



Bruxelles, 3 dicembre 2015  
(OR. en)

14926/15

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2015/0281 (COD)**

---

**DROIPEN 164  
COPEN 343  
JAI 968  
CODEC 1644**

**PROPOSTA**

---

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 3 dicembre 2015

Destinatario: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.: COM(2015) 625 final

---

Oggetto: Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 625 final.

---

All.: COM(2015) 625 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 2.12.2015  
COM(2015) 625 final

2015/0281 (COD)

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio  
2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo**

## **RELAZIONE**

### **1. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

#### **• Motivazione e obiettivi della proposta**

Gli atti terroristici costituiscono una delle più gravi violazioni dei valori universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, dell'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché uno dei più pesanti attacchi ai principi della democrazia e dello Stato di diritto su cui si fonda l'Unione europea. È importante disporre di strumenti adeguati per proteggere i cittadini dell'UE e tutti coloro che vivono nell'Unione, e per contrastare tali violazioni in maniera efficace e proporzionata, strumenti che siano idonei ad affrontare le minacce che incombono sull'UE e a salvaguardare nel contempo una società in cui regnino il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e l'uguaglianza.

Negli ultimi anni la minaccia terroristica è cresciuta ed evoluta. Nell'agenda europea sulla sicurezza<sup>1</sup> la Commissione ha indicato come priorità il miglioramento del quadro dell'UE sulla lotta al terrorismo e ha annunciato l'intenzione di aggiornare l'attuale normativa in materia penale per far fronte a queste nuove sfide. Nel programma di lavoro per il 2016<sup>2</sup> la Commissione, considerando che gli Stati membri devono affrontare in misura crescente il fenomeno del moltiplicarsi delle persone che si recano all'estero a scopi terroristici e la minaccia che esse rappresentano al loro ritorno, annunciava una proposta legislativa volta a riesaminare la decisione quadro sulla lotta al terrorismo.

Tali persone sono spesso indicate come “combattenti terroristi stranieri”. Se il problema in quanto tale non è nuovo, sono senza precedenti la scala e la portata di questi viaggi in zone di conflitto, specialmente in Siria e in Iraq, finalizzati a combattere o ricevere un addestramento con gruppi terroristici. Secondo l'ultima relazione di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione europea (TE-SAT)<sup>3</sup> l'entità del problema sta crescendo: si calcola che alla fine del 2014 il numero totale di persone partite dall'UE in direzione di zone di conflitto fosse superiore a 3 000 e che adesso sia giunto a 5 000, mentre nello stesso periodo il numero di persone rientrate in patria risultava aumentato in alcuni Stati membri. Gli Stati membri hanno segnalato che ciò rappresenta una notevole minaccia alla sicurezza.

Come ha sottolineato Europol, sebbene soltanto un piccolo contingente di combattenti di ritorno possa essere determinato a commettere attentati nell'UE, le persone che sono state in zone di conflitto continuano a costituire una minaccia accresciuta per tutti gli Stati membri. Oltre ai contatti personali, i combattenti di ritorno possono avere acquisito un'esperienza operativa e di combattimento, e di conseguenza possono essere in grado di perpetrare attacchi più efficaci e multipli, oltre a servire come modello ai giovani che condividono il loro modo di pensare. Inoltre, coloro che non partecipano alla progettazione di attentati possono peraltro essere attivi nelle attività di radicalizzazione e reclutamento, di favoreggiamento e di raccolta di fondi.

Gli attacchi perpetrati sul suolo europeo nel corso del 2014 e del 2015, culminati nei recenti attentati di Parigi della notte del 13 novembre 2015, hanno tragicamente dimostrato che

<sup>1</sup> COM(2015) 185 final del 28 aprile 2015.

<sup>2</sup> COM(2015) 610 final del 27 ottobre 2015.

<sup>3</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

questo rischio può materializzarsi: di qui la necessità di rafforzare la risposta a livello dell'UE, adeguandola alle minacce. Le indagini sono ancora in corso, ma le informazioni già disponibili rivelano che in almeno sei attentati terroristici commessi o progettati nel 2015 erano coinvolti dei combattenti terroristi stranieri: i terroristi si erano recati direttamente in zone di conflitto (ad esempio Yemen e Siria) oppure erano ispirati o indotti a commettere atti terroristici da altre persone che si trovano attualmente in Siria.

Anche se la maggior parte degli attentati perpetrati a partire dal 2014 erano attacchi terroristici "singoli", il rischio di modalità operative più sofisticate e di attacchi su più ampia scala (condotti da più persone operative armate di esplosivi e armi da fuoco) è emerso con gli eventi di Parigi del 13 novembre.

I combattenti terroristi stranieri costituiscono la principale fonte di preoccupazione, ma non bisogna sottovalutare la minaccia posta dal terrorismo endogeno, dagli attentatori isolati radicalizzati e dai terroristi "frustrati" nel loro tentativo di recarsi all'estero (ad esempio in seguito al sequestro del passaporto). Molti attacchi e complotti sventati di questo tipo sono stati registrati nell'UE e in altri paesi occidentali (come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia) negli ultimi 12 mesi.

La dimensione transfrontaliera della minaccia terroristica non si limita quindi ai viaggi nelle zone di conflitto dei paesi terzi. I terroristi usano tecniche evasive per evitare di sollevare sospetti: circolano nell'UE e possono transitare per paesi diversi da quelli in cui risiedono o di cui hanno la cittadinanza, allo scopo di eludere controlli e sorveglianze. Per di più, i recenti attacchi perpetrati nell'UE dimostrano che i terroristi si recano in altri Stati membri per compiere attentati o per motivi logistici (come raccogliere fondi o procurarsi armi).

I gruppi terroristici hanno mostrato di saper utilizzare competenze avanzate nell'uso di internet e delle nuove tecnologie di comunicazione per diffondere propaganda, interagire con potenziali reclute, condividere conoscenze, pianificare e coordinare le operazioni. Internet e i social media, in particolare, hanno offerto ai gruppi radicali e terroristi nuove opportunità di rivolgersi a un pubblico vulnerabile e quindi di ottenere più facilmente il reclutamento o l'auto-radicalizzazione.

L'uso di materiali di comunicazione di alta qualità (riviste, video) e un approccio decentrato, favorito da una rete di account su una vasta gamma di piattaforme di social media, permettono di divulgare rapidamente materiali terroristici e radicali, adeguando costantemente l'uso delle tecnologie dell'informazione. Internet è diventato il canale principale usato dai terroristi per diffondere propaganda e pubbliche minacce, glorificare atti terroristici atroci come le decapitazioni e rivendicare la responsabilità degli attentati.

È necessario adeguare le regole vigenti tenendo conto del cambiamento della minaccia terroristica a cui l'Europa assiste. Occorre fra l'altro modificare le disposizioni di diritto penale, affrontando il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e i rischi connessi ai viaggi compiuti nei paesi terzi per intraprendere attività terroristiche, ma anche le crescenti minacce da parte dei criminali che rimangono in Europa.

Le disposizioni nazionali di diritto penale devono essere più coerenti, globali e allineate in tutta l'UE per consentire di prevenire e perseguire efficacemente i reati connessi ai combattenti terroristi stranieri e per rispondere adeguatamente alle accresciute sfide pratiche e giuridiche transfrontaliere.

La decisione quadro 2002/475/GAI<sup>4</sup> considera già reati alcuni atti terroristici, in particolare l'esecuzione di attentati terroristici, la partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica, compreso il sostegno finanziario a tali attività, la pubblica provocazione, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici, e stabilisce norme in materia di concorso, istigazione e tentativo di reati terroristici.

Occorre tuttavia rivedere tale decisione quadro per attuare regole e obblighi nuovi assunti dall'UE a livello internazionale e per gestire più efficacemente la minaccia terroristica in evoluzione, rafforzando in tal modo la sicurezza dell'Unione e dei cittadini.

Le vittime del terrorismo hanno bisogno di protezione, sostegno e assistenza in funzione delle loro specifiche esigenze; in particolare, devono avere immediatamente accesso a servizi professionali e specialistici di sostegno che offrano trattamenti medici e psico-sociali. All'indomani degli attentati terroristici, è cruciale l'accesso a informazioni affidabili per le vittime e circa le vittime. Poiché gli attentati mirano a colpire ampi gruppi di persone, le vittime talvolta provengono da paesi diversi da quelli in cui sono stati commessi i reati. È quindi fondamentale che le autorità nazionali competenti cooperino tra loro per garantire che tutte le vittime del terrorismo siano adeguatamente informate e ricevano l'assistenza necessaria indipendentemente dal luogo dell'Unione europea in cui vivono.

La direttiva 2012/29/UE<sup>5</sup> stabilisce una serie di diritti vincolanti per tutte le vittime di reato, tra cui il diritto alla protezione, al sostegno e all'assistenza in funzione delle esigenze individuali di ciascuna di esse. Tra le sue disposizioni non è tuttavia prevista alcuna misura specifica per le vittime del terrorismo. L'adozione di misure più specifiche che rispondano precisamente alle esigenze delle vittime del terrorismo avrebbe un notevole valore aggiunto. Occorrono norme mirate in materia di protezione, sostegno e assistenza per le vittime del terrorismo, che contribuiscano al processo di risanamento delle vittime sopravvissute e delle famiglie dei deceduti e in tal modo, indirettamente, al risanamento dell'intera società.

- La necessità di attuare le norme e gli obblighi internazionali in materia e di affrontare l'evoluzione della minaccia terroristica**

La risoluzione 2178(2014) adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) il 24 settembre 2014, sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici, stabilisce una vasta gamma di misure per combattere il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri. Al paragrafo operativo n. 6, gli Stati membri dell'ONU sono chiamati a garantire che le leggi e i regolamenti nazionali prevedano reati gravi sufficienti ad avviare l'azione penale e a irrogare sanzioni penali, tali da riflettere debitamente la gravità del reato stesso, per i seguenti atti: a) recarsi o tentare di recarsi in un paese terzo al fine di contribuire ad atti terroristici o di impartire o ricevere un addestramento; b) finanziare tali viaggi e c) organizzare o facilitare tali viaggi.

Nella risoluzione 2178(2014), il Consiglio di sicurezza ribadisce l'obbligo di tutti gli Stati di rispettare il diritto internazionale in materia di diritti umani nella lotta contro il terrorismo,

<sup>4</sup> Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3), modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (GU L 330 del 9.12.2008, pag. 31).

<sup>5</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 37).

sottolineando che il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto è essenziale per il successo dell'azione antiterroristica. Il mancato rispetto dei diritti umani e degli altri obblighi internazionali contribuisce infatti, secondo il Consiglio di sicurezza, ad acuire la radicalizzazione e favorisce un senso di impunità.

La risoluzione 2178(2014) sottolinea altresì l'esigenza che gli Stati coinvolgano le comunità locali e gli attori non governativi competenti nell'elaborazione di strategie che contrastino la retorica estremista violenta volta a incitare a commettere atti terroristici, affrontino le condizioni che favoriscono la diffusione dell'estremismo violento propizio al terrorismo, anche affidando responsabilità ai giovani, alle famiglie, alle donne, ai leader religiosi, culturali e nell'ambito dell'istruzione, come pure ad ogni altro gruppo interessato della società civile, e adottino approcci mirati per lottare contro il reclutamento nelle fila di questo tipo di estremismo violento e per sostenere l'inclusione sociale e la coesione.

Inoltre, la risoluzione UNSCR 2249(2015) del 20 novembre 2015 incita gli Stati membri a intensificare i loro sforzi per arginare il flusso dei combattenti terroristi stranieri verso l'Iraq e la Siria e per prevenire e sopprimere il finanziamento del terrorismo. In un'ottica analoga, ad esempio, la risoluzione UNSCR 2199(2015) ribadisce che tutti gli Stati devono provvedere affinché chiunque partecipi al finanziamento, alla pianificazione, alla preparazione o all'esecuzione di atti terroristici o al sostegno agli atti terroristici sia consegnato alla giustizia, gli atti terroristici siano qualificati come reati gravi dalle disposizioni normative e regolamentari nazionali e le pene irrogate riflettano debitamente la gravità di tali atti; sottolinea inoltre che tale sostegno può essere prestato tramite il commercio di petrolio e prodotti petroliferi raffinati, raffineria modulare e materiali connessi con l'ISIL, il Fronte al-Nuṣra e ogni altro individuo, gruppo, impresa ed entità associati ad Al Qaeda.

In seguito ai negoziati svolti all'inizio del 2015, nel maggio 2015 è stato adottato un Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, che attua alcune disposizioni in materia di diritto penale previste dalla risoluzione UNSCR 2178(2014), in particolare dal paragrafo operativo n. 6. Il Protocollo addizionale integra la Convenzione del Consiglio d'Europa, che già prevede la qualifica come reato di alcuni reati terroristici. Di conseguenza, il Protocollo prevede che siano qualificati come reato i seguenti atti: la partecipazione a un'associazione o a un gruppo a fini terroristici (articolo 2), l'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici (articolo 3), i viaggi o i tentativi di intraprendere viaggi all'estero a fini terroristici (articolo 4), la fornitura o la raccolta di fondi che consentono tali viaggi (articolo 5) e l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi (articolo 6). Richiede inoltre alle Parti di rafforzare lo scambio tempestivo di informazioni tra loro (articolo 7).

Analogamente alla risoluzione UNSCR 2178(2014), il Protocollo addizionale ribadisce l'obbligo di ciascuna Parte di provvedere affinché l'attuazione del Protocollo stesso avvenga nel rispetto degli obblighi in materia di diritti umani, in particolare del diritto alla libertà di circolazione, alla libertà d'espressione, alla libertà d'associazione e alla libertà di religione, quali sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e degli altri obblighi di diritto internazionale, e rammenta la necessità di seguire il principio di proporzionalità, nel rispetto delle finalità legittime perseguitate e della loro necessità in una società democratica, ed escludere qualunque forma di arbitrarietà o di trattamento discriminatorio o razzista.

L'UE ha firmato il Protocollo addizionale e la Convenzione il 22 ottobre 2015.

Secondo le raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI/FATF) pubblicate nel 2012 riguardo al finanziamento del terrorismo, e più specificamente la raccomandazione n. 5 sul “reato di finanziamento del terrorismo”, i “Paesi devono criminalizzare il finanziamento del terrorismo sulla base della Convenzione sul Finanziamento del Terrorismo, e devono criminalizzare non solo il finanziamento di atti terroristici ma anche il finanziamento di organizzazioni terroristiche e di terroristi individuali, anche in assenza di un legame con uno specifico atto o atti terroristici”<sup>6</sup>.

Alla luce dell’urgente necessità di affrontare la minaccia posta dai combattenti terroristi stranieri, il GAFI/FATF ha riveduto la nota interpretativa della raccomandazione n. 5 sul reato di finanziamento del terrorismo per tenere conto degli elementi pertinenti della risoluzione UNSCR 2178. Ha pertanto chiarito che la raccomandazione n. 5 invita i paesi a criminalizzare il finanziamento dei viaggi di coloro che si recano in uno Stato diverso da quello in cui risiedono o di cui hanno la cittadinanza allo scopo di perpetrare, pianificare o partecipare ad atti terroristici o di impartire o ricevere addestramento terroristico.

La decisione quadro 2002/475/GAI qualifica come reati alcuni atti terroristici, tra cui l’esecuzione di attentati terroristici, la partecipazione alle attività di un’organizzazione terroristica, compreso il sostegno finanziario a tali attività, nonché la pubblica provocazione, il reclutamento e l’addestramento a fini terroristici (per questi ultimi tre reati la decisione attua le disposizioni della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione del terrorismo, CETS n. 196). Tuttavia, la decisione quadro 2002/475/GAI non prevede esplicitamente la qualifica come reato dei viaggi in paesi terzi a fini terroristici, né prevede esplicitamente che sia qualificato come reato il fatto di ricevere un addestramento a fini terroristici, come previsto dalla raccomandazione UNSCR 2178(2014) e come richiesto dal Protocollo addizionale. Inoltre, la decisione quadro 2002/475/GAI attualmente prevede che sia qualificato come reato il finanziamento del terrorismo soltanto nella misura in cui il finanziamento è fornito a un’organizzazione terroristica, ma non, ad esempio, se è fornito a qualsiasi reato connesso ad attività terroristiche, compresi il reclutamento, l’addestramento o i viaggi all’estero a fini terroristici.

Nelle conclusioni del 13 ottobre 2014, il Consiglio ha invitato la Commissione a studiare modi per colmare eventuali carenze della decisione quadro 2002/475/GAI alla luce, in particolare, della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell’ONU 2178(2014)<sup>7</sup>. Nella dichiarazione congiunta rilasciata a seguito del Consiglio “Giustizia e affari interni” di Riga, i ministri dell’UE hanno riconosciuto l’importanza di prendere in considerazione possibili misure legislative per stabilire un’interpretazione comune dei reati di terrorismo alla luce della risoluzione UNSCR 2178(2014). Anche il Parlamento europeo ha sottolineato, nella risoluzione dell’11 febbraio 2015, la necessità di armonizzare la qualificazione penale dei reati connessi ai combattenti stranieri e di evitare lacune sul piano dell’azione penale aggiornando la decisione quadro sul terrorismo. Il Consiglio GAI del 20 novembre 2015 si è compiaciuto dell’intenzione della Commissione di presentare una proposta di direttiva volta ad aggiornare la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo prima della fine del 2015.

Per rispettare gli obblighi imposti dal Protocollo addizionale e la raccomandazione pertinente del GAFI sul finanziamento del terrorismo, occorre rivedere la decisione quadro 2002/475/GAI.

<sup>6</sup> Per le raccomandazioni del GAFI e le relative note interpretative, si veda: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

<sup>7</sup> Documento del Consiglio 14160/14.

Oltre alle modifiche necessarie per garantire il rispetto degli obblighi e delle norme internazionali, occorrono misure generali che tengano conto dell’evolvere della minaccia terroristica e dell’esigenza di strumenti appropriati per agevolare le indagini e l’azione penale relative a tutte le modalità operative dei terroristi, evitando gravi lacune nella risposta a livello di giustizia penale.

In questo spirito, il progetto di direttiva propone di qualificare come reato anche i seguenti comportamenti: tentativo di reclutamento e addestramento, viaggi all’estero al fine di partecipare alle attività di un gruppo terroristico e finanziamento dei vari reati terroristici definiti nel progetto di direttiva.

Inoltre, dato l’evolvere della minaccia terroristica che si aggiunge alla minaccia derivante dai combattenti terroristi stranieri che si recano in paesi terzi per intraprendere attività terroristiche, la proposta prevede anche la criminalizzazione dei viaggi in qualsiasi paese, compresi quelli nell’UE e compreso il paese di cui l’autore del reato è cittadino o in cui risiede.

Data la necessità di contrastare diverse forme di sostegno ad attività terroristiche, comprese le operazioni commerciali e l’importazione e l’esportazione di beni destinati a favorire l’esecuzione di reati terroristici, la proposta chiarisce altresì che qualsiasi sostegno materiale di questo tipo è contemplato dalle disposizioni della direttiva.

La proposta migliora inoltre le disposizioni vigenti in merito al concorso, all’istigazione e al tentativo, nonché le norme sulla giurisdizione, per garantire la coerenza e l’applicazione efficace delle relative disposizioni ed evitare lacune.

Infine, la proposta contiene disposizioni aggiuntive che disciplinano misure di sostegno specifico alle vittime del terrorismo.

Oltre a colmare le attuali lacune nell’applicazione, il consolidamento dell’*acquis* nel settore favorisce la semplificazione e l’accessibilità. Data la portata delle misure proposte e dato l’obiettivo del consolidamento, si ritiene che l’azione più appropriata sia una direttiva dell’UE che sostituisca l’attuale decisione quadro 2002/475/GAI.

- Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore**

L’agenda europea sulla sicurezza, facendo riferimento agli sviluppi a livello europeo e internazionale, ha incaricato la Commissione di aggiornare la decisione quadro sul terrorismo creando un’interpretazione comune dei reati terroristici e in particolare di quelli relativi ai combattenti terroristi stranieri<sup>8</sup>.

Nell’ottobre 2015 la Commissione ha sottolineato nel suo programma di lavoro per il 2016 che il terrorismo e la radicalizzazione richiedono una risposta dell’UE e ha annunciato che avrebbe presentato una proposta di riesame della decisione quadro sul terrorismo in modo da affrontare il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> COM(2015) 185 final del 28.4.2015.

<sup>9</sup> COM(2015) 610 final del 27.10.2015.

La presente proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo, adempiendo agli obblighi previsti dal Protocollo addizionale, preparerà il terreno per la conclusione del Protocollo stesso e della Convenzione, riguardo alla quale saranno presto presentate proposte specifiche.

La presente proposta si inserisce in un impegno generale che comprende anche un maggiore sforzo di prevenzione della radicalizzazione. Per rafforzare e favorire le iniziative volte a prevenire la radicalizzazione che conduce all'estremismo violento e al terrorismo, la Commissione ha istituito il centro di eccellenza RAN (Radicalisation Awareness Network – rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione) che sostiene un'ampia rete di operatori locali. Il centro RAN agevola lo scambio di prassi e competenze, consolida il know how e individua e sviluppa le migliori prassi, orientamenti concreti e servizi di sostegno mirati. Contribuisce inoltre a realizzare le varie azioni previste dalla comunicazione della Commissione “Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE”<sup>10</sup>.

Esiste già una normativa dell'UE sullo scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti nel settore della sicurezza e della lotta contro il terrorismo: la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio<sup>11</sup>, la decisione 2008/615/GAI (decisione di Prüm)<sup>12</sup>, destinata in particolare a combattere il terrorismo e la criminalità transfrontaliera, e la decisione 2005/671/GAI<sup>13</sup>. Tale normativa prevede, analogamente all'articolo 7 del Protocollo addizionale, l'obbligo per gli Stati membri di creare punti di contatto nazionali e di scambiarsi spontaneamente informazioni qualora sussistano ragioni per ritenere che dette informazioni possano contribuire all'individuazione e alla prevenzione di reati terroristici o all'indagine sui medesimi.

- **Coerenza con le altre politiche dell'Unione**

Il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri dimostra chiaramente l'importanza di una politica estera e di sicurezza comune per la sicurezza interna dell'Unione. L'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione hanno presentato il 6 febbraio 2015 la comunicazione congiunta “Elementi per una strategia regionale dell'UE relativa alla Siria e all'Iraq e alla minaccia rappresentata dal Daesh”<sup>14</sup>, che propone di arginare l'afflusso di combattenti stranieri verso la Siria e l'Iraq e i finanziamenti al Daesh, nonché di rafforzare le capacità ai fini di attuare la risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU e lottare contro il finanziamento del terrorismo.

La presente proposta integra il regime dell'UE per il congelamento dei beni delle organizzazioni terroriste straniere e dei singoli terroristi stranieri. Tale regime è costituito, da un lato, dal regolamento (CE) n. 881/2002 che attua le designazioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite delle persone ed entità legate ad Al-Qaeda (risoluzioni UNSCR 1267 e 1390) e, dall'altro, dalle cosiddette misure autonome dell'UE in linea con la risoluzione UNSCR 1373 nei confronti di altri terroristi e organizzazioni non legate ad Al-Qaeda.

<sup>10</sup> COM(2013) 941 final del 15.1.2014.

<sup>11</sup> Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89).

<sup>12</sup> Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera (GU L 210 del 6.8.2008, pag. 1).

<sup>13</sup> Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici (GU L 253 del 29.9.2005, pag. 22).

<sup>14</sup> JOIN(2015) 2 final del 6.2.2015.

La presente proposta integra le misure preventive relative al finanziamento del terrorismo previste dalla direttiva 2015/849/UE.

La presente proposta integra inoltre la politica dell'UE nel settore dei diritti delle vittime. In particolare la direttiva 2012/29/UE, entrata in applicazione negli Stati membri il 16 novembre 2015, istituisce una serie di diritti per tutte le vittime. La direttiva 2004/80/CE prevede che gli Stati membri eroghino un indennizzo alle vittime di reati intenzionali violenti, anche in situazioni transfrontaliere. La presente proposta sviluppa le norme vigenti dell'UE in materia di diritti delle vittime, senza tuttavia ampliarne la portata. In particolare, sviluppa e approfondisce varie disposizioni della direttiva 2012/29/UE per fornire un sostegno specifico in funzione delle esigenze delle vittime di reati terroristici.

## 2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La presente proposta sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI e intende istituire una normativa aggiornata a livello dell'UE che fissi norme minime sulla definizione di reati terroristici e reati connessi a un gruppo terroristico o ad attività terroristiche, nonché sanzioni in questo settore. Il terrorismo è un reato grave che presenta una dimensione transnazionale derivante dal suo carattere e dalle sue implicazioni, nonché dalla necessità di combatterlo su basi comuni.

Di conseguenza, la base giuridica adeguata per la presente proposta è l'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale articolo autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire le norme minime necessarie relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria.

L'inclusione di disposizioni relative ai diritti delle vittime richiede di aggiungere la disposizione pertinente come base giuridica. L'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire norme minime sui diritti delle vittime della criminalità, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria. È quindi opportuno aggiungere l'articolo 82, paragrafo 2, lettera c), del TFUE come base giuridica supplementare.

L'articolo 83, paragrafo 1, e l'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE prevedono la medesima procedura legislativa. La proposta dovrebbe quindi essere basata sia sull'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, sia sull'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE.

- **Geometria variabile**

La decisione quadro 2002/475/GAI attualmente in vigore è applicabile a tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito, che, in virtù dell'articolo 10, paragrafo 4, del protocollo n. 36 allegato al TUE e al TFUE, ha esercitato il diritto di astenersi dall'applicazione di questo quadro giuridico con effetto dal 1° dicembre 2014.

A norma del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato ai trattati, il Regno Unito e l'Irlanda possono decidere di partecipare all'adozione della presente proposta. Tale opzione resta valida anche dopo l'adozione della proposta.

A norma del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, la Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo V del TFUE (ad eccezione delle “misure che determinano quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri” e delle “misure relative all’instaurazione di un modello uniforme per i visti”). Pertanto, secondo le disposizioni attualmente in vigore, la Danimarca non partecipa all’adozione della presente proposta e non sarà vincolata da essa. La decisione quadro 2002/475/GAI, modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI, continuerà a essere vincolante e applicabile per la Danimarca.

- **Sussidiarietà**

In virtù dell’articolo 4, paragrafo 2, del TFUE, gli interventi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia rientrano in un settore di competenza concorrente tra l’UE e gli Stati membri. Pertanto il principio di sussidiarietà si applica sulla base dell’articolo 5, paragrafo 3, del TUE, in virtù del quale nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Essendo stati adottati a norma del capo VII della Carta dell’ONU, gli obblighi previsti dalla risoluzione UNSCR 2178(2014) sono vincolanti per gli Stati membri dell’ONU. Gli Stati membri dell’UE hanno già cominciato a rivedere i rispettivi quadri giuridici e in alcuni casi hanno adottato nuove misure volte a garantire la conformità con la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare per quanto riguarda gli obblighi relativi ai viaggi dei terroristi stranieri e il relativo comportamento.

Il Protocollo addizionale attua la parte della risoluzione UNSCR 2178(2014) concernente la qualifica come reato dei viaggi dei terroristi stranieri. Firmando il Protocollo addizionale il 22 ottobre 2015, l’UE ha espresso l’intenzione di concludere tale Protocollo conformemente all’articolo 218, paragrafo 6, del TFUE. Tale conclusione imporrà di inserire le norme stabilite dal Protocollo addizionale nel diritto dell’Unione, che, come già detto, attualmente non prevede la qualifica come reato di tutti gli atti menzionati nel Protocollo.

Attuare il Protocollo addizionale e gli aspetti pertinenti di diritto penale della risoluzione UNSCR 2178(2014) mediante norme minime a livello dell’UE, in particolare definizioni comuni aggiuntive di reati che tengano conto dell’evoluzione delle minacce terroristiche, permetterebbe di evitare eventuali lacune giuridiche derivanti da un approccio frammentato e presenterebbe un chiaro valore aggiunto per il rafforzamento della sicurezza dell’Unione, dei suoi cittadini e delle persone che vi risiedono. Inoltre, le definizioni a livello dell’UE faciliterebbero un’interpretazione comune e l’introduzione di un quadro comune di riferimento per lo scambio d’informazioni transfrontaliero e la cooperazione transfrontaliera in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia. Sulla stessa linea, e come sottolineato nell’agenda europea sulla sicurezza, fissare norme minime sui reati in linea con la risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e il Protocollo addizionale faciliterebbe anche la cooperazione con i paesi terzi fornendo un quadro comune sia nell’ambito dell’UE, sia con i partner internazionali.

Un ragionamento analogo si applica all’integrazione nel diritto dell’UE della raccomandazione del GAFI/FATF sulla criminalizzazione del finanziamento del terrorismo:

se da un lato gli Stati membri sono già tenuti a rispettare la raccomandazione del GAFI/FATF e hanno adottato in larga misura le necessarie misure di attuazione, dall'altro la portata del reato di finanziamento del terrorismo attualmente prevista all'articolo 2 della decisione quadro 2002/475/GAI a livello dell'UE fa sì che gli Stati membri non siano soggetti a obblighi giuridici diversi e che le differenze nella portata dei reati non incidano sullo scambio d'informazioni e sulla cooperazione operativa transfrontalieri.

Analogamente, data la natura transfrontaliera delle minacce terroristiche, la portata dei reati, compresi quelli non previsti da norme e obblighi internazionali, dev'essere sufficientemente allineata per essere veramente efficace.

Tali obiettivi non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai soli Stati membri dell'UE, poiché una normativa soltanto a livello nazionale non avrebbe l'effetto di stabilire norme minime sulle definizioni e sulle sanzioni dei reati terroristici applicabili nell'intera Unione. Se il quadro giuridico dell'Unione non si conformerà al Protocollo addizionale malgrado taluni Stati membri lo sottoscrivano, ne risulterà una possibile divergenza tra gli obblighi degli Stati membri in virtù del diritto dell'Unione e i loro obblighi in virtù del diritto internazionale.

Un quadro giuridico complessivo e sufficientemente omogeneo può quindi essere conseguito meglio a livello dell'Unione. L'Unione può pertanto intervenire in base al principio di sussidiarietà.

- **Proporzionalità**

In virtù del principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, la nuova direttiva proposta si limita a quanto necessario e proporzionato, da un lato, al fine di adempiere agli obblighi e alle norme internazionali (in particolare per quanto riguarda la criminalizzazione dei viaggi effettuati in un altro paese a fini terroristici e dell'addestramento a fini terroristici, come previsto dal Protocollo addizionale, e il finanziamento del terrorismo non limitato alle attività di un gruppo terroristico ma esteso a tutti i reati connessi al terrorismo senza legame con specifici atti terroristici, come previsto dalle raccomandazioni del GAFI), dall'altro al fine di adeguare le norme sui reati di terrorismo alle nuove minacce terroristiche (imponendo, ad esempio, la qualifica come reato dei viaggi effettuati a fini terroristici anche all'interno dell'UE).

La proposta definisce la portata dei reati allo scopo di contemplare ogni comportamento pertinente, limitando nel contempo tale portata a quanto necessario e proporzionato.

- **Scelta dello strumento**

In virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, compreso il terrorismo, possono essere stabilite soltanto mediante una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata secondo la procedura legislativa ordinaria. Lo stesso vale per la definizione di norme minime in virtù dell'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- Valutazioni ex-post/controlli dell'adeguatezza della legislazione in vigore**

Il recepimento nel diritto nazionale delle disposizioni pertinenti della decisione quadro 2002/475/GAI è stato oggetto di varie relazioni di attuazione<sup>15</sup>, tra cui la relazione del settembre 2014 sull'attuazione delle modifiche introdotte dalla decisione quadro 2008/919/GAI<sup>16</sup>.

Dalla relazione sull'attuazione risultava fra l'altro che vari Stati membri erano andati oltre quanto richiesto dalla decisione quadro 2008/919/GAI, in particolare adottando disposizioni che rendevano penalmente perseguitabile l'addestramento terroristico, il che indicava una carenza nell'attuazione, e rendendo penalmente perseguitibili tentativi di reato al di là degli obblighi previsti dalla decisione quadro.

La relazione sull'attuazione del 2014 era sostenuta da uno studio esterno che non solo esaminava il recepimento della decisione quadro 2008/919/GAI negli ordinamenti interni degli Stati membri dell'UE, ma valutava anche l'attuazione del quadro giuridico adottato dagli Stati membri dell'UE per lottare contro il terrorismo nella pratica. Lo studio valutava i cambiamenti introdotti nel 2008, concludendo che erano pertinenti ed efficaci per il conseguimento degli obiettivi. Un'interpretazione comune dei reati connessi al terrorismo quali la pubblica provocazione, il reclutamento e l'addestramento al terrorismo hanno permesso di gestire più efficacemente, in particolare, casi transfrontalieri. Più specificamente, secondo le conclusioni dello studio, la maggior parte dei soggetti interessati riteneva che le nuove definizioni dei reati li aiutassero a gestire le fasi preparatorie delle attività terroristiche. In generale, le modifiche introdotte nel 2008 erano considerate utili per combattere la natura mutante delle minacce terroristiche affrontate dagli Stati membri. Sotto l'aspetto giudiziario e del contrasto alla criminalità, lo studio concludeva che i casi connessi ai nuovi reati che coinvolgevano più di uno Stato membro potevano essere gestiti più efficacemente grazie al comune approccio alla criminalizzazione dei reati. Nel complesso, il valore aggiunto della decisione quadro 2008/919/GAI era considerato elevato per gli Stati membri dell'UE che non disponevano ancora di un quadro giuridico specifico per la lotta contro il terrorismo; per quelli che già ne disponevano, il valore aggiunto consisteva nel rafforzare il quadro della cooperazione con altri Stati membri nell'affrontare le fasi preparatorie di un'azione terroristica.

Eurojust è stato invitato a valutare se i reati già contemplati dalla normativa degli Stati membri fossero sufficienti per affrontare nuovi fenomeni come, in particolare, il flusso di combattenti terroristi stranieri verso paesi terzi. La valutazione di Eurojust esprimeva dubbi quanto all'efficacia di tali misure, invitando a rivedere il quadro giuridico vigente<sup>17</sup>.

- Consultazione delle parti interessate**

Durante i negoziati in seno al Consiglio d'Europa sul Protocollo addizionale, alcuni progetti di testi sono stati messi a disposizione del pubblico affinché li commentasse. Varie

<sup>15</sup> Relazioni della Commissione a norma dell'articolo 11 della decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo: COM(2004)409 def. dell'8 giugno 2004 e COM(2007) 681 def. del 6 novembre 2007.

<sup>16</sup> COM(2014) 554 final del 5.9.2014.

<sup>17</sup> Documento del Consiglio 15715/2/14.

organizzazioni per la tutela dei diritti fondamentali (Amnesty International, la Commissione internazionale di giuristi e Open Society) hanno espresso commenti, che sono stati discussi dalle parti impegnate nel negoziato; alcune delle proposte hanno condotto a emendamenti del Protocollo addizionale e della sua relazione esplicativa.

Nel complesso, i commenti sottolineavano l'esigenza di predisporre salvaguardie adeguate dei diritti umani, di garantire una chiarezza giuridica sufficiente per quanto riguarda sia il comportamento (*actus reus*) sia le intenzioni (*mens rea*) penalmente perseguitibili, e di chiarire gli obblighi imposti dal diritto internazionale umanitario.

Tali commenti sono stati inseriti nel Protocollo addizionale, come pure nella relazione esplicativa, nel modo seguente: il Protocollo addizionale sottolinea l'esigenza del rispetto dei diritti umani nel preambolo, all'articolo 1 (scopo) e al nuovo articolo 8 dedicato interamente al rispetto dei diritti fondamentali. Tali disposizioni sono completate da ulteriori spiegazioni nella relazione esplicativa (con riferimento ad altri strumenti internazionali, compreso esplicitamente il protocollo relativo allo status dei rifugiati e la Convenzione sui diritti del fanciullo).

- **Valutazione d'impatto**

Data l'urgente necessità di migliorare il quadro giuridico dell'UE per aumentare la sicurezza alla luce dei recenti attentati terroristici, fra l'altro includendovi gli obblighi e le norme internazionali, la presente proposta è presentata, eccezionalmente, senza una valutazione d'impatto.

- **Adeguatezza della regolamentazione e semplificazione normativa**

La presente proposta mira a introdurre obblighi e norme internazionali nell'ordinamento giuridico dell'UE e ad aggiornare il quadro giuridico in modo da fornire una risposta adeguata all'evoluzione della minaccia terroristica. Definendo i vari reati terroristici in articoli separati (invece, ad esempio, di limitarsi ad aggiungere i nuovi reati in commi e trattini dell'attuale articolo 3 della decisione quadro 2002/475/GAI) e fornendo spiegazioni sulle condizioni generali applicabili a tali reati (si vedano in particolare le disposizioni previste al titolo IV) la proposta agevola la comprensione della portata dei reati stessi. Ciò aiuterà gli Stati membri a recepire e attuare le relative disposizioni. Inoltre risulterà più chiara la portata degli strumenti dell'UE concernenti i reati terroristici (in particolare gli strumenti in materia di scambio d'informazioni e cooperazione transfrontalieri), il che agevolerà l'applicazione di tali disposizioni da parte delle autorità competenti.

- **Diritti fondamentali**

L'Unione europea è fondata sui valori sanciti dall'articolo 2 del TUE e riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, del TUE. La sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali non sono finalità in conflitto tra loro, ma obiettivi strategici coerenti e complementari<sup>18</sup>. L'approccio dell'Unione è basato sui comuni valori democratici delle nostre società aperte, compreso lo Stato di diritto, e deve rispettare e promuovere i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, che riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del

<sup>18</sup> Articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali e sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 aprile 2014 nelle cause riunite C-293/12 e C-594/12, punto 42.

principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, compreso il trattato sull’Unione europea e i trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell’uomo. Ogni misura intesa a rafforzare le misure di sicurezza deve seguire i principi di necessità, proporzionalità e legalità, predisponendo salvaguardie appropriate che garantiscano l’assunzione di responsabilità e il ricorso giurisdizionale<sup>19</sup>.

La misura proposta comprende disposizioni giuridiche volte a rispondere adeguatamente all’evoluzione delle minacce terroristiche. Tali azioni contribuiscono a ridurre il rischio di attentati terroristici e a diminuire le possibilità di radicalizzazione e reclutamento. Se da un lato queste misure si pongono come obiettivo finale la protezione dei diritti fondamentali delle vittime e delle vittime potenziali, in particolare il diritto alla vita e all’integrità fisica e psichica, dall’altro ogni atto normativo nel settore del diritto penale esercita inevitabilmente un impatto sull’esercizio dei diritti fondamentali, specialmente delle persone indagate, accusate o condannate per reati terroristici e reati connessi a un gruppo terroristico o ad attività terroristiche. La definizione, l’attuazione e l’applicazione della criminalizzazione devono essere svolte nel pieno rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali. Ogni limitazione all’esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali è soggetta alle condizioni stabilite all’articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali; in particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le limitazioni devono rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui, devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà.

Sotto tale aspetto occorre tener conto di una vasta gamma di diritti e libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. Tra i diritti più importanti coinvolti nelle misure proposte si possono citare, tra gli altri, quelli sanciti al titolo I della Carta: la dignità (articolo 1), la vita e l’integrità della persona (articoli 2 e 3), la libertà e la sicurezza (articolo 6), il rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), la protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 10), la libertà di espressione e d’informazione (articolo 11), la libertà di riunione e di associazione (articolo 12), il diritto di proprietà (articolo 17), il diritto di asilo e la protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione (articoli 18 e 19), il divieto generale di discriminazione fondata, in particolare, sulla razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura (articolo 21), i diritti del minore (articolo 24), la libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47), la presunzione di innocenza e i diritti della difesa (articolo 48), i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (articolo 49) e il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (*ne bis in idem*, articolo 50).

Ogni misura adottata dall’Unione e dai suoi Stati membri in relazione alla criminalizzazione dei reati terroristici e delle attività connesse a reati terroristici previsti dalla direttiva, nonché alle sanzioni penali e non penali per tali reati, dev’essere soggetta al principio della legalità e

<sup>19</sup> Articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea dell’8 aprile 2014, citata sopra.

proporzionalità dei reati e delle pene, alla presunzione di innocenza e ai diritti della difesa, e deve escludere qualsiasi forma di arbitrarietà. Dev’essere inoltre conforme al divieto generale di discriminazione fondata, in particolare, sulla razza, il colore della pelle, l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, ed escludere qualsiasi forma di trattamento discriminatorio o razzista, anche per evitare la stigmatizzazione di gruppi o comunità.

I diritti fondamentali in generale e il principio di proporzionalità sono rispettati in quanto si limita la portata dei reati previsti a quanto necessario per consentire un’efficace azione penale nei confronti degli atti che pongono una particolare minaccia alla sicurezza. Tale intento è dichiarato nei considerando (si vedano ad esempio i considerando 19 e 20).

Più specificamente, il nuovo reato che consiste nell’effettuare viaggi all’estero a fini terroristici può limitare il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, garantito dall’articolo 21, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea e dalla direttiva 2004/38/CE. La direttiva 2004/38/CE consente misure di restrizione all’esercizio del diritto di libera circolazione per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza, compresa la prevenzione della criminalità.

I dati delle persone indagate per reati definiti dalla presente direttiva dovranno essere gestiti conformemente al diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale e alla normativa vigente in materia. La direttiva proposta non comporta alcuna modifica di tale regime e pertanto non esercita alcun impatto sul diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale.

La presente proposta non osta all’esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna in conformità dell’articolo 72 del TFUE, in relazione al quale le autorità degli Stati membri rimangono vincolate dai loro obblighi in materia di diritti umani quali risultano dalle leggi e costituzioni nazionali e dagli accordi internazionali che sono tenuti a rispettare, in particolare quelli derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, alla quale aderiscono tutti gli Stati membri.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

La presente proposta non ha implicazioni di bilancio immediate per l’Unione.

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

- Piani di attuazione e disposizioni di monitoraggio, valutazione e rendicontazione**

L’attuazione della direttiva sarà monitorata dalla Commissione sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri in merito alle misure adottate per mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva.

Due anni dopo la scadenza del termine per l’attuazione della direttiva, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva.

Quattro anni dopo la scadenza del termine per l'attuazione della direttiva, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta l'impatto e il valore aggiunto della direttiva, corredata se del caso di opportune proposte. A tal fine, la Commissione svolgerà consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate, in particolare Europol, Eurojust e l'Agenzia per i diritti fondamentali. La Commissione terrà conto anche delle informazioni trasmesse dagli Stati membri a norma della decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

- **Documenti esplicativi**

Non si ritengono necessari documenti esplicativi riguardanti il recepimento.

- **Spiegazione dettagliata delle disposizioni specifiche della proposta**

#### ***Titolo I: Oggetto e definizioni***

*Articolo 1: Oggetto* – La disposizione enuncia la finalità e il campo di applicazione del progetto di direttiva e precisa in particolare che la direttiva stabilisce norme minime in materia di reati terroristici, reati riconducibili a un gruppo terroristico e reati connessi ad attività terroristiche nonché misure specifiche di protezione e assistenza per le vittime del terrorismo.

*Articolo 2: Definizioni* – La disposizione stabilisce la definizione di “capitali” (in relazione al reato di finanziamento del terrorismo, cfr. l’articolo 11) in linea con l’acquis dell’UE<sup>20</sup>, “persone giuridiche” (in relazione all’obbligo di stabilire la responsabilità delle persone giuridiche, cfr. l’articolo 19) e “gruppo terroristico” (in relazione ai reati riconducibili a un gruppo terroristico cfr. l’articolo 4, definizione identica a quella di cui all’articolo 2, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475/GAI).

#### ***Titolo II: Reati terroristici e reati riconducibili a un gruppo terroristico***

*Articolo 3: Reati terroristici* – La disposizione stabilisce quali reati debbano essere considerati reati terroristici negli Stati membri. Tale disposizione fondamentale figurava già all’articolo 1 della decisione quadro 2002/475/GAI ed è rimasta invariata da allora. Il suo obiettivo principale è armonizzare la definizione di reati terroristici in tutti gli Stati membri mediante una qualifica specifica e comune di determinati atti in quanto reati terroristici. Gli atti terroristici sono reati gravi che diventano reati terroristici in ragione della motivazione del loro autore. Il concetto di reati terroristici è quindi una combinazione di due elementi: un elemento oggettivo che fa riferimento a un elenco di reati gravi definiti in base al diritto nazionale e un elemento soggettivo, in quanto tali atti sono considerati reati terroristici se commessi con un intento specifico.

*Articolo 4: Reati riconducibili a un gruppo terroristico* – La disposizione impone agli Stati membri di perseguire penalmente la direzione di un gruppo terroristico o la partecipazione alle sue attività nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo terroristico. La disposizione mira ad assicurare che la direzione di un gruppo terroristico e la partecipazione alle sue attività siano di per sé considerate atti criminali distinti e trattati come reati di terrorismo. La disposizione figurava già all’articolo 2 della decisione

---

<sup>20</sup> Definizione identica a quella dell’articolo 1 del regolamento (CE) n.2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 70).

quadro 2002/475/GAI e non è stata interessata dalle modifiche del 2008. Un adeguamento dell'attuale quadro giuridico agli obblighi internazionali (in particolare l'articolo 2 del Protocollo addizionale) non richiede una revisione di detto articolo. La relazione esplicativa relativa al Protocollo addizionale chiarisce che spetta alle parti definire che cosa si intenda per gruppo terroristico.

### ***Titolo III: Reati connessi ad attività terroristiche***

I reati definiti nel presente titolo sono di natura molto grave in quanto hanno il potenziale di condurre alla perpetrazione di reati terroristici e permettere ai terroristi e ai gruppi terroristici di proseguire e sviluppare le loro attività criminose. Benché non presuppongano che sia commesso un reato terroristico, come spiegato all'articolo 15, questi reati presentano comunque un elemento obiettivo, ossia comportamenti e circostanze definiti in modo chiaro, e un elemento soggettivo, vale a dire l'intenzione o la consapevolezza da parte del loro autore o potenziale autore che il suo comportamento può portare alla perpetrazione di reati terroristici o può contribuirvi. Tali elementi devono essere dimostrati conformemente al diritto nazionale di uno Stato membro attraverso elementi di prova sottoposti all'esame di un organo giurisdizionale indipendente, conformemente alle specifiche procedure penali applicabili nello Stato membro, alle disposizioni pertinenti dell'acquis dell'Unione sui diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, e nel pieno rispetto delle garanzie del diritto fondamentale a un processo equo, della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali.

*Articolo 5: Pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo* – Il reato è stato introdotto dalla decisione quadro 2008/919/GAI (che definisce un nuovo reato all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a)) al fine di attuare l'articolo 5 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo.

Ai sensi di tale disposizione sono considerati atti perseguitibili, per esempio, l'esaltazione di attentatori suicidi, l'incoraggiamento ad aderire a jihad violenta, l'incitazione diretta a uccidere gli infedeli, la giustificazione del terrorismo o la diffusione di messaggi o immagini di brutali assassini quale mezzo per pubblicizzare la causa dei terroristi o dimostrare il loro potere, laddove tale comportamento crea di fatto il rischio che siano commessi atti terroristici a condizione che i messaggi siano diffusi allo scopo di favorire le attività terroristiche (non necessariamente quelle di un gruppo terroristico specifico). Tali messaggi e immagini possono comprendere anche quelli che denigrano le vittime del terrorismo e le loro famiglie. Le disposizioni intendono inoltre assicurare che sia perseguitibile penalmente la diffusione in internet di messaggi che incoraggiano la perpetrazione di reati terroristici.

*Articolo 6: Reclutamento a fini terroristici* – Il reato è stato introdotto dalla decisione quadro 2008/919/GAI (che definisce un nuovo reato all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b)) al fine di attuare l'articolo 6 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo. Come precisato nelle note esplicative della suddetta convenzione, tale disposizione prevede che il reclutatore abbia l'intenzione che la persona o le persone che egli recluta commettano o contribuiscano a commettere un reato terroristico o aderiscano a un'associazione o a un gruppo e a tale scopo, mentre è irrilevante se i destinatari della sollecitazione partecipino di fatto alla commissione di un reato terroristico o aderiscano a un'associazione o a un gruppo a tale scopo. La disposizione è intesa a fornire adeguati strumenti di giustizia penale per contrastare importanti attività di reclutamento da parte di individui o reti di reclutamento.

*Articolo 7: Addestramento a fini terroristici* – Il reato è stato introdotto dalla decisione quadro 2008/919/GAI (che definisce un nuovo reato all’articolo 3, paragrafo 1, lettera c)) al fine di attuare l’articolo 7 della convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione del terrorismo. Con la sua inclusione si intendeva contrastare la diffusione di istruzioni e manuali (online) ai fini dell’addestramento e della pianificazione di attentati e più specificamente la diffusione (attraverso internet) di informazioni sulle risorse e i metodi terroristici, che funge in tal modo da “campo di addestramento virtuale”. Benché sia stato posto un accento particolare sull’uso di internet, la portata dell’addestramento a fini terroristici non è limitata alla fornitura di istruzioni reperibili in internet, ma include anche forme di addestramento più tradizionali.

*Introduzione di nuovi reati al fine di attuare il Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo* – I seguenti reati sono stati introdotti per attuare il Protocollo addizionale: atto di ricevere un addestramento a fini terroristici; viaggi all’estero a fini terroristici; organizzazione o agevolazione di viaggi all’estero a fini terroristici. Alcune delle spiegazioni riportate qui di seguito si basano sulla relazione esplicativa relativa al Protocollo addizionale.

*Articolo 8: Atto di ricevere un addestramento* – La proposta non riguarda unicamente l’atto di impartire un addestramento a fini terroristici (già contenuto nella decisione quadro 2008/919/GAI), ma anche l’atto di ricevere tale addestramento, che mette il destinatario in grado di commettere reati terroristici o di contribuire alla loro commissione.

Tale disposizione attua l’articolo 3 del Protocollo addizionale e mette a disposizione delle autorità di contrasto e dei pubblici ministeri nuovi strumenti per affrontare le minacce rappresentate da autori potenziali di reati, compresi coloro che in ultima istanza agiscono da soli, in quanto rende possibile indagare e perseguire le attività di addestramento che possono portare a commettere reati terroristici. L’atto di ricevere addestramento a fini terroristici può svolgersi in presenza, ad esempio partecipando a un campo di addestramento gestito da un’associazione o un gruppo terroristico, oppure tramite vari media elettronici, compreso internet. Il semplice fatto di visitare siti web contenenti informazioni o di ricevere comunicazioni che potrebbero essere utilizzate per l’addestramento a fini terroristici non è tuttavia sufficiente per commettere il reato di ricevere un addestramento a fini terroristici. L’autore del reato deve di norma partecipare attivamente alla formazione. Nondimeno, gli Stati membri possono decidere di considerare reato nel loro ordinamento interno forme di “autoapprendimento”.

Inoltre, l’atto di ricevere un addestramento a fini terroristici deve essere praticato per commettere un reato terroristico o contribuire alla sua commissione, come definito all’articolo 3, e l’autore del reato deve avere l’intenzione di agire in tal modo. Anche la partecipazione ad attività altrimenti lecite, quali seguire un corso di chimica all’università, prendere lezioni di volo o ricevere un addestramento militare da uno Stato, può essere considerata come commissione illecita del reato di ricevere un addestramento a fini terroristici se è possibile dimostrare che il destinatario dell’addestramento ha l’intento criminoso di usare l’addestramento ricevuto per commettere un reato terroristico.

*Articolo 9: Viaggi all’estero a fini terroristici* – Il reato riguarda innanzitutto il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e qualifica come reato i viaggi a fini terroristici in un altro paese. L’articolo 9 intende attuare l’articolo 4 del Protocollo addizionale.

Scopo della disposizione è imporre agli Stati membri di qualificare come reato l’atto di recarsi in un altro paese se può essere dimostrato che lo scopo del viaggio è commettere, contribuire

o partecipare a reati di terrorismo quali definiti all'articolo 3, o impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici, come definito agli articoli 7 e 8. In aggiunta alle prescrizioni fissate dal Protocollo addizionale, la disposizione include anche i viaggi allo scopo di partecipare alle attività di un gruppo terroristico, quale definita all'articolo 4. Qualificare come reato i viaggi compiuti a tal fine è altrettanto importante per affrontare la minaccia rappresentata dai combattenti terroristi stranieri e fornisce agli investigatori e ai procuratori gli strumenti necessari per perseguire efficacemente le diverse finalità e attività perseguitate dai combattenti terroristi stranieri.

La disposizione riguarda i viaggi verso paesi terzi e anche gli Stati membri dell'UE, compresi quelli di cui l'autore del reato ha la cittadinanza o in cui risiede. Il viaggio verso lo Stato di destinazione può essere effettuato per via diretta o indiretta, transitando in altri Stati membri.

Tutte le persone che si recano in un altro paese sono potenzialmente interessate dalle disposizioni riguardanti la qualifica di reato dell'atto di viaggiare all'estero a fini terroristici ai sensi della direttiva. La gravità della minaccia rappresentata dai combattenti terroristi stranieri richiede una risposta energica che, d'altro canto, dovrebbe essere pienamente compatibile con i diritti e le libertà fondamentali e lo Stato di diritto. L'articolo 9 riguarda unicamente la qualifica di reato dell'atto di viaggiare in circostanze straordinarie e con uno specifico intento in merito alla finalità del viaggio.

*Articolo 10: Organizzazione o agevolazione di viaggi all'estero a fini terroristici* – La disposizione attua l'articolo 6 del protocollo aggiuntivo e impone agli Stati membri di perseguire penalmente i comportamenti che consentano i viaggi a finalità terroristica, come l'atto di organizzare o agevolare tali viaggi. Il termine “organizzazione” comprende una serie di atti che riguardano aspetti pratici connessi con il viaggio, come ad esempio l'acquisto dei biglietti e la pianificazione degli itinerari. Il termine “agevolazione” indica tutti gli atti diversi da quelli designati sotto “organizzazione” che aiutano il viaggiatore a raggiungere la sua destinazione. A titolo di esempio può essere menzionato l'atto di aiutare il viaggiatore ad attraversare illegalmente una frontiera. Oltre ad agire intenzionalmente, l'autore del reato deve essere a conoscenza del fatto che l'assistenza è prestata a fini terroristici.

*Articolo 11: Finanziamento del terrorismo* – La disposizione impone agli Stati membri di perseguire penalmente la fornitura di capitali che sono utilizzati per commettere reati di terrorismo e reati connessi a gruppi terroristici o attività terroristiche. La definizione è in linea con la definizione di finanziamento del terrorismo nell'ambito della direttiva 2015/849/UE, che riguarda il finanziamento di tutti i reati, quali definiti agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI, come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI. La nozione di “capitali” è definita all'articolo 2 della proposta di direttiva.

Inoltre, l'inclusione del finanziamento dei viaggi all'estero a fini terroristici, un reato non precedentemente previsto dalla decisione quadro 2002/475/GAI), attua l'articolo 5 del Protocollo addizionale e la raccomandazione 5 del GAFI/FATF (come chiarito dalla modifica adottata di recente della nota interpretativa relativa alla raccomandazione 5). Ai sensi dell'articolo 15 non è necessario che il reato sia stato commesso né stabilire un collegamento con uno specifico reato di terrorismo o con reati connessi ad attività terroristiche. L'articolo 11, in combinato disposto con l'articolo 15, attua la suddetta raccomandazione del GAFI/FATF, secondo la quale il finanziamento del terrorismo costituisce reato anche in assenza di un legame con uno o più atti terroristici specifici.

I capitali possono provenire da un'unica fonte, ad esempio un prestito o un dono forniti al viaggiatore da una persona o da un'entità giuridica, o da varie fonti attraverso un qualsiasi tipo di raccolta organizzata da una o più persone o entità giuridiche.

*Articoli da 12 a 14: Furto aggravato, estorsione e frode al fine di commettere reati di terrorismo* – Un’ultima serie di reati connessi al terrorismo (cfr. gli articoli da 12 a 14) riguarda il furto aggravato, l’estorsione e la frode con l’intenzione di commettere uno dei reati di cui all’articolo 3 o all’articolo 4, lettera b)). Questi reati erano già contemplati all’articolo 3 della decisione quadro 2002/475/GAI. È opportuno che gli Stati membri adottino le misure necessarie per garantire che gli atti preparatori per la commissione di tali reati al fine di perpetrare alcuni reati di terrorismo siano qualificati come attività connesse al terrorismo, a prescindere dal fatto che il reato di terrorismo in quanto tale sia stato commesso o meno; tali reati comprendono ad esempio il furto di esplosivi allo scopo di commettere un atto terroristico anche se l’attacco terroristico pianificato non viene realizzato.

#### ***Titolo IV: Disposizioni generali relative ai reati terroristici, ai reati riconducibili a un gruppo terroristico e ai reati connessi ad attività terroristiche***

*Articolo 15: Rapporto con reati terroristici* – Questa disposizione di applicazione orizzontale chiarisce che per tutti i reati riconducibili a un gruppo terroristico o ad attività terroristiche (compresi i reati di cui all’articolo 16), non è necessario che un reato di terrorismo sia stato effettivamente commesso, come già stabilito all’articolo 3, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/475/GAI, modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI. Per esempio, per qualificare come reato la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico non è necessario che gli atti di terrorismo siano già commessi o saranno commessi. Inoltre, non è necessario stabilire un collegamento con un determinato reato terroristico o, trattandosi dei reati di cui agli articoli da 9 a 11, con reati specifici riconducibili ad attività terroristiche. A titolo di esempio, per qualificare come reato il reclutamento a fini terroristici, non è necessario che a una persona sia chiesto di commettere un reato di terrorismo o che la persona che fornisce l’addestramento a fini terroristici istruisca una persona al fine di commettere uno specifico reato di terrorismo. Allo stesso modo, per qualificare come reato il finanziamento del terrorismo, è sufficiente che vi sia conoscenza circa l’utilizzo dei capitali a fini di promozione di attività terroristiche in generale senza necessità di un collegamento, ad esempio, a un determinato viaggio all’estero già previsto.

*Articolo 16: Concorso, istigazione e tentativo* – La disposizione si applica ai reati sopra menzionati e prevede che gli Stati membri considerino reati anche forme di concorso, istigazione e tentativo in relazione a molti dei suddetti reati.

Il concorso in un reato di terrorismo può comprendere un’ampia gamma di attività che vanno dalla messa a disposizione di risorse finanziarie per l’esecuzione di un attacco terroristico alla fornitura di servizi o materiale di supporto come (mezzi di) trasporto, armi, esplosivi o rifugio.

In aggiunta alle condizioni attualmente definite all’articolo 4 della decisione quadro 2002/475/GAI, modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI, si propone di perseguire penalmente anche il concorso in relazione all’atto di ricevere un addestramento. Mentre ciò non è previsto ai sensi del Protocollo addizionale, perseguire penalmente tali attività è coerente con il fatto di qualificare come reato il concorso in relazione ad altre attività preparatorie. Aiutare una persona a ottenere istruzioni (per esempio traducendo contenuti terroristici in una lingua straniera in piena consapevolezza del contenuto e dell’impiego previsto di tali istruzioni) non è di fatto meno riprovevole dell’offrire un analogo sostegno (traduzione) a una persona che impedisce un addestramento.

Si propone di estendere la qualifica di reato all’istigazione a tutti i reati, poiché l’istigatore è spesso il motore delle azioni realizzate da chi compie di fatto il reato. In aggiunta a quanto già

perseguito penalmente in precedenza ai sensi della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, il titolo III dell'attuale proposta qualifica come reato l'istigazione a commettere reati connessi ad attività terroristiche. Ad esempio, chi istiga un'altra persona a reclutare altri o a viaggiare all'estero a fini terroristici rientra nel campo di applicazione dell'articolo 16.

Rispetto alla decisione quadro 2002/475/GAI, viene stabilito l'obbligo supplementare per gli Stati membri di perseguire penalmente il tentativo di viaggiare all'estero per scopi terroristici, in linea con l'articolo 4, paragrafo 3, del Protocollo addizionale. Un altro obbligo supplementare consiste nel perseguire penalmente il concorso al finanziamento del terrorismo, in linea con la raccomandazione 5 del GAFI/FATF e la definizione di finanziamento del terrorismo di cui alla direttiva 2015/48/UE. Si propone inoltre di considerare reato il tentativo di fornire un addestramento e il reclutamento a fini terroristici. Ciò tiene conto delle condizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il terrorismo, nonché della situazione nella maggior parte degli Stati membri, che perseguono già penalmente il tentativo di commettere i reati suddetti, come mostra la relazione di attuazione 2014.

*Articolo 17: Sanzioni penali per le persone fisiche* – La disposizione, già contenuta all'articolo 5 della decisione quadro 2002/475/GAI, riguarda tutti i reati e impone agli Stati membri di applicare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, compresa l'estradizione. Il secondo paragrafo sottolinea che il reato di terrorismo deve essere punibile con una sanzione più severa di quella prevista per reati analoghi dal diritto nazionale in assenza di intento terroristico. Per alcuni reati è fissato un minimo per la sanzione penale massima da infliggere.

Si propone di mantenere immutata tale disposizione. In particolare, non occorre apportare alcuna modifica all'articolo 11 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, che si applica di conseguenza, in conformità dell'articolo 9 del protocollo addizionale.

*Articolo 18: Circostanze attenuanti* – La disposizione era già contenuta all'articolo 6 della decisione quadro 2002/475/GAI (che fa riferimento a “circostanze particolari”), a seguito della risoluzione del Consiglio del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale. La disposizione consente agli Stati membri di tenere conto di talune circostanze attenuanti che possono ridurre la sanzione penale inflitta ai terroristi. Si propone di mantenere tale disposizione immutata nella sostanza.

*Articolo 19: Responsabilità delle persone giuridiche* – La disposizione è applicabile a tutti i reati summenzionati e impone agli Stati di prevedere la responsabilità delle persone giuridiche, escludendo però che possa essere fatta valere in alternativa a quella delle persone fisiche. La disposizione è in linea con l'articolo 10 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, che si applica di conseguenza, in conformità dell'articolo 9 del protocollo addizionale.

Questa disposizione è tratta dall'articolo 7 della decisione quadro 2002/475/GAI, e riprende una formula standard comune ad altri strumenti giuridici dell'UE, che impone agli Stati membri di garantire che le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica. Non è necessario che tale responsabilità sia esclusivamente penale.

*Articolo 20: Tipi di sanzioni minime applicabili alle persone giuridiche* – La disposizione, già contenuta nell’articolo 8 della decisione quadro 2002/475/GAI, è applicabile alle sanzioni previste per le persone giuridiche. Si propone di mantenere tale disposizione immutata. In particolare, non occorre apportare alcuna modifica all’articolo 10 della convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione del terrorismo, che si applica di conseguenza, in conformità dell’articolo 9 del protocollo addizionale.

*Articolo 21: Giurisdizione ed esercizio dell’azione penale* – La disposizione, già contenuta all’articolo 9 della decisione quadro 2002/475/GAI e applicabile a tutti i reati summenzionati, impone che alle autorità giudiziarie sia conferita la competenza giurisdizionale per avviare indagini, perseguire e rinviare a giudizio i reati definiti nella presente direttiva.

La disposizione si fonda sul principio di territorialità di cui all’articolo 9, paragrafo 1, lettera a), in base al quale ciascuno Stato membro deve stabilire la propria competenza giurisdizionale per i reati di terrorismo commessi in tutto o in parte del suo territorio. L’articolo 9, paragrafo 1), lettera b), e l’articolo 9, paragrafo 4, possono essere considerati un’applicazione di questo principio. Inoltre, ciascuno Stato membro deve disporre di competenze giurisdizionali extraterritoriali per i reati di cui agli articoli da 1 a 4, quando l’autore del reato ne è cittadino o vi risiede oppure il reato è commesso contro le sue istituzioni o la sua popolazione o contro un’istituzione dell’Unione europea o un organismo creato conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea o al trattato sull’Unione europea, e che ha sede nello Stato membro in questione. L’articolo 9, paragrafo 3, stabilisce la giurisdizione necessaria per l’applicazione del principio “aut dedere aut iudicare”, secondo cui gli Stati membri devono essere in grado di perseguire i reati di terrorismo nel caso in cui si rifiutino di estradare una persona indagata o condannata. Infine, l’introduzione di norme di competenza giurisdizionale estesa inoltre di definire criteri per risolvere i conflitti positivi di competenza giurisdizionale che potrebbero sorgere tra Stati membri. A tal fine, l’articolo 9, paragrafo 2, presenta un elenco dei fattori che devono essere presi in considerazione in ordine di sequenza.

In confronto alle norme fissate nella decisione quadro 2002/475/GAI, si propone di stabilire la giurisdizione per perseguire il reato dell’atto di impartire addestramento a fini terroristici, quali definiti all’articolo 7 della proposta di direttiva. Tale disposizione speciale è necessaria per garantire che il reato possa essere perseguito in modo efficace nel caso di cittadini (di norma) di paesi terzi che impartiscono un addestramento a fini terroristici. In assenza di tale disposizione speciale, coloro che ricevono l’addestramento (in genere, cittadini dell’UE o ivi residenti) possono essere perseguiti penalmente per il reato di nuova introduzione, ovvero l’atto di ricevere un addestramento a fini terroristici (ai sensi dell’articolo 21, paragrafo 1, lettere a) o c) della proposta di direttiva), ma non può essere perseguita la persona che impedisce l’addestramento (di norma cittadino di un paese terzo/non residente nell’UE). Si creerebbe quindi un’ingiustificata lacuna. Occorre pertanto stabilire la giurisdizione per i reati commessi da chi impedisce un addestramento a fini terroristici a prescindere dalla cittadinanza, alla luce dei possibili effetti di tale atto sul territorio dell’Unione e della stretta connessione materiale tra i reati di impartire e ricevere un addestramento a fini terroristici.

#### ***Titolo V: Disposizioni in materia di protezione, sostegno e diritti delle vittime del terrorismo***

Come specificato al considerando 16 della proposta di direttiva, le misure previste nel presente titolo sono applicabili alle “vittime del terrorismo” secondo la definizione di cui alla direttiva sui diritti delle vittime. Il valore aggiunto dell’integrazione di tale definizione nella presente direttiva risiede nel ricordare e chiarire lo status dei familiari delle vittime decedute a seguito di un reato di terrorismo. Dato che i reati terroristici causano spesso la perdita di vite

umane, è fondamentale chiarire che i familiari delle vittime la cui morte è stata causata direttamente da tali reati e che subiscono un danno a seguito della morte di tale persona sono assimilate alle vittime dirette e possono beneficiare degli stessi diritti. La proposta di direttiva limita le vittime del terrorismo a coloro che hanno subito un danno causato direttamente dai reati terroristici di cui all'articolo 3. Altri reati contemplati dalla presente direttiva, in particolare i reati riconducibili a gruppi terroristici o i reati connessi ad attività terroristiche non dovrebbero essere coperti dalla definizione di vittima del terrorismo, data che hanno natura preparatoria e non causano vittime dirette.

*Articolo 22: Protezione e assistenza per le vittime del terrorismo* – Il primo paragrafo, già contenuto all'articolo 10, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475/GAI, impone agli Stati membri di disporre che le indagini o l'azione penale relative ai reati contemplati dalla presente direttiva non dipendano da una denuncia o accusa formulata da una vittima, almeno nei casi in cui i reati siano stati compiuti sul territorio dello Stato membro.

L'approccio dell'Unione europea contro il terrorismo presta un'attenzione particolare alla protezione e all'assistenza delle vittime. Con riferimento alle loro esigenze specifiche, si propone di specificare al paragrafo 2 le misure che gli Stati membri devono adottare per assecondare tali esigenze, allo scopo di precisare ulteriormente l'obbligo degli Stati membri – attualmente stabilito dall'articolo 10, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/475/GAI – di adottare, se necessario, tutte le misure possibili per assicurare un'assistenza appropriata.

La direttiva sui diritti delle vittime si applica a tutte le vittime di reato e non stabilisce categorie di vittime. Tuttavia, la direttiva sui diritti delle vittime riconosce che alcune vittime hanno esigenze specifiche di protezione, da valutare individualmente, e che va prestata particolare attenzione alle vittime che hanno subito un danno considerevole a causa, tra l'altro, della gravità del reato. Le vittime del terrorismo devono essere prese debitamente in considerazione a tale riguardo.

La direttiva sui diritti delle vittime non specifica nel dettaglio le modalità per rispondere alle esigenze specifiche delle vittime del terrorismo. Le vittime del terrorismo necessitano innanzitutto di sostegno e assistenza adeguati. È quindi cruciale fornire loro un'assistenza di emergenza ben organizzata e professionale subito dopo l'attentato e, in seguito, per tutto il tempo necessario. Le vittime del terrorismo descrivono spesso questa assistenza immediata come il momento che ha salvato loro la vita. Inoltre, poiché è probabile che le vittime del terrorismo risentano di disturbi post-traumatici da stress e di altri danni per la salute in relazione al trauma subito, è indispensabile offrire loro assistenza psicosociale per il tempo necessario a seconda del singolo caso. La disposizione proposta prevede tali servizi di assistenza qualificati.

L'accesso all'informazione è un altro aspetto importante nel periodo che segue un attentato terroristico, caratterizzato da un'ampia copertura mediatica in un momento in cui occorre rispettare la riservatezza delle indagini penali. Le vittime sono spesso confuse da informazioni incomplete e contraddittorie. Pertanto, la disposizione proposta prevede anche che sia fornito alle vittime l'accesso alle informazioni riguardanti i loro diritti nonché il sostegno e l'assistenza disponibili oltre alle informazioni sulle vittime.

Le disposizioni proposte non mirano a modificare le disposizioni dell'UE già esistenti sui diritti delle vittime, ma a definirle in un modo che risponda al meglio alle esigenze specifiche delle vittime del terrorismo.

*Articolo 23: Diritti delle vittime del terrorismo residenti in un altro Stato membro* – Gli attentati terroristici mirano a colpire grandi gruppi di persone e spesso le vittime provengono o risiedono in un paese diverso da quello in cui l’attentato terroristico è compiuto. Per questo motivo gli Stati membri devono garantire che le autorità nazionali competenti siano in grado di adottare le misure appropriate per ridurre al minimo le difficoltà di tali vittime, in particolare per quanto riguarda l’accesso alle informazioni sui diritti delle vittime e ai regimi di indennizzo esistenti. Inoltre, gli Stati membri provvedono a che le vittime del terrorismo abbiano accesso a lungo termine a un sostegno emotivo e psicologico e all’assistenza nel luogo in cui vivono.

### ***Titolo VI: Disposizioni finali***

*Articolo 24: Sostituzione della decisione quadro 2002/475/GAI* relativa alla lotta contro il terrorismo – La disposizione sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI.

*Articolo 25: Recepimento* – Data l’urgenza di dare attuazione ai reati aggiuntivi proposti, occorre prevedere un periodo breve per il recepimento. Il termine di recepimento di 12 mesi è stato stabilito nel presupposto che i negoziati saranno condotti rapidamente.

Proposta di

## **DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

### **sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, e l'articolo 82, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione europea si fonda su valori universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto, principi che sono patrimonio comune degli Stati membri.
- (2) Gli atti di terrorismo costituiscono una delle più gravi violazioni dei valori universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali su cui si fonda l'Unione europea. Essi rappresentano inoltre uno dei più seri attentati alla democrazia e allo Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri e sui quali si fonda l'Unione europea.
- (3) La decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio<sup>21</sup> è la pietra angolare della risposta della giustizia penale per combattere il terrorismo. Un quadro giuridico comune a tutti gli Stati membri e in particolare una definizione armonizzata dei reati terroristici servono da quadro di riferimento per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali competenti ai sensi della decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio<sup>22</sup>, della decisione 2008/615/GAI del Consiglio<sup>23</sup> e della decisione

---

<sup>21</sup> Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3).

<sup>22</sup> Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89).

<sup>23</sup> Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (GU L 210 del 6.8.2008, pag. 1).

2005/671/GAI del Consiglio<sup>24</sup>, del regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>25</sup>, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio<sup>26</sup> e della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio<sup>27</sup>.

- (4) Negli ultimi anni la minaccia terroristica è cresciuta ed evoluta rapidamente. Persone indicate come “combattenti terroristi stranieri” si recano all'estero a scopi terroristici. I combattenti terroristi stranieri che rientrano in patria rappresentano una grave minaccia per la sicurezza di tutti gli Stati membri dell'UE. Sono risultati implicati in recenti attentati o complotti, tra cui gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015. Inoltre, l'Unione europea e i suoi Stati membri devono far fronte a crescenti minacce rappresentate da individui ispirati o istruiti da gruppi terroristici all'estero, ma che rimangono in Europa.
- (5) Tenendo conto dell'evoluzione delle minacce terroristiche e degli obblighi giuridici cui l'Unione e gli Stati membri sottostanno a norma del diritto internazionale, è opportuno che la definizione dei reati terroristici, tra cui i reati riconducibili a un gruppo terroristico e i reati connessi ad attività terroristiche, sia oggetto di un'ulteriore armonizzazione in tutti gli Stati membri per coprire in maniera più globale il comportamento specifico dei combattenti terroristi stranieri e il finanziamento del terrorismo. È opportuno che tali condotte siano punibili anche se messe in atto attraverso internet, incluse le reti sociali.
- (6) I reati connessi ad attività terroristiche sono di natura molto grave in quanto possono potenzialmente portare alla commissione di reati terroristici e permettono ai terroristi e ai gruppi terroristici di proseguire e continuare a sviluppare tali attività.
- (7) I reati riconducibili alla pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo comprendono, tra l'altro, l'esaltazione e la giustificazione del terrorismo o la diffusione di messaggi o immagini, comprese quelle riguardanti le vittime del terrorismo, quale mezzo per pubblicizzare la causa dei terroristi o intimidire gravemente la popolazione, a condizione che tale condotta comporti il pericolo che possano essere commessi atti terroristici.
- (8) Considerata la gravità della minaccia e la necessità, in particolare, di arginare il flusso di combattenti terroristi stranieri, è necessario qualificare come reato i viaggi all'estero a fini terroristici compiuti allo scopo non solo di commettere reati terroristici o di

---

<sup>24</sup> Decisione 2005/671/GAI del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici (GU L 253 del 29.9.2005, pag. 22).

<sup>25</sup> Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l’“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un’agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1).

<sup>26</sup> Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

<sup>27</sup> Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni (GU L 162 del 20.6.2002, pag. 1).

impartire o ricevere un addestramento, ma anche di partecipare alle attività di un gruppo terroristico. È opportuno considerare reato anche l’atto di agevolare tali viaggi.

- (9) La perseguitabilità penale dell’atto di ricevere un addestramento a fini terroristici integra il reato esistente dell’atto di impartire l’addestramento e, in particolare, risponde alle minacce derivanti da coloro che preparano attivamente la commissione di reati terroristici, compresi coloro che in ultima istanza agiscono da soli.
- (10) Le attività di finanziamento del terrorismo dovrebbero essere punibili negli Stati membri e comprendere il finanziamento di atti terroristici, il finanziamento di un gruppo terroristico e altri reati riconducibili ad attività terroristiche, quali il reclutamento e l’addestramento, o i viaggi a fini terroristici, allo scopo di smantellare le strutture di supporto che agevolano la commissione di reati terroristici. Dovrebbero altresì essere perseguiti come reato il concorso e il tentativo di finanziamento del terrorismo.
- (11) Inoltre, gli atti di prestare sostegno materiale al terrorismo tramite persone che forniscono o agiscono da intermediari per la fornitura di servizi, capitali e beni, comprese le operazioni commerciali che comportano l’entrata o uscita di beni dall’Unione, dovrebbero essere perseguiti penalmente negli Stati membri come concorso in reati terroristici o come finanziamento del terrorismo, se i reati sono compiuti nella consapevolezza che tali operazioni o i loro proventi sono destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, a fini terroristici o andranno a beneficio di gruppi terroristici.
- (12) Il tentativo di recarsi all’estero a fini terroristici dovrebbe essere passibile di sanzioni penali, come pure il tentativo di impartire un addestramento e di reclutare a fini terroristici.
- (13) Per quanto riguarda i reati di cui alla presente direttiva, la nozione di intenzionalità deve applicarsi a tutti gli elementi costitutivi di tali reati. Il carattere intenzionale di un’azione o di un’omissione può essere dedotto da circostanze materiali oggettive.
- (14) Inoltre, dovrebbero essere previste pene commisurate alla gravità dei reati per le persone fisiche o giuridiche che li hanno compiuti o ne sono responsabili.
- (15) Dovrebbero essere stabilite regole di giurisdizione per garantire che un reato terroristico possa essere perseguito in modo efficace. In particolare, occorre stabilire la giurisdizione per i reati commessi da chi impedisce un addestramento a fini terroristici, a prescindere dalla cittadinanza, alla luce dei possibili effetti di tale atto sul territorio dell’Unione e della stretta connessione materiale tra i reati di impartire e ricevere un addestramento a fini terroristici.
- (16) Gli Stati membri dovrebbero adottare misure specifiche di protezione, sostegno e assistenza per rispondere alle esigenze specifiche delle vittime del terrorismo, definendo e approfondendo ulteriormente i diritti già previsti dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>28</sup>. Le vittime del

<sup>28</sup> Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 37).

terrorismo sono definite all'articolo 1 della direttiva 2012/29/UE in relazione a reati di terrorismo di cui all'articolo 3. Le misure che devono essere adottate dagli Stati membri dovrebbero garantire che, in caso di attentato terroristico, le vittime del terrorismo ricevano sostegno emotivo e psicologico, tra cui sostegno e consulenza psicologica per elaborare il trauma subito e tutte le pertinenti informazioni e consulenze giuridiche, pratiche e finanziarie.

- (17) Gli Stati membri dovrebbero cooperare tra loro al fine di garantire che a tutte le vittime del terrorismo sia fornito l'accesso alle informazioni sui diritti delle vittime, sui servizi di sostegno disponibili e sui regimi di indennizzo esistenti. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero garantire che le vittime del terrorismo abbiano accesso ai servizi di sostegno a lungo termine nel paese di residenza, anche se il reato terroristico ha avuto luogo in un altro paese dell'UE.
- (18) Poiché gli obiettivi della presente direttiva non possono essere conseguiti in misura sufficiente attraverso un'azione unilaterale degli Stati membri, ma, data la necessità di norme armonizzate a livello dell'UE, possono essere raggiunti meglio a livello dell'Unione, questa può adottare le misure necessarie, conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (19) La presente direttiva rispetta i principi riconosciuti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea nonché i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti nello specifico dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi i diritti di cui ai titoli II, III, V e VI che comprendono, tra l'altro, il diritto alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di espressione e d'informazione, alla libertà di associazione e alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, il divieto generale di qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sulla razza, il colore, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, tra cui anche l'esigenza di precisione, chiarezza e prevedibilità del diritto penale, la presunzione di innocenza e la libertà di circolazione, di cui all'articolo 21, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e alla direttiva 2004/38/CE. La presente direttiva deve essere attuata conformemente a detti diritti e principi.
- (20) L'applicazione dell'incriminazione ai sensi della presente direttiva dovrebbe essere proporzionata alla natura e alle circostanze del reato, nel rispetto delle finalità legittime perseguiti e della loro necessità in una società democratica, escludendo qualunque forma di arbitrarietà o di discriminazione.
- (21) Per gli Stati membri da essa vincolati, la presente direttiva sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI<sup>29</sup>.
- (22) A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato

<sup>29</sup> Modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI (GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21).

sull’Unione europea e al trattato sul funzionamento dell’Unione europea, il Regno Unito e l’Irlanda hanno notificato che desiderano partecipare all’adozione e all’applicazione della presente direttiva.

E/O

- (23) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell’Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull’Unione europea e al trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e fatto salvo l’articolo 4 di tale protocollo, il Regno Unito e l’Irlanda non partecipano all’adozione della presente direttiva e non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione.
- (24) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull’Unione europea e al trattato sul funzionamento dell’Unione europea, la Danimarca non partecipa all’adozione della presente direttiva e non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione. La decisione quadro 2002/475/GAI continuerà a essere vincolante e applicabile alla Danimarca,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

## **TITOLO I: OGGETTO E DEFINIZIONI**

### *Articolo 1 Oggetto*

La presente direttiva stabilisce le norme minime relative alla definizione dei reati terroristici e alle sanzioni nell’ambito dei reati terroristici, ai reati riconducibili a un gruppo terroristico e ai reati connessi ad attività terroristiche nonché le misure specifiche di protezione e assistenza per le vittime del terrorismo.

### *Articolo 2 Definizioni*

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- (a) “capitali”: attività di qualsiasi natura, materiali o immateriali, mobili o immobili, a prescindere dal modo in cui sono state acquisite, e documenti o strumenti giuridici in qualsiasi forma, anche elettronica o digitale, da cui risulti un diritto o un interesse riguardante tali attività, tra cui crediti bancari, assegni turistici, assegni bancari, ordini di pagamento, azioni, titoli, obbligazioni, tratte, lettere di credito;
- (b) “persona giuridica”: soggetto avente personalità giuridica in forza del diritto applicabile, a eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell’esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

- (c) “gruppo terroristico”: un’associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati terroristici.
- (d) “associazione strutturata”: un’associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata.

## **TITOLO II:**

### **REATI DI TERRORISMO E REATI RICONDUCIBILI A UN GRUPPO TERRORISTICO**

#### *Articolo 3* *Reati terroristici*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché siano considerati reati terroristici gli atti intenzionali di cui al paragrafo 2 definiti reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un paese o a un’organizzazione internazionale, quando sono commessi con uno o più dei seguenti scopi:
  - (a) intimidire gravemente la popolazione;
  - (b) costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto;
  - (c) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un’organizzazione internazionale.
2. Gli atti intenzionali di cui al paragrafo 1 sono:
  - (a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso;
  - (b) attentati all’integrità fisica di una persona;
  - (c) sequestro di persona e cattura di ostaggi;
  - (d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere in pericolo vite umane o causare perdite economiche considerevoli;
  - (e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci;
  - (f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi nucleari, biologiche e chimiche, nonché ricerca e sviluppo di armi biologiche e chimiche;

- (g) rilascio di sostanze pericolose o il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane;
- (h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane;
- (i) minaccia di commettere uno degli atti elencati alle lettere da a) a h).

*Articolo 4*  
*Reati riconducibili a un gruppo terroristico*

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti atti, se intenzionali, configurino reato:

- (a) direzione di un gruppo terroristico;
- (b) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendogli informazioni o mezzi materiali, ovvero tramite qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo terroristico.

**TITOLO III: REATI CONNESSI AD ATTIVITÀ TERRORISTICHE**

*Articolo 5*  
*Pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuta intenzionalmente, la diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio con l'intento di incitare alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) ad h), se tale comportamento, a prescindere dal fatto che inciti direttamente a compiere reati di terrorismo, crei il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi.

*Articolo 6*  
*Reclutamento a fini terroristici*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di sollecitare un'altra persona a commettere uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) ad h) e all'articolo 4.

*Articolo 7*  
*Atto di impartire un addestramento a fini terroristici*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di impartire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di

esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o contribuire a commettere uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) ad h), nella consapevolezza che le competenze trasmesse sono destinate ad essere utilizzate a tale scopo.

*Articolo 8*  
*Atto di ricevere un addestramento a fini terroristici*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di ricevere istruzioni da un'altra persona per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) ad h).

*Articolo 9*  
*Viaggi all'estero a fini terroristici*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di recarsi in un altro paese al fine di commettere o contribuire a commettere un reato terroristico di cui all'articolo 3, la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico di cui all'articolo 4 o l'atto di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici di cui agli articoli 7 e 8.

*Articolo 10*  
*Organizzazione o agevolazione di viaggi all'estero a fini terroristici*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituiscano reato, se compiuti intenzionalmente, tutti gli atti connessi all'organizzazione o agevolazione per assistere una persona che si reca all'estero a fini terroristici, come definito all'articolo 9, nella consapevolezza che l'assistenza è prestata a tal fine.

*Articolo 11*  
*Finanziamento del terrorismo*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuto intenzionalmente, il fatto di fornire o raccogliere capitali, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione che tali capitali siano utilizzati, o sapendo che saranno destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, per commettere uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 10 e da 12 a 14 o all'articolo 16.

*Articolo 12*  
*Furto aggravato allo scopo di commettere un reato terroristico*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato il furto aggravato commesso intenzionalmente allo scopo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 3.

*Articolo 13*  
*Estorsione allo scopo di commettere un reato terroristico*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato l'estorsione commessa intenzionalmente allo scopo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 3.

*Articolo 14*  
*Produzione di falsi documenti amministrativi allo scopo di commettere un reato terroristico*

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che costituisca reato, se compiuta intenzionalmente, la produzione di falsi documenti amministrativi allo scopo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) ad h), e all'articolo 4.

**TITOLO IV: DISPOSIZIONI GENERALI RELATIVE AI REATI TERRORISTICI, AI REATI RICONDUCIBILI A UN GRUPPO TERRORISTICO E AI REATI CONNESSI AD ATTIVITÀ TERRORISTICHE**

*Articolo 15*  
*Connessione con reati terroristici*

Affinché un reato di cui all'articolo 4 e al titolo III sia perseguitabile non è necessario che un reato terroristico sia stato effettivamente commesso, né è necessario stabilire un collegamento con un reato terroristico specifico o, nei casi dei reati di cui agli articoli da 9 a 11, con reati specifici connessi ad attività terroristiche.

*Articolo 16*  
*Concorso, istigazione e tentativo*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia reso punibile il concorso in uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 8 e da 11 a 14.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia resa punibile l'istigazione a compiere uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 14.
3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia reso punibile il tentativo di commettere uno dei reati di cui agli articoli 3, 6, 7, 9 e da 11 a 14, esclusi la detenzione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera f), e il reato di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera i).

*Articolo 17*  
*Sanzioni applicabili alle persone fisiche*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che i reati indicati agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16 siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati terroristici di cui all'articolo 3, e quelli elencati all'articolo 16, purché riconducibili a reati terroristici, siano punibili con una reclusione più severa di quella prevista per tali reati dal diritto nazionale in assenza della finalità specifica richiesta a norma dell'articolo 3, salvo qualora le pene previste siano già le pene massime contemplate dal diritto nazionale.
3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati elencati all'articolo 4 siano punibili con una reclusione di durata massima non inferiore a 15 anni per i reati di cui all'articolo 4, lettera a), e non inferiore a 8 anni per i reati di cui all'articolo 4, lettera b). Qualora il reato terroristico di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera i), sia commesso da una persona alla direzione di un gruppo terroristico, come indicato all'articolo 4, lettera a), la pena massima non è inferiore a otto anni.

*Articolo 18*  
*Circostanze attenuanti*

Ogni Stato membro può adottare le misure necessarie affinché le pene di cui all'articolo 17 possano essere ridotte nel caso in cui l'autore del reato:

- (a) rinunci all'attività terroristica;
- (b) fornisca alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere diversamente e che sono loro utili per:
  - (1) prevenire o attenuare gli effetti del reato;
  - (2) identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato;
  - (3) acquisire elementi di prova;
  - (4) impedire che siano commessi altri reati indicati agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16.

*Articolo 19*  
*Responsabilità delle persone giuridiche*

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, su una delle seguenti basi:
  - (a) un potere di rappresentanza di detta persona giuridica;
  - (b) la facoltà di prendere decisioni per conto della persona giuridica;
  - (c) la facoltà di esercitare il controllo all'interno della persona giuridica.
2. Gli Stati membri adottano altresì le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile il compimento di

uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità delle persone giuridiche prevista dai paragrafi 1 e 2 non esclude l'esercizio dell'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autrici, istigatrici o complici di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16.

*Articolo 20*  
*Sanzioni applicabili alle persone giuridiche*

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 19 siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- (a) l'esclusione dal godimento di contributi o sovvenzioni pubblici;
- (b) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale;
- (c) l'assoggettamento a vigilanza giudiziaria;
- (d) un provvedimento giudiziario di liquidazione;
- (e) la chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato.

*Articolo 21*  
*Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale per i reati di cui agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16 nei seguenti casi:
  - (a) il reato è commesso, anche solo parzialmente, nel suo territorio;
  - (b) il reato è commesso a bordo di una nave battente bandiera del suo paese o di un aeromobile ivi registrato;
  - (c) l'autore del reato è un suo cittadino o residente;
  - (d) l'autore del reato impedisce ai suoi cittadini o residenti un addestramento a fini terroristici, di cui all'articolo 7;
  - (e) il reato è commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel suo territorio;
  - (f) il reato è commesso contro le sue istituzioni o la sua popolazione o contro un'istituzione, un organismo, un ufficio o un'agenzia dell'Unione europea che ha sede nello Stato membro in questione.

Ciascuno Stato membro può estendere la sua competenza quando il reato è stato commesso nel territorio di uno Stato membro.

2. Se un reato rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato a esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, gli Stati membri in questione collaborano per stabilire quale di essi perseguita gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. A tale scopo gli Stati membri possono avvalersi di Eurojust per agevolare la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie e coordinare le loro azioni. Si tiene conto, in successione, dei seguenti elementi:
  - (a) lo Stato membro è quello nel cui territorio sono stati commessi i reati;
  - (b) lo Stato membro è quello di cui l'autore ha la cittadinanza o in cui è residente;
  - (c) lo Stato membro è quello di origine delle vittime;
  - (d) lo Stato membro è quello nel cui territorio è stato trovato l'autore dei reati.
3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione anche per i reati di cui agli articoli da 3 a 14 e all'articolo 16 se rifiuta di consegnare o di estradare verso un altro Stato membro o un paese terzo una persona indagata o condannata per uno di tali reati.
4. Ciascuno Stato membro si adopera affinché sia stabilita la sua giurisdizione nei casi riguardanti un reato di cui agli articoli 4 e 16 commesso anche solo parzialmente nel suo territorio, a prescindere dal luogo in cui il gruppo terroristico è basato o svolge le sue attività criminali.
5. Il presente articolo non esclude l'esercizio della giurisdizione penale secondo quanto previsto da uno Stato membro conformemente al diritto nazionale.

## **TITOLO V: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE, SOSTEGNO E DIRITTI DELLE VITTIME DEL TERRORISMO**

### *Articolo 22*

#### *Protezione e assistenza per le vittime del terrorismo*

1. Gli Stati membri dispongono che le indagini o l'azione penale relative ai reati contemplati dalla presente direttiva non siano subordinate a una denuncia o accusa presentata da una vittima del terrorismo o da una vittima del reato in questione, almeno nei casi in cui i reati siano stati compiuti sul territorio dello Stato membro.
2. Gli Stati membri dispongono che siano in funzione i servizi specifici per assistere e sostenere le vittime del terrorismo. Tali servizi devono avere la capacità e la struttura organizzativa necessaria per fornire assistenza e sostegno a tali vittime immediatamente dopo un attentato e, in seguito, per tutto il tempo necessario secondo le esigenze specifiche di ciascuna vittima. I servizi sono riservati, gratuiti e

facilmente accessibili a tutte le vittime del terrorismo. Essi comprendono, in particolare:

- (a) sostegno emotivo e psicologico, ad esempio sostegno e consulenza psicologica per il trauma subito;
  - (b) consulenza e informazioni su ogni pertinente questione finanziaria, giuridica o pratica.
3. La presente direttiva si applica in aggiunta e fatte salve le misure di cui alla direttiva 2012/29/UE.

*Articolo 23*

*Diritti delle vittime del terrorismo residenti in un altro Stato membro*

1. Gli Stati membri dispongono affinché le rispettive autorità competenti cooperino tra loro per garantire l'accesso alle informazioni da parte delle vittime del terrorismo residenti in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato commesso il reato terroristico. L'accesso alle informazioni deve comprendere, in particolare, le informazioni sui diritti delle vittime, i servizi di sostegno disponibili e i regimi di indennizzo esistenti.
2. Gli Stati membri provvedono a che tutte le vittime del terrorismo abbiano accesso, sul territorio dello Stato membro di residenza, all'assistenza e ai servizi di sostegno di cui all'articolo 22, anche se il reato di terrorismo è stato commesso in un altro Stato membro.

**TITOLO VI: DISPOSIZIONI FINALI**

*Articolo 24*

*Sostituzione della decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta al terrorismo*

La decisione quadro 2002/475/GAI è sostituita dalla presente direttiva per gli Stati membri vincolati da quest'ultima, fatti salvi gli obblighi di tali Stati membri relativi al termine per il recepimento di detta decisione quadro nell'ordinamento nazionale.

Per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva, i riferimenti alla decisione quadro 2002/475/GAI si intendono fatti alla presente direttiva.

*Articolo 25*

*Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro [12 mesi dalla sua adozione]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

*Articolo 26  
Relazione*

1. Entro [24 mesi dalla scadenza del termine per il recepimento della presente direttiva], la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva.
2. Entro [48 mesi dalla scadenza del termine per il recepimento della direttiva], la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta l'impatto e il valore aggiunto della presente direttiva sulla lotta contro il terrorismo. La Commissione terrà conto delle informazioni trasmesse dagli Stati membri a norma della decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

*Articolo 27  
Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 28  
Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo  
Il presidente*

*Per il Consiglio  
Il presidente*