



Bruxelles, 21.12.2016  
COM(2016) 831 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Terza relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della  
sicurezza**

## Terza relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza

### I. INTRODUZIONE

Il presente documento è la terza relazione mensile sui progressi compiuti verso la creazione di un'autentica ed efficace Unione della sicurezza e verte sugli sviluppi attinenti a due pilastri principali: *affrontare il problema del terrorismo e della criminalità organizzata e i relativi mezzi di sostegno, nonché rafforzare le nostre difese e creare resilienza contro tali minacce*. Il vile ed esecrabile attacco del 19 dicembre a Berlino e gli altri terribili attacchi compiuti nel 2016 ci pongono nuovamente di fronte alla nostra vulnerabilità e alla necessità di continuare a collaborare per rafforzare la nostra sicurezza collettiva al fine di proteggere la nostra libertà e il nostro modo di vivere. Nel periodo di riferimento qui considerato sono stati compiuti progressi significativi per quanto riguarda la riduzione dello spazio di manovra dei terroristi e dei loro sostenitori. La presente relazione illustra il nuovo **pacchetto sul finanziamento del terrorismo** che è stato **adottato oggi** e costituisce un passo importante per limitare le risorse finanziarie di cui si avvale il terrorismo. Per ridurre ulteriormente lo spazio di manovra dei terroristi, la Commissione sta altresì potenziando lo scambio di informazioni grazie all'adozione di una serie di proposte volte a rafforzare l'efficacia e l'efficienza del **sistema d'informazione Schengen**. Nel periodo di riferimento qui considerato sono stati compiuti progressi significativi anche in relazione ai fascicoli legislativi fondamentali dell'UE finalizzati al contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché al rafforzamento della sicurezza ai nostri confini. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno ora raggiunto un accordo politico in merito alla **direttiva sulla lotta contro il terrorismo**, alla revisione della **direttiva sulle armi da fuoco** e alla revisione del **codice frontiere Schengen** per rendere possibili controlli sistematici sui cittadini dell'UE.

Ci sono stati, inoltre, importanti progressi nella lotta contro la radicalizzazione online. La seconda riunione ad alto livello del **Forum dell'UE su Internet** ha annunciato un'iniziativa di condivisione di hash dalle principali piattaforme Internet, per consentire alle società partecipanti di utilizzare hash per individuare contenuti terroristici allo scopo di garantire la loro definitiva rimozione. Si prevede che questo nuovo strumento restringerà ulteriormente l'accesso da parte delle organizzazioni terroristiche a un mezzo di comunicazione fondamentale utilizzato a fini di propaganda, reclutamento e radicalizzazione. Durante il Forum la Commissione ha anche varato il **programma di responsabilizzazione della società civile**, finanziato con 10 milioni di euro e volto a sostenere i partner della società civile nell'opera di rafforzamento del volume di efficaci narrative alternative online.

Inoltre, vi sono stati sviluppi fondamentali in vari altri ambiti. Considerata l'importanza vitale di un'attuazione piena e tempestiva della direttiva sul codice di prenotazione (PNR) dell'UE, la Commissione ha presentato un **piano di attuazione del PNR** nell'intento di fornire assistenza agli Stati membri. La Commissione ha altresì presentato un **piano d'azione per rafforzare la risposta europea alle frodi relative ai documenti di viaggio**. Tale piano prevede raccomandazioni operative agli Stati membri per ovviare al crescente problema delle frodi dei documenti di viaggio, compresi la registrazione dell'identità, l'emissione di documenti, la produzione di documenti e il loro controllo. Infine, per contribuire a proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche, la Commissione ha esaminato il problema della sicurezza delle nostre griglie energetiche nell'ambito del **pacchetto sull'Unione dell'energia** adottato il 30 novembre. Tale pacchetto è destinato

ad aiutare gli Stati membri nella valutazione dei rischi, nella preparazione della risposta ai rischi e nella gestione di situazioni di crisi in riferimento ai sistemi elettrici dell'Unione.

## II. NUOVE LEGGI DELL'UE DI CONTRASTO DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

### *Reati di terrorismo*

Dopo intensi negoziati, il 17 novembre il Parlamento europeo e il Consiglio hanno concluso un accordo politico sulla proposta della Commissione di una **direttiva sulla lotta contro il terrorismo** del dicembre 2015<sup>1</sup>. Si tratta di un passo fondamentale nella nostra lotta contro i terroristi e i loro sostenitori. La direttiva consolida la legislazione dell'UE e le norme internazionali vigenti<sup>2</sup> in materia di penalizzazione dei reati di terrorismo e include i "nuovi" reati correlati al terrorismo, compresi il finanziamento del terrorismo e i viaggi all'estero finalizzati al compimento di reati di terrorismo o alla partecipazione a campi di addestramento - nonché i viaggi di ritorno da simili attività e lo svolgimento o il ricevimento di attività di addestramento. Questo è un elemento decisivo nella lotta contro i combattenti terroristi stranieri. La direttiva contiene altresì disposizioni volte a soddisfare le specifiche esigenze delle vittime del terrorismo tramite informazioni, sostegno e protezione. Ora il Parlamento europeo e il Consiglio devono adottare formalmente il testo entro tempi rapidi e gli Stati membri avranno diciotto mesi di tempo per l'attuazione.

### *Controllo delle armi da fuoco*

Facendo seguito a una proposta della Commissione del novembre 2015 e a ripetuti inviti rivolti al Parlamento europeo e al Consiglio, il 13 dicembre 2016 i legislatori hanno raggiunto un accordo politico sulla revisione della **direttiva dell'UE sulle armi da fuoco**<sup>3</sup>. Si tratta di un passo decisivo per arrestare l'accesso legale ad armi d'assalto di tipo militare. La direttiva rivista amplia la gamma delle armi proibite e pertanto sottoposte ai controlli più severi previsti dalla categoria A; sono qui comprese le armi automatiche convertite in semiautomatiche e le armi semiautomatiche munite di caricatori e dispositivi di carico ad alta capacità. In futuro, le armi di questo tipo potranno essere acquistate e commerciate soltanto da un gruppo rigidamente definito di titolari di apposite licenze, come musei e tiratori sportivi, cui si applicheranno severi requisiti di sicurezza e monitoraggio. Per la prima volta saranno posti limiti alle dimensioni dei caricatori delle armi semiautomatiche a canna corta e a canna lunga e tutti i componenti essenziali delle armi dovranno essere marcati e registrati<sup>4</sup>.

Oltre a rafforzare i controlli sulle armi detenute legalmente, la Commissione sta lavorando al rafforzamento della **lotta contro il traffico di armi illegali**, specialmente nei Balcani occidentali, come previsto dal piano d'azione 2015-2019. La riunione a livello ministeriale con i Balcani occidentali, svoltasi il 16 dicembre, ha costituito a tale

---

<sup>1</sup> COM(2015) 625 final.

<sup>2</sup> Compresi il protocollo aggiuntivo della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e le norme della task force "Azione finanziaria" (*Financial Action Task Force - FATF*).

<sup>3</sup> COM(2006) 93 definitivo.

<sup>4</sup> Nella riunione del COREPER del 20 dicembre 2016, in cui si è discusso del testo concordato tra i legislatori per la direttiva sulle armi da fuoco, la Commissione ha rilasciato una dichiarazione in cui deplora che alcune parti, più ambiziose, della proposta originaria, in particolare laddove si proponeva un bando totale delle armi semiautomatiche più pericolose, non abbiano ricevuto il sostegno del Parlamento e del Consiglio.

proposito una tappa importante; l'UE e i paesi dei Balcani occidentali hanno adottato una dichiarazione congiunta al fine di illustrare i passi da compiere per contrastare in modo più efficace il traffico di armi illegali sia in Europa che nei Balcani occidentali.

Inoltre, la Commissione ha ulteriormente rafforzato le misure relative ai precursori di esplosivi, allo scopo di rendere ancora più difficile per i terroristi l'accesso alle materie prime utilizzate per la **fabbricazione illecita di esplosivi**. Il regolamento (UE) n. 98/2013 stabilisce norme armonizzate riguardanti la messa a disposizione, l'introduzione, la detenzione e l'uso di sostanze o miscele che potrebbero essere impropriamente utilizzate per la fabbricazione illecita di esplosivi, allo scopo di limitarne la disponibilità per i privati e di garantire l'adeguata segnalazione di operazioni sospette lungo l'intera catena di approvvigionamento. Sono stati adottati tre regolamenti delegati<sup>5</sup> per controllare l'utilizzo di precursori di esplosivi su polvere di alluminio, polvere di magnesio e nitrato di magnesio. Tali regolamenti impongono un severo obbligo di segnalazione delle vendite di sostanze atte a essere utilizzate come precursori, al fine di impedire che le stesse siano dirottate verso la fabbricazione illecita di esplosivi artigianali.

#### *Controlli di frontiera sistematici*

Mentre i cittadini di paesi terzi sono già adesso sottoposti, al momento dell'entrata nell'UE, a controlli sistematici dei documenti e di sicurezza sulla base di banche dati rilevanti, la prevista riforma del **codice frontiere Schengen**<sup>6</sup>, concordata dai colegislatori il 5 dicembre, introduce l'obbligo di controlli sistematici dei cittadini dell'UE sulla base di banche dati rilevanti. Inoltre, i cittadini di paesi terzi dovranno d'ora in poi essere sottoposti a controlli sistematici all'uscita dall'UE sulla base del sistema d'informazione Schengen (SIS) e della banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio persi e rubati. Questa modifica contribuirà a individuare le persone ricercate che sono state segnalate – compresi i combattenti terroristi stranieri.

### **III. OTTENERE RISULTATI IN RELAZIONE AL PIANO D'AZIONE PER IL RAFFORZAMENTO DELLA LOTTA CONTRO IL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO**

Al fine di affrontare l'intera gamma di strumenti utilizzati dai terroristi per raccogliere e movimentare fondi, **nel febbraio 2016** la Commissione ha proposto un **piano d'azione** complessivo volto a **rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo**<sup>7</sup>. Oggi la Commissione ha adottato un nuovo pacchetto di proposte per dare attuazione alle azioni che si era impegnata a completare entro la fine del 2016. Grazie agli strumenti proposti, sarà più difficile per i criminali finanziare le proprie attività, mentre sarà più facile tracciare le loro operazioni finanziarie, arrestarli e consegnarli alla giustizia. Le misure mirano a contrastare il riciclaggio di denaro e i movimenti illeciti di denaro contante collegati al terrorismo e alla criminalità, migliorando il congelamento e la confisca di beni e valutando come migliorare l'individuazione e il tracciamento dei movimenti finanziari dei terroristi.

#### ***1. Penalizzazione del riciclaggio di denaro e individuazione di movimenti illeciti di denaro contante***

---

<sup>5</sup> C(2016) 7647 final, C(2016) 7650 final e C(2016) 7657 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 670 final.

<sup>7</sup> COM(2016) 050 final.

Per poter perseguire i criminali e i terroristi e assicurarli alla giustizia, le autorità competenti necessitano di norme penali adeguate. La proposta di **direttiva per la penalizzazione del riciclaggio di denaro**<sup>8</sup> conterrà una definizione completa dei reati di riciclaggio di denaro e delle relative sanzioni in tutta l'UE. La direttiva rafforzerà il quadro vigente in materia di contrasto del riciclaggio di denaro. Inoltre, garantirà che l'UE adempia i propri obblighi internazionali in questo ambito, tra cui la convenzione di Varsavia<sup>9</sup>, e le pertinenti raccomandazioni della task force "Azione finanziaria" (FATF), oltre a contribuire al superamento dei persistenti ostacoli alla cooperazione di polizia e giudiziaria transfrontaliera nella lotta contro il riciclaggio di denaro e a migliorare l'applicazione delle norme. Infine, la proposta dovrebbe impedire ai criminali di sfruttare a proprio vantaggio le differenze esistenti tra le legislazioni nazionali e fungere da efficace deterrente.

Al fine di perseguire efficacemente questi crimini, le autorità competenti necessitano di strumenti adeguati per individuare i terroristi e i loro sostenitori. Il vigente regolamento relativo ai controlli sul denaro contante<sup>10</sup> stabilisce che le persone che entrano nell'Unione o ne escono con 10 000 EUR o più debbano dichiarare la somma in loro possesso. Non ci sono, invece, disposizioni per i trasferimenti di denaro contante effettuati tramite posta, trasporto o corriere; secondo le segnalazioni delle autorità competenti, i criminali hanno iniziato a inviare o ricevere denaro contante tramite spedizioni di questo tipo per sottrarsi al suddetto obbligo di dichiarazione previsto dal regolamento.

Inoltre, il regolamento relativo ai controlli sul denaro contante stabilisce soltanto che i dati contenuti nella dichiarazione siano "messi a disposizione" dalle autorità competenti all'unità di informazione finanziaria (UIF) dello Stato membro in cui sono stati raccolti. Questo requisito per così dire passivo può essere soddisfatto semplicemente rendendo disponibili per l'UIF a fini di ispezione i moduli compilati delle dichiarazioni in parola. Ma ciò non basta, perché tali informazioni dovrebbero essere trasmesse attivamente all'UIF per consentirle di analizzarle. Inoltre, i dati contenuti nelle dichiarazioni possono essere scambiati con le autorità competenti di altri Stati membri soltanto laddove sussistano indizi di un'attività illegale, e anche in questi casi si tratta di un'opzione. A causa di questa situazione, l'attuazione del regolamento è incoerente e lo scambio sistematico di dati è scarso.

Va poi considerato che il regolamento vigente non consente alle autorità di detenere temporaneamente denaro contante mentre indagano sui movimenti di importi inferiori alla soglia stabilita per i quali sussistono indizi di un'attività illecita. Sono state altresì sollevate questioni circa l'imperfetta definizione di "denaro contante". Inoltre, i livelli di attuazione delle norme vigenti variano molto da uno Stato membro all'altro.

---

<sup>8</sup> COM(2016) xxx.

<sup>9</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, STE n.198 [*che chiede ai paesi di penalizzare il riciclaggio dei proventi di una vasta gamma di reati di base (con l'indicazione di un elenco delle categorie dei reati di base) e di penalizzare le attività accessorie, rendendo irrilevante il fatto che il reato di base sia soggetto alla giurisdizione penale del paese in cui è stato commesso il reato di riciclaggio di denaro e chiedendo ai paesi di garantire che una condanna precedente o contemporanea per il reato di base e l'accertamento preciso del reato di base non costituiscano un prerequisito ai fini della condanna per il reato di riciclaggio di denaro*].

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0009:0012:IT:PDF>.

Per tutti questi motivi, la **proposta di regolamento per contrastare i movimenti illeciti di denaro contante**<sup>11</sup> amplia l'ambito di applicazione del vigente regolamento relativo ai controlli sul denaro contante includendo gli importi in contanti trasferiti tramite trasporto o posta e autorizzerà le autorità ad agire anche in caso di importi in contanti di entità inferiore, qualora sussista il sospetto di un'attività illecita. La proposta amplia altresì l'obbligo di dichiarazione all'oro (in forme utilizzabili come riserve di valore altamente liquide) e prevede un sistema di dichiarazione su richiesta (un cosiddetto sistema "di comunicazione") per il denaro contante movimentato tramite posta e trasporto.

## **2. Congelamento di beni**

Il congelamento di beni è uno strumento efficace per impedire ai terroristi di utilizzare e ricevere fondi e per ostacolare la loro capacità di azione. A lungo termine, confische efficaci interrompono i flussi di entrate delle organizzazioni terroristiche e impediscono ai criminali di trarre profitto dai beni ottenuti illegalmente.

### *Misure di congelamento e confisca in procedimenti giudiziari*

A questo scopo si possono, tra l'altro, adottare misure di congelamento e confisca dei proventi di reato durante procedimenti giudiziari. In tal modo si interrompono, a lungo termine, i flussi di entrate delle organizzazioni terroristiche e si impedisce ai criminali di utilizzare i beni ottenuti illegalmente.

Per integrare la direttiva del 2014 relativa al congelamento e alla confisca<sup>12</sup> (che fissa norme minime sul congelamento e la confisca dei proventi di reato) e anche la direttiva concordata di recente sulla lotta contro il terrorismo (che istituisce il reato autonomo di finanziamento del terrorismo), la Commissione ha proposto **un regolamento sul reciproco riconoscimento dei decreti di congelamento e confisca di proventi di reato**<sup>13</sup>. Questa proposta rende più efficienti il congelamento e la confisca a livello transfrontaliero di proventi di reato disposti nel quadro di procedimenti penali, senza formalità intermedie. Considerati nel loro complesso, questi strumenti aumenteranno le possibilità di congelare e confiscare beni associati ad attività terroristiche e criminali mediante una disposizione giudiziaria. Ciò è particolarmente importante perché il congelamento giudiziario di beni nel contesto di procedimenti penali fornisce maggiori garanzie rispetto al congelamento amministrativo di beni.

### *Congelamento amministrativo di beni*

Quando sono individuate operazioni finanziarie collegate al terrorismo e alla criminalità, le autorità pubbliche possono rintracciarle e, se necessario, bloccarle e congelare i beni associati. Il congelamento amministrativo di beni è uno strumento provvisorio di natura preventiva che può essere applicato in assenza di un procedimento penale al fine di impedire ai terroristi di utilizzare e ricevere finanziamenti.

La task force "Azione finanziaria" (FATF) stabilisce che negli Stati membri siano in atto disposizioni atte a bloccare senza indugio i beni di persone o entità con legami con il

---

<sup>11</sup> COM(2016) xxx.

<sup>12</sup> Direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca di beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

<sup>13</sup> COM(2016) 826 final.

terrorismo. L'assenza di sistemi di congelamento di beni in un numero esiguo di Stati membri, nonché l'incompletezza o l'inefficacia di alcuni dei sistemi nazionali esistenti hanno sollevato questioni circa la piena conformità ai requisiti internazionali. Secondo una recente analisi<sup>14</sup>, la FATF ritiene che 14 Stati membri dell'UE non siano in grado di applicare misure di congelamento di beni a ciò che la task force stessa definisce "terroristi interni all'UE"<sup>15</sup>. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona l'UE ha acquisito, in virtù dell'articolo 75 TFUE, una specifica competenza per quanto riguarda l'adozione di misure amministrative contro persone fisiche e giuridiche, gruppi ed entità non statali laddove ciò sia necessario per conseguire gli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La Commissione si è impegnata nel piano d'azione di febbraio a valutare la necessità di un sistema amministrativo supplementare per congelare i beni di terroristi all'interno dell'UE.

Sotto il profilo dell'attuale minaccia per la sicurezza in Europa, la minaccia maggiore per la sicurezza europea rimane a tutt'oggi il terrorismo di ispirazione jihadista<sup>16</sup>, mentre la minaccia complessiva proveniente da altri gruppi terroristici è giudicata bassa (con pochissime eccezioni)<sup>17</sup>. Pertanto, allo stato attuale il valore aggiunto di un sistema quale previsto dall'articolo 75 TFUE in termini di applicazione della legge e di lotta al terrorismo è da considerarsi esiguo.

Inoltre, l'attuale minaccia proveniente dal terrorismo internazionale è contemplata dalle disposizioni vigenti nell'ambito della legislazione dell'UE. I sistemi dell'UE per il congelamento di beni adottati ai sensi della politica estera e di sicurezza comune (PESC) autorizzano il congelamento di fondi e di altri beni collegati al terrorismo. Tali sistemi sono stati recentemente inaspriti e per la prima volta consentono la definizione autonoma di una serie di misure, compreso il congelamento di beni di persone collegate all'ISIL (Dàesh) e ad Al Qaeda<sup>18</sup>. Il nuovo sistema autorizza il congelamento dei fondi di persone ed entità che sono associate a dette organizzazioni o che partecipano ad attività di finanziamento, addestramento, reclutamento e incitamento a compiere atti terroristici o che viaggiano da o verso l'UE per partecipare ad attività dell'ISIL (Dàesh) o di Al Qaeda. Questi sistemi sono applicati tanto a cittadini di paesi terzi quanto a cittadini dell'UE, nella misura in cui abbiano legami con il terrorismo internazionale. Ciò significa che l'UE può congelare i beni di qualsiasi terrorista operante in Europa, nella misura in cui abbia legami con tali gruppi.

Per quanto riguarda gli altri gruppi operanti nell'UE, il quadro legislativo penale rafforzato prevede, rispetto al passato, un maggior numero di opzioni per il congelamento di fondi collegati al terrorismo; tali opzioni offrono maggiori garanzie del congelamento amministrativo di beni, pur mantenendo la possibilità di un'azione rapida ed efficace.

---

<sup>14</sup> Risultati della task force "Iniziativa di accertamento dei fatti", FATF/PLEN(2015) 36.

<sup>15</sup> La Commissione ritiene, però, che nella legislazione nazionale o internazionale non sussistano motivi per distinguere tra terrorismo interno e terrorismo internazionale.

<sup>16</sup> "Changes in Modus Operandi of IS revisited" (Modifiche del modus operandi dell'IS riviste), Europol, 2 dicembre 2016.

<sup>17</sup> European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016 (Relazione sulla situazione e le tendenze del terrorismo nell'Unione europea), Europol.

<sup>18</sup> Decisione (PESC) 2016/1693 del Consiglio concernente misure restrittive nei confronti dell'ISIL (Dàesh) e di Al Qaeda e di persone, gruppi, imprese ed entità a essi associati e che abroga la posizione comune 2002/402/PESC, e regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio, del 20 settembre 2016, che impone misure restrittive supplementari contro l'ISIL (Dàesh) e Al Qaeda e le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi a essi associati.

In considerazione del limitato valore aggiunto sotto il profilo delle attività di applicazione della legge di un nuovo sistema adottato ai sensi dell'articolo 75 TFUE, del fatto che gli strumenti esistenti contemplano già ora le esigenze derivanti dalle minacce attuali, nonché delle accresciute possibilità offerte nel contesto della legislazione penale dell'UE per il congelamento di beni associati al terrorismo, la Commissione non reputa necessario adottare allo stato attuale ulteriori misure. Nondimeno continuerà a monitorare molto da vicino l'andamento della minaccia terroristica all'interno dell'UE e riconsidererà periodicamente la necessità di introdurre misure in forza dell'articolo 75 TFUE.

### **3. *Tracciamento del finanziamento del terrorismo***

Il piano d'azione sul finanziamento del terrorismo ha messo in evidenza che, quando si tratta di individuare i movimenti di fondi tramite operazioni finanziarie o di identificare reti terroristiche e i loro affiliati, sia le unità di informazione finanziaria (UIF) sia i sistemi di tracciamento come il programma UE-USA di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (*EU-US Terrorist Financing Tracking Programme* - TFTP) sono strumenti di importanza decisiva. Tuttavia, le capacità esistenti dovrebbero essere potenziate affinché si possano concentrare sia sulle operazioni di finanziamento complesse e su vasta scala, sia sulle operazioni terroristiche "a basso costo" che utilizzano nuove modalità di pagamento difficili da rintracciare. La velocità della risposta è un altro fattore essenziale, perché i servizi finanziari attuali permettono ai terroristi di movimentare fondi molto rapidamente da un posto a un altro, il che dimostra in tutta evidenza la necessità di migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni finanziarie e sull'applicazione della legge. Il tracciamento di operazioni internazionali grazie all'accordo UE-USA sul programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP) sembra funzionare efficacemente. Facendo seguito a una valutazione d'impatto, in una comunicazione del novembre 2013 la Commissione concludeva che l'istituzione di un sistema basato a livello di UE (indicato come TFTS, ossia sistema di tracciamento del finanziamento del terrorismo) avrebbe costituito un doppiante del TFTP e non sarebbe quindi stato adeguato né avrebbe apportato valore aggiunto.

Tuttavia, considerata la rapida evoluzione dei modelli di finanziamento del terrorismo, sarebbe nondimeno opportuno analizzare la necessità di meccanismi complementari all'accordo TFTP tra l'UE e gli USA, allo scopo di colmare eventuali lacune potenziali (ad esempio le operazioni escluse da tale accordo, quali, in particolare, i pagamenti intra UE in euro, che sono difficili da individuare altrimenti).

Innanzitutto, la situazione è cambiata a partire dal 2013: la minaccia terroristica è variata e le risorse finanziarie utilizzate dai terroristi sono spesso di minore entità e non necessariamente transitano attraverso sistemi di trasferimento come quelli previsti dall'accordo TFTP tra UE-USA. Inoltre, si sono diffusi molti nuovi strumenti di pagamento che offrono ai terroristi nuove modalità di finanziamento.

Dai colloqui tra Europol e gli Stati membri è emerso che un sistema europeo complementare all'accordo TFTP tra UE-USA potrebbe fornire alle autorità competenti un quadro più completo delle operazioni finanziarie rilevanti che attualmente non sono contemplate, senza dover consultare una pluralità di banche dati (perlopiù limitate a informazioni detenute a livello nazionale) e senza il rischio collegato di trascurare informazioni cruciali. Un simile sistema consentirebbe altresì il controllo incrociato di tali informazioni con le autorità di altri Stati membri. In combinazione con altre informazioni, esso potrebbe inoltre aiutare a identificare prima le persone sospette durante un'indagine, nell'ottica di prevenire attacchi, fornire informazioni utili subito



dopo un eventuale attacco, consentire un'identificazione più rapida degli autori e dei loro sostenitori, nonché offrire prove importanti per perseguire i terroristi.

Tuttavia, il valore aggiunto di un sistema europeo complementare dovrebbe essere valutato alla luce di altre considerazioni, che dovrebbero comprendere in particolare: i) una valutazione dei rischi di un particolare canale utilizzato per il finanziamento del terrorismo e la proporzionalità della misura presa in considerazione; ii) la complessità tecnica, la fattibilità e i costi della raccolta e del trattamento di grandi quantità di dati provenienti da un'ampia gamma di entità, nonché l'impatto economico su tali entità; iii) l'impatto sui diritti fondamentali, specialmente la tutela della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali.

Una questione chiave sarebbe l'ambito di applicazione di un simile sistema, in particolare per quanto riguarda i servizi di pagamento e trasferimento di denaro che potrebbero essere inclusi e le entità in possesso di informazioni finanziarie che potrebbero essere obbligate a fornire tali informazioni al sistema.

Già limitando l'ambito di applicazione ai trasferimenti elettronici nell'area unica dei pagamenti in euro (*Single European Payments Area - SEPA*) si potrebbe creare un certo valore aggiunto in termini di applicazione della legge, dato che la maggior parte delle cellule terroristiche con sede in Europa ha ricevuto alcuni finanziamenti da fonti legali – solitamente tramite il sistema bancario formale – e utilizza conti bancari e carte di credito sia per le attività economiche quotidiane sia per le spese collegate ad atti terroristici. I potenziali fornitori di dati sarebbero i fornitori di servizi di messaggistica finanziaria e le stanze di compensazione automatizzate, ma anche istituti di credito. Tuttavia, pur potendo trarre vantaggio dal quadro regolamentare e dalle norme comuni esistenti, un sistema comprendente i trasferimenti SEPA non includerebbe le operazioni effettuate nell'UE in valute diverse dall'euro e mediante strumenti di pagamento differenti.

Ampliando l'ambito di applicazione ai trasferimenti in altre valute e ai pagamenti tramite carte di credito, di debito e prepagate, fornitori di portafogli digitali, rimesse di denaro o valute virtuali si potrebbe accrescere ulteriormente il valore aggiunto in termini di applicazione della legge. Allo stesso tempo, si coinvolgerebbe una quantità notevolmente maggiore di dati e fornitori, con un potenziale, ulteriore impatto significativo sui costi del sistema e sulla sua proporzionalità.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione proseguirà la propria valutazione e prenderà in considerazione opzioni per l'istituzione di un sistema europeo di tracciamento del finanziamento del terrorismo, complementare all'esistente TFTP, nonché l'impatto di tali opzioni sui diritti fondamentali. Vista la complessità tecnica e giuridica delle questioni interessate, saranno necessarie consultazioni dettagliate con i fornitori di servizi finanziari. La Commissione relazionerà nell'estate 2017 sui risultati ottenuti.

In una prospettiva futura, il lavoro volto a dare piena e positiva attuazione al piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo continuerà nel 2017, con particolare riguardo per la possibilità di rafforzare i poteri delle autorità doganali in materia di contrasto del finanziamento del terrorismo; a tal fine sarà presentata una proposta per affrontare il fenomeno del finanziamento del terrorismo tramite il commercio di beni e il commercio illegale di beni culturali e saranno valutate le possibilità di ampliare l'accesso delle autorità preposte all'applicazione della legge e di altre autorità pubbliche ai registri dei conti bancari. La Commissione invita i legislatori

a dare la priorità ai fascicoli legislativi già presentati e a raggiungere senza indugio un accordo sulla quarta direttiva rivista relativa al riciclaggio di denaro<sup>19</sup>.

#### **IV. RAFFORZARE I SISTEMI D'INFORMAZIONE E CONTRASTARE GLI ANGOLI CIECHI**

Uno scambio di informazioni efficace e sistematico tra gli Stati membri e sistemi d'informazione solidi e interconnessi sono strumenti decisivi per rafforzare le nostre difese dal terrorismo e dalla criminalità organizzata. La Commissione prosegue il proprio lavoro garantendo una migliore applicazione degli strumenti esistenti da parte degli Stati membri e accelerando le attività che ha avviato nell'aprile 2016 per l'istituzione di sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza<sup>20</sup>, allo scopo di garantire che le autorità competenti dispongano sistematicamente delle informazioni provenienti da sistemi d'informazione differenti che sono necessarie per affrontare le attuali sfide alla sicurezza.

Un elemento chiave nell'ottica di migliorare la gestione delle informazioni a livello di UE è dato dall'eliminazione delle carenze dei sistemi esistenti e dall'ottimizzazione delle loro prestazioni. A tal fine la Commissione ha presentato una serie di proposte volte a rafforzare l'efficienza e l'efficacia del **sistema d'informazione Schengen (SIS)**, quale attuale strumento di condivisione di informazioni più importante e più ampiamente utilizzato<sup>21</sup>. Sulla base di una valutazione complessiva, le nuove proposte della Commissione<sup>22</sup> tendono a migliorare il funzionamento del sistema per soddisfare le nuove esigenze operative.

La proposta migliorerà ed estenderà l'utilizzo del SIS e il suo valore aggiunto ai fini dell'applicazione della legge, rafforzando anche i diritti di accesso delle competenti agenzie dell'UE come Europol ed Eurojust. Inoltre, amplierà alcune delle categorie di segnalazioni e dei tipi di controllo attuali, introducendo una nuova categoria di segnalazione per le "persone sconosciute ricercate" e una segnalazione preventiva per i bambini ad alto rischio di rapimento. La proposta introdurrà anche l'obbligo di creare una segnalazione SIS qualora una persona sia ricercata in relazione a un reato di terrorismo, migliorerà l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio emesse nei confronti di cittadini irregolari di paesi terzi con l'introduzione di una nuova categoria di segnalazione per le decisioni di rimpatrio e contribuirà altresì all'efficace attuazione ai confini esterni dei divieti d'ingresso a carico di cittadini di paesi terzi rendendo obbligatorio l'inserimento di tali divieti nel sistema. Inoltre, la proposta attribuirà al sistema nuove funzionalità, come un uso più efficace di dati quali il riconoscimento facciale e le impronte digitali, e aumenterà la sicurezza dei dati e la qualità dei dati registrati nel SIS, ad esempio stabilendo requisiti uniformi per il trattamento sicuro dei dati SIS da parte dei funzionari operanti sul terreno.

La proposta rafforzerà altresì la protezione dei dati introducendo garanzie supplementari volte ad assicurare che la raccolta e il trattamento dei dati e l'accesso agli stessi siano

---

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017_en.pdf).

<sup>20</sup> Cfr. la comunicazione su "Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza", COM(2016) 205 final del 6.4.2016.

<sup>21</sup> Nel 2015 le autorità nazionali competenti hanno controllato persone e oggetti sulla base dei dati contenuti nel SIS quasi 2,9 miliardi di volte e hanno scambiato oltre 1,8 milioni di informazioni supplementari.

<sup>22</sup> COM(2016) 883 final.

limitati allo stretto necessario, nel pieno rispetto della legislazione dell'UE e dei diritti fondamentali, compreso il diritto a mezzi di ricorso efficaci.

Accanto alle attività volte a migliorare il funzionamento dei sistemi esistenti, proseguirà il lavoro sulle modalità di interazione tra i diversi sistemi d'informazione. La dichiarazione sullo stato dell'Unione rilasciata dal Presidente Juncker nel settembre 2016 e le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2016 fanno riferimento all'importanza di ovviare alle attuali carenze nella gestione delle informazioni e di migliorare **l'interoperabilità e l'interconnessione tra i sistemi d'informazione esistenti**. Il gruppo di esperti di alto livello della Commissione sui sistemi d'informazione e l'interoperabilità sta valutando le opzioni per conseguire questi obiettivi. L'approccio multidisciplinare e basato sulla cooperazione inter-agenzie del gruppo di esperti di alto livello, quale definito dall'Agenda europea sulla sicurezza, comprende possibili sinergie con i sistemi d'informazione per le autorità preposte alla gestione delle frontiere e all'applicazione della legge e le autorità doganali, come indicato nella governance dell'Unione doganale dell'UE.

Al fine di accelerare il conseguimento di risultati, il **gruppo di esperti di alto livello sui sistemi d'informazione e l'interoperabilità** ha presentato il 21 dicembre una relazione provvisoria del proprio presidente contenente una proposta per la creazione di un unico portale di ricerca che consenta alle autorità preposte all'applicazione della legge e alla gestione delle frontiere operanti sul terreno di effettuare ricerche contemporanee nelle banche dati e nei sistemi informativi dell'UE esistenti. Le autorità competenti degli Stati membri potranno condurre queste ricerche contemporanee anche nelle banche dati di Europol grazie a un'interfaccia di sistema che Europol sta sviluppando insieme agli Stati membri. La relazione sottolinea inoltre l'importanza della qualità dei dati e formula raccomandazioni per migliorare la qualità dei dati nei sistemi dell'UE.

Il gruppo di esperti di alto livello presenterà la relazione finale nel primo semestre del 2017. Sulla base di questi risultati e dei colloqui con il Parlamento europeo e il Consiglio, la Commissione prenderà in considerazione misure volte ad accrescere ulteriormente l'interoperabilità dei sistemi d'informazione dell'UE e aumentarne l'efficacia allo scopo di affrontare le attuali sfide per la sicurezza.

#### **IV. CONCLUSIONE**

La Commissione continuerà a promuovere il lavoro sull'attuazione dell'Agenda europea sulla sicurezza verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza e riferirà su ulteriori progressi a gennaio. La relazione di gennaio si concentrerà sul rafforzamento delle nostre difese, anche portando avanti la relazione provvisoria del gruppo di esperti di alto livello sui sistemi d'informazione e l'interoperabilità.