



Bruxelles, 18.10.2017
COM(2017) 607 final

2017/0266 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale
che integra la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo
(STCE n. 217)**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

Il protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, (di seguito, il "protocollo addizionale") è stato adottato dal Comitato dei Ministri il 19 maggio 2015. L'Unione europea ha firmato il protocollo addizionale il 22 ottobre 2015¹. La presente proposta riguarda la decisione di concludere il protocollo addizionale a nome dell'Unione.

Il protocollo addizionale (convenzione n. 217) integra la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (convenzione n. 196). Per poter concludere il protocollo addizionale, l'Unione europea deve avere concluso o concludere contestualmente la convenzione n. 196². La presente proposta è pertanto corredata di una proposta concernente la decisione di concludere la convenzione n. 196 a nome dell'Unione, e deve essere letta in combinato disposto con quest'ultima proposta.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

L'obiettivo del protocollo addizionale è integrare nella convenzione n. 196 una serie di disposizioni volte ad applicare gli aspetti di rilevanza penale della risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle "Minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici". Nella risoluzione, il Consiglio di sicurezza ha chiesto agli Stati membri delle Nazioni Unite di adottare una serie di misure intese a prevenire e arginare il flusso di combattenti terroristi stranieri verso le zone di conflitto.

Il protocollo addizionale risponde a tale richiesta promuovendo un'interpretazione comune dei reati collegati alle attività dei combattenti terroristi stranieri e l'elaborazione di una risposta comune agli stessi, che serve da parametro per lo scambio di informazioni e facilita le indagini transfrontaliere e il perseguimento degli atti di natura preparatoria che possono e rischiano di portare alla commissione di reati di terrorismo.

Il protocollo addizionale prevede quindi la qualifica di reato per i seguenti atti: partecipazione a un'associazione o a un gruppo a fini terroristici (articolo 2), atto di ricevere un addestramento a fini terroristici (articolo 3), viaggi o tentativi di viaggi all'estero a fini terroristici (articolo 4), fornitura o raccolta di fondi per tali viaggi (articolo 5), organizzazione o agevolazione di tali viaggi (articolo 6). Infine, l'articolo 7 mira a rafforzare lo scambio d'informazioni e fa obbligo alle parti di designare un punto di contatto che fornisca le informazioni disponibili, o ne tratti le richieste, in maniera tempestiva.

L'articolo 2 è considerato un importante strumento di indagine e di perseguimento efficace delle persone che con le loro attività contribuiscono alla commissione di reati da parte dei gruppi terroristici.

¹ Decisione (UE) 2015/1913 del Consiglio, del 18 settembre 2015, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, GU L 280 del 24.10.2015, pag. 22) e decisione (UE) 2015/1914 del Consiglio, del 18 settembre 2015, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, GU L 280 del 24.10.2015, pag. 24).

² Cfr. articolo 10 del protocollo addizionale.

L'articolo 3 prevede la qualifica come reato di atti di natura preparatoria, cioè il fatto di ricevere un addestramento a fini terroristici, a complemento del reato esistente di impartire addestramento di cui all'articolo 7 della convenzione n. 196. Al tempo stesso, la disposizione dell'articolo 3 rafforza la certezza del diritto e l'efficacia degli articoli da 4 a 6 del protocollo addizionale, in quanto fornisce una definizione dell'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici, menzionato come uno degli scopi del viaggio in tali articoli.

Gli articoli da 4 a 6 sono volti ad attuare il paragrafo operativo 6, lettere da a) a c), dell'UNSCR 2178(2014), estendendo la portata della qualifica di reato ad altri atti di natura preparatoria che vanno al di là di quelli già contemplati dalla convenzione n. 196 (pubblica provocazione, addestramento e reclutamento a fini terroristici).

Con l'articolo 7 riguardante il rafforzamento dello scambio di informazioni/i punti di contatto, il protocollo addizionale risponde infine all'appello espresso al paragrafo operativo 3 dell'UNSCR 2178(2014) per una maggiore cooperazione internazionale, facilitando più specificamente la prevenzione delle partenze verso i paesi terzi al fine di commettere reati di terrorismo o di partecipare ad attività di addestramento, e lo svolgimento di indagini in materia.

Il protocollo addizionale è entrato in vigore il 1° luglio 2017. All'11 luglio 2017 tre Stati membri dell'Unione europea avevano ratificato il protocollo addizionale e ventiquattro Stati membri dell'UE l'avevano firmato³. L'Unione europea ha firmato il protocollo addizionale il 22 ottobre 2015.

3. MOTIVI DELLA PROPOSTA

Negli ultimi anni la minaccia terroristica è cresciuta e si è evoluta rapidamente. Persone indicate come "combattenti terroristi stranieri" si recano all'estero a fini terroristici; I combattenti terroristi stranieri che rientrano in patria rappresentano una minaccia accresciuta per la sicurezza di tutti gli Stati membri, in quanto sono risultati implicati in recenti attentati e complotti in diversi Stati membri. Inoltre, l'Unione e i suoi Stati membri devono far fronte a crescenti minacce rappresentate da individui che sono ispirati o istruiti da gruppi terroristici all'estero. La lotta contro il terrorismo deve essere rafforzata, non soltanto a livello nazionale, ma anche a livello europeo e oltre.

Il terrorismo ha una dimensione globale e rappresenta una crescente minaccia per i diritti fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto in Europa e in tutto il mondo. Gli attentati terroristici sono indiscriminati: le vittime del terrorismo possono avere le provenienze più varie.

Gli attentati terroristici perpetrati negli ultimi anni nell'Unione europea e nel resto del mondo sono inaccettabili violazioni dei principi che stanno alla base delle società democratiche. Di fronte a questa continua minaccia, l'Unione europea è più che mai tenuta ad agire all'unisono nel promuovere e sostenere i principi della sua ragion d'essere.

La natura transfrontaliera del terrorismo richiede un'intensa cooperazione internazionale. Un'interpretazione comune dei reati collegati ai combattenti terroristi stranieri e dei reati di natura preparatoria che possono portare alla commissione di atti terroristici contribuisce a rafforzare ulteriormente l'efficacia degli strumenti e della cooperazione nel settore della giustizia penale a livello di Unione e internazionale. Il fatto che le norme giuridiche in questo ambito - anche quelle che si applicano nell'Unione - siano spesso mutate a strumenti

³ Ufficio dei Trattati del Consiglio d'Europa, [Stato delle firme e ratifiche del trattato n. 217](#), stato al 29 agosto 2017.

internazionali quali il protocollo addizionale sottolinea la necessità che al tavolo internazionale l'Unione parli con una voce sola.

Infine, l'Unione europea si è dotata di una serie completa di strumenti giuridici per combattere il terrorismo, descritti di seguito. Le disposizioni contenute in questi strumenti coincidono quasi completamente con le disposizioni del protocollo addizionale. Il protocollo addizionale potrebbe incidere su tali norme comuni o modificarne la portata;

con l'adozione della direttiva (UE) 2017/514 sulla lotta contro il terrorismo, l'Unione europea è pronta a portare a termine l'impegno di concludere e quindi di essere parte del protocollo addizionale.

4. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

4.1 Competenza dell'Unione a concludere il protocollo addizionale

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione ha competenza esclusiva "*per la conclusione di accordi internazionali ... nella misura in cui [tale conclusione] può incidere su norme comuni o modificarne la portata*" Un accordo internazionale può incidere su norme comuni o modificarne la portata quando il settore da esso contemplato si sovrappone alla legislazione dell'Unione o è già disciplinato in larga misura dal diritto dell'Unione⁴.

Esistono già misure dell'Unione nel settore contemplato dal protocollo addizionale, comprese disposizioni di diritto penale sostanziale e una disposizione sul rafforzamento dello scambio di informazioni. Il quadro giuridico dell'UE che disciplina i reati legati al terrorismo è scritto nella direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo⁵ che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo per quanto riguarda gli Stati membri vincolati dalla direttiva. Il considerando 5 della direttiva fa riferimento specificamente all'UNSCR 2178(2014) e al protocollo addizionale. La direttiva stabilisce il quadro giuridico penale di tutti i reati definiti dal protocollo addizionale e prevede norme di accompagnamento in materia di sanzioni, giurisdizione e responsabilità penale delle persone giuridiche.

Le disposizioni del protocollo addizionale in merito allo scambio d'informazioni sono disciplinate dalla decisione 2005/671/GAI del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici⁶, modificata anch'essa dalla direttiva (UE) 2017/541.

Gli altri strumenti dell'Unione pertinenti in merito sono, in particolare, la 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 legge⁷, e la decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (decisione Prüm)⁸. Questi strumenti disciplinano da un lato lo scambio di informazioni ai fini delle indagini penali su questioni

⁴ Causa 22/70, *Commissione contro Consiglio*, Racc. [1971], pag. 263, e parere 3/15 del 14 febbraio 2017 (*trattato di Marrakech*).

⁵ Direttiva (UE) 2017/541, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

⁶ GU L 253 del 29.9.2005, pag. 22.

⁷ GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

⁸ GU L 210 del 6.6.2008, pag. 1.

legate al terrorismo, e dall'altro l'istituzione di punti di contatto per lo scambio delle informazioni. Europol⁹, in particolare, sostiene la cooperazione di polizia fra gli Stati membri e fra questi e i paesi terzi per rispondere adeguatamente al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri.

Il settore contemplato dal protocollo addizionale si sovrappone alla legislazione dell'Unione ed è, in ogni caso, disciplinato in larga misura dal diritto dell'Unione. La sua conclusione può dunque *incidere su norme comuni o modificarne la portata* ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE. Pertanto l'Unione ha competenza esclusiva a concludere il protocollo addizionale.

4.2 Base giuridica della decisione proposta

La scelta del fondamento normativo di un atto dell'Unione deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto¹⁰. Se l'esame di un atto dell'Unione europea dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di esse è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante.

La finalità preponderante del protocollo addizionale è l'introduzione di fattispecie di reato legate al terrorismo, settore per il quale l'Unione è competente in virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. La base giuridica della firma del protocollo addizionale è pertanto l'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. L'articolo 7 sul rafforzamento dello scambio di informazioni attraverso la designazione di punti di contatto facilita l'individuazione delle persone che viaggiano o cercano di viaggiare a fini terroristici, la prevenzione di queste partenze e le relative indagini, e agevola così l'applicazione pratica dell'articolo 4 del protocollo; è quindi di natura accessoria.

Anche la direttiva sulla lotta contro il terrorismo, il cui scopo principale è stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito dei reati di terrorismo e dei reati connessi ad attività terroristiche, è stata adottata sulla base dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE; prevede anche disposizioni intese a migliorare lo scambio di informazioni e il sostegno e la protezione delle vittime del terrorismo.

L'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE stabilisce che il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotti una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. L'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), del TFUE stabilisce che, quando un accordo "riguarda settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria", il Consiglio adotti la decisione di conclusione dell'accordo previa approvazione del Parlamento europeo.

Il protocollo addizionale disciplina settori cui si applica la procedura legislativa ordinaria, ossia le norme relative alla definizione di reati nel settore del terrorismo (articolo 83, paragrafo 1, del TFUE) in cui è necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. La base giuridica procedurale della proposta di decisione è pertanto l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), del TFUE.

⁹ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53).

¹⁰ Causa C-377/12, *Commissione/Consiglio*, punto 34.

4.3 Punti di contatto per lo scambio di informazioni

A norma dell'articolo 7 del protocollo, le parti contraenti devono designare un punto di contatto disponibile 24 ore su 24 sette giorni su sette per lo scambio di informazioni sui combattenti terroristi stranieri. Si propone di designare Europol come punto di contatto, alle condizioni di cui al regolamento (UE) 2016/794 sulle relazioni con i partner e il trasferimento e lo scambio di dati personali.

4.4 Applicazione territoriale

Conformemente al protocollo n. 22 del trattato sull'Unione europea, il protocollo addizionale firmato e infine concluso dall'Unione europea è vincolante e applicabile in tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione della Danimarca. Conformemente al protocollo n. 21 del trattato sull'Unione europea, il protocollo addizionale firmato e infine concluso dall'Unione europea è vincolante e applicabile nel Regno Unito solo nella misura in cui tale Stato membro notifica al Consiglio che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione di tale strumento. L'Irlanda è vincolata dalla decisione quadro 2002/475/GAI e deve pertanto partecipare all'adozione della presente decisione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale che integra la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 217)

Il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) In conformità alla decisione (UE) 2015/1914 del Consiglio, del 18 settembre 2015¹¹, il protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196) ("il protocollo addizionale") è stato firmato il 22 ottobre 2015, fatta salva la sua conclusione.
- (2) Ai sensi dell'articolo 10 del protocollo addizionale, il protocollo addizionale è aperto all'approvazione dell'Unione europea.
- (3) L'Unione ha già adottato misure nei diversi settori disciplinati dal protocollo addizionale.
- (4) Il protocollo addizionale impone alle parti di designare un punto di contatto ai fini dello scambio di informazioni sulle persone che viaggiano a fini terroristici.
- (5) L'Irlanda è vincolata dalla decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio¹² e partecipa pertanto all'adozione della presente decisione.
- (6) [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 sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Regno Unito ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione,

O

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 non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolato né è soggetto alla sua applicazione.]

¹¹ Decisione (UE) 2015/1914 del Consiglio, del 18 settembre 2015 (GU L 280 del 24.10.2015, pag. 22).

¹² 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).

- (7) 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 decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (8) È opportuno pertanto firmare il protocollo addizionale a nome dell'Unione europea,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196) è approvato a nome dell'Unione europea.

Il testo del protocollo addizionale è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) è designata come punto di contatto di cui all'articolo 7 del protocollo addizionale e in conformità al regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio¹³.

Articolo 3

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione europea, al deposito dello strumento di approvazione di cui all'articolo 10 del protocollo addizionale per esprimere il consenso dell'Unione europea a essere vincolata dal protocollo addizionale.

Articolo 4

La presente decisione entra in vigore alla data di adozione¹⁴.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

¹³ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53).

¹⁴ La data di entrata in vigore del protocollo addizionale per l'Unione europea è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* a cura del Segretariato generale del Consiglio.