



Bruxelles, 15.6.2015  
COM(2015) 291 final

2015/0130 (NLE)

Proposta di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**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)**

## RELAZIONE

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

Il 24 settembre 2014 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha adottato la risoluzione 2178(2014) sui combattenti stranieri, ai sensi del Capitolo VII della Carta dell'ONU (UNSCR 2178(2014)).

Nell'ottobre 2014 il Consiglio ha invitato la Commissione a studiare dei modi per colmare eventuali carenze della decisione quadro sul terrorismo (decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI, in appresso "decisione quadro sul terrorismo") alla luce, in particolare, della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU UNSCR 2178(2014)<sup>1</sup>. Nella dichiarazione congiunta rilasciata a seguito del Consiglio GAI di Riga, i ministri 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)<sup>2</sup>. Nella risoluzione dell'11 febbraio 2015, il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità, fra l'altro, di armonizzare la qualificazione penale dei reati connessi ai combattenti stranieri onde evitare lacune dell'azione penale, aggiornando la decisione quadro sul terrorismo<sup>3</sup>.

Il 21 gennaio 2015 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha istituito il Comitato sui combattenti stranieri e le questioni connesse (COD-CTE). Sotto l'autorità del Comitato di esperti sul terrorismo (CODEXTER), il COD-CTE è stato incaricato di preparare un Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196).

Al termine di tre tornate di discussioni in seno al COD-CTE (23-26 febbraio 2015, 9-12 marzo 2015 e 23-26 marzo 2015), il CODEXTER ha dibattuto e infine approvato il Protocollo addizionale il 10 aprile 2015 alla sua 28a riunione plenaria.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha formulato il proprio parere sul Protocollo addizionale alla sessione del 20-24 aprile. Il Protocollo addizionale è stato approvato preliminarmente dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2015 in vista dell'adozione definitiva il 19 maggio 2015. Il Protocollo sarà aperto alla firma in data ulteriore.

### **2. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

#### **2.1 Scopo e contenuto del Protocollo addizionale**

Il Protocollo addizionale serve a facilitare un'attuazione rapida, coordinata ed efficace di alcuni aspetti dell'UNSCR 2178 (principalmente quelli riguardanti la prevenzione e la repressione delle partenze dei combattenti stranieri), promuovendo un'interpretazione comune dei reati collegati alle attività dei combattenti stranieri e l'elaborazione di una risposta comune agli stessi, facilitando più in generale le indagini e il perseguimento degli atti di natura preparatoria che possono e rischiano di portare alla commissione di reati di terrorismo, e agevolando la cooperazione internazionale attraverso un rafforzato scambio di informazioni.

---

<sup>1</sup> Conclusioni del Consiglio nella sessione del 9-10 ottobre 2014, "Combattenti stranieri: seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 30 agosto 2014", Bruxelles, 13 ottobre 2014, doc. n. 14160/14, punto 3, 6° trattino.

<sup>2</sup> Dichiarazione comune di Riga rilasciata a seguito della riunione informale dei ministri della Giustizia e degli affari interni tenutasi a Riga il 29 e 30 gennaio, ultimo trattino delle conclusioni.

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2015 sulle misure antiterrorismo (2015/2530(RSP)), punto 26.

Il Protocollo addizionale prevede quindi la qualifica come reato dei 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), e loro organizzazione o agevolazione (articolo 6). Infine, l'articolo 7 mira a rafforzare lo scambio di 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 efficaci delle persone che con le loro attività contribuiscono alla commissione di reati da parte dei gruppi terroristici. 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 STCE 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, infine, sono volti ad attuare il paragrafo operativo 6, lettere da a) a c), dell'UNSCR 2178(2014), e ampliano la portata della qualifica come reato estendendola ad altri atti di natura preparatoria che vanno al di là di quelli già contemplati dalla Convenzione STCE n. 196 (cioè 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<sup>4</sup>.

## **2.2 Base giuridica della decisione proposta**

Secondo la giurisprudenza costante, la scelta della base giuridica di un atto dell'UE dev'essere fondata su elementi oggettivi verificabili in sede giurisdizionale: tra questi rientrano lo scopo e il contenuto dell'atto.<sup>5</sup> 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 queste 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 dalla componente principale o preponderante<sup>6</sup>.

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 per la firma del Protocollo addizionale deve pertanto includere l'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE.

Non è richiesta nessun'altra base giuridica. In particolare, l'articolo 7 (sul rafforzamento dello scambio di informazioni attraverso la designazione di punti di contatto) è volto a facilitare l'individuazione delle persone che viaggiano o cercano di viaggiare a fini terroristici, la

---

<sup>4</sup> Si veda anche il punto 63 del rapporto esplicativo relativo al protocollo addizionale.

<sup>5</sup> Si veda ad esempio la causa C-490/10, *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2012:525, punto 44, e la giurisprudenza citata.

<sup>6</sup> Causa C-490/10, *Parlamento/Consiglio*, punto 46.

prevenzione di queste partenze e le relative indagini, e ad agevolare così l'applicazione dell'articolo 4 del Protocollo<sup>7</sup>. È quindi di natura accessoria.

### 2.3 Necessità della decisione proposta

L'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE attribuisce all'Unione competenza esclusiva *"per la conclusione di accordi internazionali [...] nella misura in cui 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'Unione<sup>8</sup>. Inoltre, per valutare se un settore sia già disciplinato in larga misura dal diritto dell'Unione, occorre tener conto non solo dello stato attuale del diritto dell'Unione nel settore di cui trattasi, ma anche delle sue prospettive di evoluzione, qualora esse siano prevedibili<sup>9</sup>.

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 formulato nella decisione quadro sul terrorismo. Il Protocollo addizionale amplia la portata degli atti che devono essere qualificati come reati<sup>10</sup> o introduce reati simili a quelli già contenuti nella decisione quadro<sup>11</sup>.

Gli strumenti rilevanti dell'Unione attinenti alla cooperazione di polizia sono segnatamente:

- a) 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 legge<sup>12</sup>;
- b) 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)<sup>13</sup>, e
- c) la decisione 2005/671/GAI del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici<sup>14</sup>.

Questi strumenti disciplinano da un lato lo scambio di informazioni ai fini delle indagini penali su questioni legate al terrorismo, e dall'altro l'istituzione di punti di contatto per lo scambio delle informazioni. Europol, in particolare, sostiene la cooperazione di polizia fra gli Stati membri, e fra questi e determinati paesi terzi selezionati, per rispondere adeguatamente al fenomeno dei combattenti stranieri.

La conclusione del Protocollo addizionale può pertanto incidere su norme comuni o modificarne la portata.

Inoltre, per quanto riguarda le prevedibili prospettive di evoluzione del diritto dell'Unione, a seguito degli appelli lanciati dal Consiglio di esaminare i modi per colmare eventuali carenze

<sup>7</sup> Si vedano i punti da 64 a 68 del rapporto esplicativo relativo al protocollo addizionale.

<sup>8</sup> Causa 22/70, *Commissione/Consiglio*, Racc. 1971, pag. 263 (cosiddetta causa AETS).

<sup>9</sup> Causa C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, punti da 61 a 64, e giurisprudenza citata.

<sup>10</sup> Articoli da 3 a 6 del Protocollo addizionale.

<sup>11</sup> L'articolo 2 del Protocollo addizionale, che qualifica come reato la partecipazione ad attività di un gruppo terroristico, è analogo all'articolo 2 della decisione quadro sul terrorismo.

<sup>12</sup> GU L386 del 29.12.2006, pag. 89.

<sup>13</sup> GU L 210 del 6.6.2008, pag. 1.

<sup>14</sup> GU L 253 del 29.09.2005, pag. 22.

del quadro giuridico in vigore, sono attualmente in corso discussioni su un'eventuale revisione della decisione quadro, in particolare alla luce dell'UNSCR 2178(2014).

Come annunciato nell'Agenda europea sulla sicurezza, nel 2015 la Commissione avvierà una valutazione d'impatto ai fini dell'aggiornamento, nel 2016, della decisione quadro sul terrorismo, tenendo conto dei negoziati relativi al Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo<sup>15</sup>.

La decisione proposta è pertanto necessaria, poiché il Protocollo addizionale deve essere firmato a nome dell'Unione.

### **3. 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.

---

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla sicurezza, COM(2015) 185 final del 28 aprile 2015, non ancora pubblicata nella GU.

Proposta di

## **DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**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)**

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 5,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il 1° aprile 2015 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati in merito al Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196).
- (2) Il Protocollo addizionale serve a facilitare l'attuazione della risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sui combattenti stranieri e, in particolare, a qualificare come reato determinati atti individuati al paragrafo operativo 6 di tale risoluzione.
- (3) Un'interpretazione comune dei reati collegati alle attività dei combattenti stranieri, e dei reati di terrorismo di natura preparatoria che possono portare alla commissione di atti terroristici, contribuirebbe a rafforzare ulteriormente l'efficacia degli strumenti di giustizia penale e la cooperazione a livello dell'Unione e a livello internazionale.
- (4) Occorre pertanto firmare il Protocollo addizionale a nome dell'Unione europea.
- (5) [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].
- (6) OPPURE: [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].
- (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,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

La firma del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196) è approvata a nome dell'Unione europea, fatta salva la conclusione di detto Protocollo. Il testo del protocollo addizionale da firmare è accluso alla presente decisione.

*Articolo 2*

Il Segretariato generale del Consiglio definisce lo strumento dei pieni poteri per la firma del Protocollo, con riserva della sua conclusione, per la persona o le persone indicate dal negoziatore del Protocollo.

*Articolo 3*

La presente decisione entra in vigore alla data di adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*