



NOTA N. 37

### 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

|                                |   |                                |            |
|--------------------------------|---|--------------------------------|------------|
| <b>TITOLO ATTO:</b>            | Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio <a href="#">2002/475/GAI</a> sulla lotta contro il terrorismo <sup>1</sup>  |                                |            |
| <b>NUMERO ATTO</b>             | <a href="#">COM(2015) 625</a>   |                                |            |
| <b>NUMERO PROCEDURA</b>        | 2015/0281 (COD)   |                                |            |
| <b>AUTORE</b>                  | Commissione europea   |                                |            |
| <b>DATA DELL'ATTO</b>          | 02/12/2015  |                                |            |
| <b>DATA DI TRASMISSIONE</b>    | 22/12/2015  |                                |            |
| <b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b> | 16/02/2016  |                                |            |
| <b>ASSEGNATO IL</b>            | 29/12/2015  |                                |            |
| <b>COMM.NI DI MERITO</b>       | 1 <sup>a</sup> e 2 <sup>a</sup>   | <b>Parere motivato entro</b>   | 04/02/2016 |
| <b>COMM.NI CONSULTATE</b>      | 3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>  | <b>Oss.ni e proposte entro</b> | 28/01/2016 |
| <b>OGGETTO</b>                 | L'atto provvede a modificare la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI al fine di fornire una risposta adeguata all'evoluzione della minaccia terroristica e di attuare regole e obblighi nuovi assunti dall'UE a livello internazionale   |                                |            |
| <b>BASE GIURIDICA</b>          | Articolo 83, paragrafo 2, lettera <i>d</i> ) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive e secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave, che presentino una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Il terrorismo rientra fra dette sfere di criminalità.<br><br>La proposta si basa inoltre sull'articolo 82, paragrafo 2 del TFUE, che autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire norme minime sui diritti delle vittime della criminalità, deliberando secondo la procedura legislativa |                                |            |

<sup>1</sup> Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI).

ordinaria.

**PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ  
E PROPORZIONALITÀ**

La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto normative soltanto a livello nazionale non avrebbero l'effetto di stabilire norme minime sulle definizioni e sulle sanzioni dei reati terroristici applicabili nell'intera Unione europea.

In merito al principio di proporzionalità, la Commissione afferma che le modifiche proposte al quadro legislativo vigente non vanno oltre quanto necessario per adempiere, da un lato, agli obblighi e alle norme internazionali e per adeguare, dall'altro, le norme sui reati di terrorismo alle nuove minacce all'interno dell'Unione. Per quanto concerne la scelta dello strumento legislativo, le norme minime di cui agli artt. 83, par. 1, e 82, par. 2, del TFUE - basi giuridiche della proposta - possono essere stabilite solo mediante direttiva.

**ANNOTAZIONI:**

*Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012, sulla proposta in oggetto è stata trasmessa alle Camere una [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno (in merito alle cui valutazioni vd. infra).*

**CONTESTO DELLA PROPOSTA**

Obiettivo della proposta è quello di attuare regole e obblighi nuovi assunti dall'UE a livello internazionale e adeguare le regole vigenti al cambiamento della minaccia terroristica cui l'Europa assiste. La Commissione sottolinea in proposito che "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 su cui si fonda l'Unione europea".

**La decisione quadro 2002/475/GAI**, attualmente in vigore<sup>2</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. Stabilisce inoltre norme in materia di concorso, istigazione e tentativo di reati terroristici. La Commissione ritiene tuttavia che tale decisione vada rivista.

Negli ultimi anni la minaccia terroristica è cresciuta ed evoluta. Come specificato nella Relazione introduttiva, gli Stati membri si trovano ad affrontare il fenomeno del moltiplicarsi delle persone, spesso indicate come "combattenti terroristi stranieri", che si recano all'estero a scopi terroristici e la minaccia che queste rappresentano al loro ritorno. Secondo i **dati forniti dall'ultima relazione di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione europea (TE-SAT)**<sup>3</sup>, alla fine del 2014 il numero totale di persone partite dall'UE in direzione di zone di conflitto era superiore a 3.000 e adesso è giunto a 5.000, mentre nello stesso periodo il numero di persone rientrate in patria risultava aumentato in alcuni Stati membri. Le persone che sono state in zone di conflitto continuano a costituire una minaccia accresciuta per tutti gli Stati membri e gli attacchi perpetrati sul suolo europeo nel corso del 2014 e del 2015, culminati negli attentati di Parigi della

---

<sup>2</sup> Alla decisione quadro 2002/475/GAI sono state apportate modifiche dalla decisione quadro [2008/919/GAI](#) del Consiglio, del 28 novembre 2008.

<sup>3</sup> [European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015](#), del 6 luglio 2015.

notte del 13 novembre 2015, hanno "tragicamente dimostrato" che questo rischio può materializzarsi. La Commissione rileva che, benché i combattenti terroristi stranieri costituiscano la principale fonte di preoccupazione, non bisogna tuttavia sottovalutare la minaccia posta dal terrorismo endogeno e dagli attentatori isolati radicalizzati.

La proposta contiene norme riguardanti le **vittime del terrorismo**, per quanto concerne in particolare le loro specifiche esigenze di protezione, sostegno e assistenza. La direttiva 2012/29/UE<sup>4</sup> stabilisce, infatti, una serie di diritti vincolanti per tutte le vittime di reato, ma non prevede alcuna misura specifica per le vittime del terrorismo.

Nuove disposizioni sono inoltre volte ad assolvere agli **obblighi internazionali** derivanti, in particolare, dalla Risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici, dal Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e dalle Raccomandazioni della *task force* "Azione finanziaria" sul finanziamento del terrorismo.

### **Norme e obblighi internazionali**

La proposta intende dare attuazione alle seguenti norme e obblighi assunti dall'Unione a livello internazionale:

- 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**. In particolare, il paragrafo operativo n. 6 della Risoluzione specifica che gli Stati membri dell'ONU sono tenuti a garantire che le leggi e i regolamenti nazionali prevedano reati gravi sufficienti ad avviare un'azione penale per i seguenti atti: recarsi o tentare di recarsi in un Paese terzo al fine di contribuire ad atti terroristici o di impartire o ricevere un addestramento; finanziare tali viaggi; organizzare o facilitare tali viaggi. Ribadisce inoltre l'obbligo di rispettare il diritto internazionale in materia di diritti umani nella lotta contro il terrorismo nonché la necessità di elaborare strategie che contrastino la retorica estremista violenta e affrontino le condizioni che favoriscono la diffusione dell'estremismo violento propizio al terrorismo.

- La **Risoluzione UNSCR 2249(2015)**, del 20 novembre 2015, ha invitato 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.

- La Risoluzione **UNSCR 2199(2015)**, del 12 febbraio 2015, ha ribadito che tutti gli Stati devono provvedere affinché sia consegnato alla giustizia chiunque partecipi al finanziamento, alla pianificazione o all'esecuzione di atti terroristici e che gli atti terroristici siano qualificati come reati gravi.

- Il **Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 17)**, firmato dall'Unione europea il 22 ottobre 2015. Il Protocollo attua alcune disposizioni in materia di diritto penale previste dalla Risoluzione UNSCR 2178(2014), in particolare il paragrafo operativo n. 6, prevedendo che siano qualificati come reato: la partecipazione a un'associazione o a un gruppo a fini terroristici, l'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici, la fornitura o la raccolta di fondi che consentono tali viaggi e l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi. Richiede inoltre un rafforzamento dello scambio tempestivo di informazioni fra le parti e ribadisce che vengano rispettati gli obblighi in materia di diritti umani.

- Le **Raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI/FATF)**, pubblicate nel 2012, riguardo al finanziamento del terrorismo<sup>5</sup>. In particolare, la Raccomandazione n. 5 specifica che i Paesi 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>4</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.

<sup>5</sup> Vd. le [Raccomandazioni](#) GAFI-FATF "Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa", febbraio 2012.

## L'Agenda europea sulla sicurezza

La proposta di direttiva in oggetto è stata presentata, contestualmente a un **"Piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi"** ([COM\(2015\)624](#)), in attuazione dell'Agenda europea sulla sicurezza.

Il 28 aprile 2015 la Commissione ha adottato l'**Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020** ([COM\(2015\) 185](#)).

L'Agenda prende atto delle nuove e complesse minacce che negli ultimi anni l'Unione europea si trova ad affrontare, molte delle quali derivano dall'instabilità nell'immediato vicinato dell'UE e dai cambiamenti delle forme di radicalizzazione, violenza e terrorismo. Essa si pone come agenda condivisa fra l'Unione e gli Stati membri, sollecitando tutti gli attori coinvolti a collaborare per contrastare, nel rispetto delle responsabilità nazionali di difesa della legge e salvaguardia della sicurezza interna, le sfide che richiedono di essere affrontate con la massima urgenza e individuate nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica, in quanto settori interconnessi con una forte dimensione transfrontaliera.

Le azioni fondamentali stabilite dall'Agenda sono le seguenti:

- l'istituzione di un centro di eccellenza per la lotta alla radicalizzazione;
- **l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo, anche per poter disporre di un quadro efficace a partire dal quale affrontare il fenomeno dei combattenti stranieri;**
- il taglio delle reti di finanziamento alla criminalità e al terrorismo e il rafforzamento dell'istituto della confisca dei beni;
- l'intensificazione del dialogo con il settore delle tecnologie dell'informazione (TIC);
- il rafforzamento del quadro giuridico sul traffico illegale di armi;
- il rafforzamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica, con particolare riferimento all'accesso alle prove e alle informazioni ricavate da Internet;
- **il miglioramento delle capacità di Europol, anche attraverso la creazione di un centro europeo antiterrorismo - ECTC.**

La Commissione chiarisce, inoltre, che la proposta si inserisce in un **contesto di disposizioni e politiche dell'Unione europea**:

- iniziative volte a prevenire la radicalizzazione che conduce all'estremismo violento e al terrorismo. La Commissione ha a tal fine istituito il "centro di eccellenza RAN" (*Radicalisation Awareness Network* – rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione);
- una normativa 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, la decisione 2008/615/GAI - decisione di Prüm e la decisione 2005/671/GAI);
- il regime per il congelamento dei beni delle organizzazioni terroriste straniere e dei singoli terroristi stranieri, costituito 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 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;
- misure preventive relative al finanziamento del terrorismo previste dalla direttiva 2015/849/UE.

Nel **Programma di lavoro per il 2016**, la Commissione ha dichiarato che si concentrerà sull'attuazione dell'Agenda europea sulla sicurezza, e ha annunciato la presentazione di una proposta legislativa volta a riesaminare la decisione quadro sulla lotta al terrorismo.

La lotta al terrorismo è inoltre fra le priorità del **Programma di 18 mesi del Consiglio** elaborato dalle Presidenze olandese, slovacca e maltese per il periodo dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2017.

Nella **Relazione programmatica 2016 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea**, il nostro Governo ha d'altra parte ribadito la necessità di tradurre in azioni concrete le linee d'azione concordate a livello politico sull'implementazione della rinnovata strategia di sicurezza interna affermando il proprio impegno a tradurre in pratica tale strategia nei tre settori chiave del contrasto al terrorismo, della criminalità organizzata e della criminalità informatica.

## **CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO**

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

Per quanto riguarda la consultazione delle parti interessate, la Commissione ricorda che alcuni progetti di testi sono stati messi a disposizione del pubblico affinché li commentasse durante i negoziati in seno al Consiglio d'Europa sul Protocollo addizionale e che alcune delle proposte hanno condotto a emendamenti del Protocollo e della sua relazione esplicativa. In particolare, i commenti espressi hanno fatto riferimento all'esigenza di predisporre salvaguardie adeguate dei diritti umani, di garantire chiarezza giuridica in merito al comportamento e alle intenzioni penalmente perseguibili, di chiarire gli obblighi imposti dal diritto internazionale umanitario.

## **SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE**

La proposta sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI con l'intento di 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. Include inoltre disposizioni specifiche sulla protezione e sull'assistenza per le vittime del terrorismo.

Nel dettaglio, la proposta contiene le seguenti disposizioni:

**Reati terroristici.** L'articolo 3 stabilisce quali reati debbano essere considerati reati terroristici negli Stati membri. *Tale disposizione figurava già all'articolo 1 della decisione quadro 2002/475/GAI ed è rimasta invariata da allora.* Il suo obiettivo principale è quello di armonizzare la definizione di reati terroristici in tutti gli Stati membri mediante una **qualifica specifica e comune** di determinati atti in quanto terroristici.

**Reati riconducibili a un gruppo terroristico.** L'articolo 4 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 figurava già all'articolo 2 della decisione quadro 2002/475/GAI*).

**Reati connessi ad attività terroristiche.** La proposta qualifica come reati e richiede che siano oggetto di armonizzazione da parte degli Stati membri:

- la **pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo**, se compiuta intenzionalmente, come, per esempio, l'esaltazione di attentatori suicidi, l'incoraggiamento ad aderire a jihad violente, l'incitazione diretta a uccidere gli infedeli, la giustificazione del terrorismo o la diffusione di messaggi o immagini di brutali assassini (articolo 5). *Tale reato è stato introdotto dalla decisione quadro 2008/919/GAI al fine di attuare l'articolo 5 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo;*
- il **reclutamento a fini terroristici** (articolo 6). La Commissione chiarisce che tale disposizione è intesa a fornire adeguati strumenti di giustizia penale per contrastare importanti attività di reclutamento da parte di individui o reti di reclutamento (*il reato è stato introdotto dalla decisione quadro 2008/919/GAI al fine di attuare l'articolo 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo*);

- l'atto di **impartire un addestramento a fini terroristici**, ossia impartire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, al fine di commettere un reato terroristico (articolo 7). *Il reato è stato introdotto dalla decisione quadro 2008/919/GAI al fine di attuare l'articolo 7 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, con l'intento di 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".*

La proposta introduce inoltre i seguenti reati al fine di attuare il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo:

- l'atto di **ricevere un addestramento a fini terroristici**. Come specificato nella Relazione introduttiva<sup>6</sup>, l'articolo 8 della proposta 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;
- **viaggi all'estero a fini terroristici** (articolo 9). Il reato riguarda innanzitutto il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e qualifica come reato i viaggi a fini terroristici in un altro Paese. La disposizione riguarda i viaggi verso i 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;
- **l'organizzazione o l'agevolazione di viaggi all'estero a fini terroristici** (articolo 10). A titolo di esempio la Commissione cita l'acquisto dei biglietti e la pianificazione degli itinerari o tutti quegli atti che aiutano il viaggiatore a raggiungere la sua destinazione, come aiutare il viaggiatore ad attraversare illegalmente una frontiera. Oltre ad agire intenzionalmente, la disposizione specifica che l'autore del reato deve essere a conoscenza del fatto che l'assistenza è prestata a fini terroristici;
- il **finanziamento del terrorismo** (articolo 11). Secondo tale disposizione, in combinato disposto con l'articolo 15 della proposta (**rappporto con i reati terroristici**)<sup>7</sup>, non è necessario che il reato sia stato commesso né stabilire un collegamento con uno specifico reato di terrorismo. La Commissione specifica inoltre che 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.

Un'ultima serie di reati connessi al terrorismo (articoli da 12 a 14) riguarda il **furto aggravato**, l'**estorsione** e la **produzione di falsi documenti amministrativi** (*questi reati erano già contemplati all'articolo 3 della decisione quadro 2002/475/GAI*).

L'articolo 16 prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché siano resi punibili il **concorso**, l'**istigazione** e il **tentativo** di commettere i reati terroristici di cui sopra<sup>8</sup>. La Commissione specifica che il concorso in un reato di terrorismo può comprendere dalla messa a disposizione di risorse finanziarie per l'esecuzione di un atto terroristico alla fornitura di servizi o

<sup>6</sup> La Commissione chiarisce che alcune delle spiegazioni riportate nella Relazione introduttiva alla proposta si basano sulla Relazione esplicativa relativa al Protocollo addizionale.

<sup>7</sup> L'articolo 15 è disposizione di applicazione orizzontale e chiarisce che per tutti i reati riconducibili a un gruppo terroristico o ad attività terroristiche, non è necessario che un reato di terrorismo sia stato effettivamente commesso, come già stabilito dalla decisione quadro 2002/475/GAI.

<sup>8</sup> L'articolo rientra fra le disposizioni generali relative ai reati terroristici, ai reati riconducibili a un gruppo terroristico e ai reati connessi ad attività terroristiche.



materiale di supporto come (mezzi di) trasporto, armi, esplosivi o rifugio e che, in aggiunta a quanto attualmente definito dall'articolo 4 della decisione quadro 2002/475/GAI, si propone di perseguire penalmente anche il concorso in relazione all'atto di ricevere un addestramento. Inoltre, la qualifica di reato all'istigazione verrà estesa a tutti i reati (rientrerà ad esempio nel campo di applicazione della direttiva chi istiga un'altra persona a reclutare altri o a viaggiare all'estero a fini terroristici).

La proposta contiene, infine, disposizioni specifiche in materia di **protezione, assistenza e diritti delle vittime del terrorismo** (articoli 22 e 23). Si prevede al riguardo che gli Stati membri adottino misure appropriate per rispondere alle esigenze specifiche delle vittime del terrorismo, definendo e approfondendo ulteriormente i diritti già previsti dalla direttiva 2012/29/UE. In particolare, le vittime del terrorismo dovranno ricevere sostegno emotivo e psicologico nonché tutte le pertinenti informazioni e consulenze giuridiche, pratiche e finanziarie nel territorio dello Stato membro di residenza, anche se il reato terroristico ha avuto luogo in un altro Stato membro.

## LE DISCUSSIONI IN SEDE DI CONSIGLIO

Il Consiglio si è più volte pronunciato in merito alla necessità di una revisione della direttiva sulla lotta al terrorismo. In particolare:

- Nelle conclusioni adottate il 13 ottobre 2014, il Consiglio ha invitato la Commissione a studiare modi per colmare le eventuali carenze nella decisione quadro 2002/475/GAI alla luce, in particolare, della Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU 2178(2014).
- Nella [Dichiarazione](#) congiunta adottata a seguito della riunione informale del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) tenutosi a Riga il 29 e 30 gennaio 2015, 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 citata Risoluzione UNSCR 2178(2014). Il Parlamento europeo ha inoltre approvato una Risoluzione in data 11 febbraio 2015 ([P8\\_TA\(2015\)0032](#)) in cui si sottolinea, fra l'altro, la necessità di armonizzare in tutta l'UE la qualificazione penale dei reati connessi ai combattenti stranieri ed evitare lacune dell'azione penale aggiornando la decisione quadro sul terrorismo.
- Il Consiglio straordinario GAI, convocato il 20 novembre 2015 in seguito agli attentati terroristici avvenuti a Parigi il 13 novembre, ha adottato specifiche "Conclusioni sulla lotta al terrorismo", in cui ha stabilito di intensificare la cooperazione dei servizi di contrasto. Le conclusioni ribadiscono l'avvio del Centro europeo antiterrorismo di Europol, entro il 1° gennaio 2016, quale piattaforma volta a consentire agli Stati membri di rafforzare la condivisione delle informazioni e la cooperazione operativa riguardo all'attività di monitoraggio e d'indagine relativa ai combattenti terroristi stranieri, al traffico di armi da fuoco illegali e al finanziamento del terrorismo. Il Consiglio si è inoltre compiaciuto dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta di direttiva volta ad aggiornare la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo.
- Il Consiglio GAI del 3 e 4 dicembre 2015 ha sottolineato l'importanza di accelerare l'attuazione di tutti gli elementi menzionati nella Dichiarazione sulla lotta al terrorismo formulata dai membri del Consiglio europeo il 12 febbraio 2015, menzionando fra l'altro le misure connesse al finanziamento del terrorismo e alla risposta della giustizia penale al terrorismo.
- Le Conclusioni adottate in occasione del Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015 hanno affermato che il Consiglio esaminerà "rapidamente le proposte della Commissione concernenti la lotta al terrorismo e le armi da fuoco".
- Da ultimo, le questioni legate al terrorismo sono state nuovamente discusse dal Consiglio informale GAI tenutosi ad Amsterdam il 25 e 26 gennaio 2016. In concomitanza della riunione è stato ufficialmente lanciato il Centro europeo antiterrorismo.

La proposta di direttiva è all'attenzione del Gruppo di lavoro del Consiglio "Diritto penale sostanziale". Un approccio generale dovrebbe probabilmente essere adottato in occasione del Consiglio GAI del 10 e 11 marzo 2016.

*La proposta risulta attualmente all'esame dei Parlamenti nazionali di Austria, Repubblica ceca, Cipro (che ha espresso osservazioni in merito al rispetto dei diritti fondamentali), Finlandia, Germania, Irlanda, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Svezia, Olanda e Regno Unito.*

*Il 29 gennaio 2016 è stato trasmesso al **Senato italiano** il disegno di legge, "Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015" (A.S. 2233), approvato dalla Camera dei deputati il 28 gennaio 2016. L'atto è stato assegnato il 9 febbraio 2016, ma l'esame non è ancora stato avviato.*

## LA RELAZIONE DEL GOVERNO

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in data 10 febbraio 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la Relazione elaborata dal Ministero dell'Interno sulla proposta di direttiva in esame.

La Relazione è corredata di una **Tabella di concordanza** fra le disposizioni del progetto di direttiva e le norme nazionali vigenti.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritiene inoltre la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La Relazione fornisce quindi una propria valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, sottolineando che:

- e finalità generali sono positive, in quanto il progetto mira a introdurre strumenti più efficaci per fornire una risposta adeguata e contrastare la natura "mutante e sempre più efferata nonché dilagante" del fenomeno terroristico;
- il progetto appare di particolare urgenza alla luce dei recenti eventi terroristici;
- le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**, vista la dimensione transnazionale ormai assunta dalla minaccia terroristica;
- **non si ravvisano elementi di criticità.**

Con riferimento all'impatto finanziario della proposta, la Relazione evidenzia che, per poter procedere a una compiuta **analisi dei costi** eventualmente gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali.

Rileva inoltre che ogni atto normativo nel settore del diritto penale esercita inevitabilmente un impatto sull'esercizio dei **diritti fondamentali** e che questi appaiono rispettati, in quanto la portata dei reati previsti è limitata a quanto necessario per consentire un'efficace azione penale nei confronti degli atti che costituiscono una particolare minaccia per la sicurezza.



Non si ravvisano profili di criticità per quanto concerne l'intervento di adeguamento alla proposta legislativa della **legislazione italiana**, ritenendosi quest'ultima già alquanto avanzata in materia<sup>9</sup>.

Viene tuttavia approfondito il profilo della espressa criminalizzazione del "viaggio" con finalità di terrorismo, rilevando in particolare che, pur non prevedendo la legislazione italiana alcuna norma specifica, il quadro normativo attuale appare in linea con gli strumenti internazionali nel settore, sulla base delle seguenti norme:

- l'articolo 270 *bis* c.p., laddove la condotta di viaggio si configuri come funzionale all'attività illecita di un'associazione terroristica (inoltre, la condotta di viaggio potrebbe essere penalmente rilevante anche quando integri il tentativo di partecipare a tale associazione, in virtù dell'art. 56);
- l'articolo 270 *quater* c.p., laddove non vi sia partecipazione dell'individuo all'associazione e il viaggio sia l'esplicazione di un precedente reclutamento;
- ai sensi dell'art. 270 *quinquies* c.p., laddove il viaggio integri un comportamento posto in essere dalla persona "addestrata" al fine della commissione di condotte terroristiche.

La normativa prevista, trattando materia penale coperta da riserva assoluta di legge, non inciderà peraltro sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

---

18 febbraio 2016  
A cura di Viviana Di Felice

---

<sup>9</sup> Per un esame dettagliato di quanto già previsto nel nostro ordinamento, si rimanda al testo della [Relazione](#).