

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(Politiche dell'Unione europea)**

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: GINETTI)

Roma, 3 febbraio 2016

Osservazioni sull'atto:

**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 (COM(2015) 625)**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,  
considerato 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, nonché uno dei più pesanti attacchi ai principi della democrazia e dello Stato di diritto su cui si fonda l'Unione europea;

- è importante disporre di strumenti adeguati per proteggere i cittadini dell'UE e tutti coloro che vivono nell'Unione;

- gli Stati membri devono affrontare in misura crescente i fenomeni terroristici e le condotte preparatorie, preliminari o sintomatiche, quali il moltiplicarsi delle persone che si recano all'estero a scopi terroristici e la minaccia che esse rappresentano al loro ritorno (c.d. combattenti terroristi stranieri), gli attentatori isolati radicalizzati, l'utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione;

- nel programma legislativo per il 2016, coerentemente con quanto previsto nell'Agenda europea per la sicurezza del 2015, la Commissione europea prospettava una proposta legislativa volta a riesaminare la decisione quadro sul terrorismo 2002/474/GAI, come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI, al fine di adeguare e modificare le regole di diritto penale vigenti, affrontando il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e i rischi connessi ai viaggi compiuti nei Paesi terzi per intraprendere attività terroristiche, ma anche le crescenti minacce da parte dei criminali che rimangono in Europa;

considerato altresì che:

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

- nel maggio 2015 è stato adottato un Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, che attua alcune disposizioni in materia di diritto penale previste dalla risoluzione UNSCR 2178(2014), in particolare dal paragrafo operativo n. 6. Il Protocollo prevede che siano qualificati come reato i seguenti atti: la

---

Al Presidente  
delle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>  
S E D E

partecipazione a un'associazione o a un gruppo a fini terroristici (articolo 2), l'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici (articolo 3), i viaggi o i tentativi di intraprendere viaggi all'estero a fini terroristici (articolo 4), la fornitura o la raccolta di fondi che consentono tali viaggi (articolo 5) e l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi (articolo 6). Richiede inoltre alle Parti di rafforzare lo scambio tempestivo di informazioni tra loro (articolo 7);

- il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI/FATF), con riferimento alle sue raccomandazioni del febbraio 2012, relative all'azione di monitoraggio in materia di riciclaggio, ha riveduto la nota interpretativa della raccomandazione n. 5 sul reato di finanziamento del terrorismo, invitando i Paesi a criminalizzare il finanziamento dei viaggi di coloro che si recano in uno Stato diverso da quello in cui risiedono o di cui hanno la cittadinanza allo scopo di perpetrare, pianificare o partecipare ad atti terroristici o di impartire o ricevere addestramento terroristico;

valutato che:

- la decisione quadro 2002/475/GAI non prevede esplicitamente la qualifica come reato dei viaggi in Paesi terzi a fini terroristici, né prevede esplicitamente che sia qualificato come reato il fatto di ricevere un addestramento a fini terroristici, come previsto dalla raccomandazione UNSCR 2178(2014) e come richiesto dal Protocollo addizionale. Inoltre, la decisione quadro 2002/475/GAI attualmente prevede che sia qualificato come reato il finanziamento del terrorismo soltanto nella misura in cui il finanziamento è fornito a un'organizzazione terroristica, ma non, ad esempio, se è fornito a qualsiasi reato connesso ad attività terroristiche, compresi il reclutamento, l'addestramento o i viaggi all'estero a fini terroristici;

- la proposta in esame mira ad aggiornare la decisione quadro sulla lotta al terrorismo, anche inquadrandola nel nuovo ordine giuridico conseguente al Trattato di Lisbona;

- il progetto di direttiva propone di qualificare come reato i seguenti comportamenti: reati terroristici in senso stretto (articolo 3), reati riconducibili a un gruppo terroristico (articolo 4), pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo (articolo 5), reclutamento e addestramento a fini terroristici (articoli 6, 7 e 8), viaggi all'estero a fini terroristici (articolo 9), organizzazione o agevolazione di viaggi all'estero a fini terroristici (articolo 10), finanziamento del terrorismo (articolo 11), furto aggravato, estorsione e produzione di falsi documenti amministrativi allo scopo di commettere un reato terroristico (articoli 12, 13 e 14). La proposta migliora inoltre le disposizioni vigenti in merito al concorso, all'istigazione e al tentativo (articolo 16), nonché le norme sulla giurisdizione (articolo 21), per garantire la coerenza e l'applicazione efficace delle relative disposizioni ed evitare lacune. Infine, la proposta contiene disposizioni aggiuntive, rispetto alla direttiva del 2012, che disciplinano misure di sostegno specifico alle vittime del terrorismo (articoli 22 e 23). I restanti articoli trattano della connessione con reati terroristici (articolo 15), delle sanzioni applicabili alle persone fisiche (articolo 17), delle circostanze attenuanti (articolo 18), della responsabilità delle persone giuridiche (articolo 19), delle sanzioni applicabili alle persone giuridiche (articolo 20) e delle disposizioni finali (articoli 24-28);

- la Presidenza olandese del Consiglio vorrebbe adottare un approccio generale già in occasione del Consiglio Giustizia e Affari interni (GAI) del 10 e dell'11 marzo 2016 e che, attualmente, la proposta di direttiva è all'attenzione del Gruppo di lavoro del Consiglio "Diritto penale sostanziale", riunitosi il 7, l'8 e il 20 gennaio 2016 e che avrà ulteriori riunioni il 29 gennaio, l'8 e il 26 febbraio 2016,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

- la base giuridica prescelta è data dall'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, sull'armonizzazione minima delle norme penali per la definizione di reati e le relative

sanzioni. Esse riguardano le sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, tra le quali figura espressamente il “terrorismo”. Ad essa, si affianca la base giuridica di cui all’articolo 82, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, riguardante norme minime per i diritti delle vittime della criminalità.

Alle due concorrenti e pertinenti basi giuridiche si applica il meccanismo del cosiddetto “freno di emergenza” di cui agli articoli 83, paragrafo 3, e 82, paragrafo 2, suscettibile di essere attivato quando i progetti di direttiva incidano “su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale”.

Al riguardo, non si ritiene di dover attivare il suddetto meccanismo, anche ai fini di cui all’articolo 12, comma 1, della legge n. 234 del 2012;

- il principio di sussidiarietà, in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quale settore di competenza concorrente, ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, del TFUE, è rispettato poiché il contrasto del terrorismo internazionale richiede un’attività a livello di Unione europea – mirante a qualificare determinate condotte come reato in tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri – in modo da garantire una gestione efficace nelle attività di prevenzione e repressione. Esso è rispettato anche per la necessità di dare attuazione al Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, che attua alcune disposizioni in materia di diritto penale previste dalla risoluzione UNSCR 2178(2014), e di integrare nel diritto dell’Unione la raccomandazione del GAFI/FATF sulla criminalizzazione del terrorismo;

- il principio di proporzionalità è rispettato nella misura in cui gli interventi richiesti dalla normativa sovranazionale, a loro volta rapportati alla gravità delle offese insite nei reati terroristici, sono integrati nel diritto dell’Unione;

- nel merito, si auspica una rapida approvazione della direttiva, con la previsione della punibilità per le condotte indicate nel testo della proposta, da contemperare con le garanzie per i diritti fondamentali dei cittadini dell’Unione.

Si dovrebbero, tuttavia, prevedere meccanismi rafforzati di collaborazione e coordinamento, con i correlati scambi di informazioni, tra tutte le autorità competenti degli Stati membri, ivi inclusi i servizi di *intelligence*.

Sarebbe inoltre auspicabile, nella prospettiva più ampia del rafforzamento delle frontiere esterne dell’Area Schengen, un utilizzo più efficace del SIS (Sistema informativo Schengen).

Si ritiene, poi, necessario assicurare agli Stati membri – nel rispetto degli obiettivi strategici di sicurezza e di rispetto dei diritti fondamentali – la possibilità di utilizzare tutti gli strumenti investigativi di ricerca della prova, anche nelle loro più moderne declinazioni, che permettano lo svolgimento tempestivo delle indagini e la perseguibilità dei reati di terrorismo.

Infine, con riferimento all’articolo 21, concernente la giurisdizione e l’esercizio dell’azione penale, sulla base del principio di territorialità, si ritiene necessario rafforzare le norme di coordinamento tra le autorità giudiziarie degli Stati membri finalizzate ad accentrare l’azione penale in un unico Stato membro, con un richiamo alla decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali. In tal senso, anche la norma di cui al paragrafo 5 del medesimo articolo, che non esclude l’esercizio della giurisdizione penale secondo il diritto nazionale, andrebbe limitata dal raggiungimento del consenso tra le autorità giudiziarie.

Nadia Ginetti