

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 43

II COMMISSIONE (GIUSTIZIA)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

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 final)

Approvato il 21 giugno 2016

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 final).

DOCUMENTO FINALE APPROVATO

La II Commissione Giustizia,

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (COM(2015)625),

premessò che:

l'iniziativa, pienamente condivisibile nelle finalità, trae origine dalla constatata necessità di rafforzare gli strumenti normativi e operativi a disposizione dell'UE e dei suoi Stati membri per prevenire e contrastare la minaccia terroristica, divenuta particolarmente pericolosa per il ripetersi di terribili attentati, per di più a distanza ravvicinata, in diversi paesi europei e in paesi vicini; la natura sempre più marcatamente transnazionale delle organizzazioni terroristiche che mirano a radicalizzare e reclutare, anche mediante il sistematico utilizzo della rete, i propri affiliati in diversi Paesi, mette a dura prova la capacità dei singoli Stati europei di farvi fronte con le sole proprie forze e impone una intensificazione qualitativa e quantitativa degli scambi di informazione e delle forme di collaborazione, oltre che un tendenziale allineamento degli ordinamenti giuridici e degli strumenti di intervento di natura preventiva e di contrasto;

ritenuto che:

la decisione quadro 2002/475/GAI, che si intende sostituire con la proposta di

direttiva in esame – già modificata dalla decisione quadro del Consiglio 2008/919/GAI – definisce già come reati 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, e stabilisce norme in materia di concorso, istigazione e tentativo di reati terroristici. Non prevede, però, 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 stabilito dalla raccomandazione UNSCR 2178(2014) e come richiesto dal Protocollo addizionale. Inoltre, la decisione quadro 2002/475/GAI attualmente qualifica come reato il finanziamento del terrorismo soltanto nella misura in cui il finanziamento è fornito a un'organizzazione terroristica, ma non anche il finanziamento dei reati di terrorismo, né il finanziamento dei reati connessi ad attività terroristiche, quali il reclutamento, l'addestramento attivo e passivo, i viaggi all'estero a fini terroristici e l'organizzazione o agevolazione di questi ultimi;

con l'iniziativa legislativa in oggetto presentata dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015, la Commissione ha ritenuto necessario aggiornare tali previsioni al fine di rispondere efficacemente al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri e ai rischi connessi non solo ai viaggi compiuti all'estero per intraprendere atti-

vità terroristiche, ma anche alle crescenti minacce poste dal terrorismo endogeno, dagli attentatori isolati e radicalizzati e dai terroristi « frustrati » nel loro tentativo di recarsi all'estero (ad esempio a seguito del sequestro del passaporto). L'intervento normativo è stato proposto, infatti, per dare attuazione a regole e obblighi nuovi assunti dall'UE a livello internazionale e di gestire più efficacemente la minaccia terroristica in evoluzione, rafforzando in tal modo la sicurezza dell'Unione e dei cittadini. In questo spirito, il progetto di direttiva propone di ampliare taluni ambiti di criminalizzazione già previsti dagli strumenti dell'ONU e del Consiglio d'Europa, ed in particolare di rendere punibile il viaggio con finalità di terrorismo verso qualsiasi paese, compresi quelli nell'Unione Europea e compreso il paese di cui l'autore del reato è cittadino o in cui risiede, e di criminalizzare il concorso nel reato, l'istigazione e il tentativo in relazione a molti dei reati previsti dal progetto di direttiva;

un altro obiettivo della proposta legislativa è quello di tutelare, sostenere ed assistere le vittime del terrorismo in funzione delle loro specifiche esigenze, ed in particolare di garantire alle stesse immediato accesso a servizi professionali e specialistici di sostegno che offrano trattamenti di natura medica e psico-sociale. La direttiva 2012/29/UE già stabilisce una serie di diritti vincolanti per tutte le vittime di reato, tra cui il diritto alla protezione, al sostegno e all'assistenza in funzione delle condizioni individuali di ciascuna di esse, ma tra le sue disposizioni non è prevista alcuna misura specifica. È quindi fondamentale che le autorità nazionali competenti cooperino tra loro per garantire che tutte le vittime del terrorismo siano adeguatamente informate e ricevano l'assistenza necessaria indipendentemente dal luogo dell'Unione Europea in cui vivono;

considerato, altresì, che:

il negoziato presso il Consiglio dell'Unione Europea nel corso delle 6 riu-

nioni del Gruppo DROIPEN tenutesi dal 7 gennaio al 26 febbraio 2016 ha purtroppo portato, da un lato, ad un sostanziale svuotamento di contenuti del testo proposto dalla Commissione, e dall'altro, ad una modesta integrazione di tale testo con le misure suggerite dalle delegazioni nazionali. In particolare, per quanto attiene alla criminalizzazione della condotta di viaggio all'estero con finalità di terrorismo (articolo 9 della proposta di direttiva), il testo iniziale proposto dalla Commissione prevedeva la punibilità del viaggio dalla UE verso Paesi terzi, del viaggio intra UE ovvero da uno Stato Membro ad un altro e del viaggio dei « *returnees* » ovvero di coloro che, dopo aver combattuto o essersi addestrati in zone controllate da gruppi terroristici, viaggiano verso l'Europa con finalità di terrorismo. Tale proposta ha tuttavia trovato una strenua opposizione da parte di talune delegazioni. Alla luce di ciò, la Presidenza olandese ha presentato al Consiglio GAI dell'11 marzo 2016, convocato per l'adozione dell'orientamento generale, un testo di compromesso che si limita ad incriminare il viaggio con finalità di terrorismo verso Paesi terzi (non UE), anche ove tale viaggio contempli uno scalo o più scali all'interno della UE. È stato, pertanto, significativamente ristretto l'ambito di criminalizzazione inizialmente proposto dalla Commissione, determinando peraltro un sostanziale disallineamento della proposta di direttiva rispetto sia all'articolo 4 del Protocollo aggiuntivo del Consiglio d'Europa, sia alla Risoluzione 2178 dell'ONU: ai sensi di questi strumenti internazionali, invero, dovrebbe essere criminalizzato quanto meno il viaggio con finalità di terrorismo intra UE, ovvero da uno Stato Membro all'altro. Con riferimento, poi, alla criminalizzazione del finanziamento del terrorismo (articoli 11 e 15 della proposta di direttiva), il testo proposto dalla Commissione e sostenuto dall'Italia, mirava a trasporre nella legislazione UE gli *standards* di incriminazione previsti dalla raccomandazione n. 5 del FAFT/GAFI. Tale proposta è stata fortemente contrastata da talune delegazioni, che hanno insistito per una lettura

il più possibile restrittiva dei menzionati standards. Il testo di compromesso presentato dalla Presidenza olandese al Consiglio GAI dell'11 marzo 2016 non sembra ancora recepirli interamente, laddove limita i requisiti richiesti dal paragrafo 2 dell'articolo 11 ai soli reati di cui agli articoli 3, 4 e 9. Si segnala in particolare che — secondo gli *standards* GAFI — il finanziamento dell'associazione terroristica e del terrorista individuale deve essere perseguibile indipendentemente dal fatto che i fondi siano destinati al compimento di uno specifico atto di terrorismo (« *financing for any purpose, including but not limited to recruitment, training, or travel, even in the absence of a link to a specific terrorist act* »). La criminalizzazione deve inoltre coprire il finanziamento del reclutamento, dell'addestramento e del viaggio con finalità di terrorismo, anche in assenza di un collegamento con uno specifico atto terroristico;

la delegazione italiana ha espresso disaccordo sul compromesso al ribasso raggiunto dalla Presidenza olandese, che da un lato non appare recepire gli standards internazionali delle risoluzioni ONU, del Protocollo del Consiglio d'Europa e del GAFI, e dall'altro non sembra offrire nuovi strumenti per fronteggiare le sempre più complesse minacce per i cittadini dell'UE: in particolare, durante il negoziato non sono state recepite numerose iniziative italiane tese a rafforzare il contrasto al fenomeno terroristico. L'Italia ha suggerito di integrare la proposta di direttiva con una norma che prescrivesse agli Stati Membri di adottare le misure necessarie ad assicurare, a livello interno, che le informazioni acquisite dalle competenti autorità nazionali nell'ambito degli istituti penitenziari, riguardanti detenuti radicalizzati o a rischio di radicalizzazione, fossero efficacemente trasmesse, ove rilevanti, alle autorità competenti per le attività di prevenzione, indagine e repressione in materia di reati terroristici. La messa in atto di tali misure avrebbe consentito agli Stati Membri di poter scambiare queste informazioni, ove di rilevanza transnazionale, in maniera tempestiva, di-

retta e anche bilaterale, tra le autorità nazionali centrali designate quali corrispondenti per Eurojust, ogni qual volta l'autorità giudiziaria di uno Stato Membro fosse stata in possesso di elementi rilevanti ai fini dell'attività giudiziaria di contrasto al terrorismo in corso in un altro Stato Membro. Tale proposta, pur ritenuta interessante e meritevole di essere considerata non solo con riferimento al terrorismo ma anche alla criminalità organizzata in generale, non è stata accolta nel corpo della direttiva, auspicandosene invece l'approfondimento in altro tavolo di lavoro del Consiglio;

l'Italia ha inoltre proposto, congiuntamente alla Francia, una norma finalizzata a criminalizzare la condotta di traffico illecito di beni culturali dai paesi in cui operano organizzazioni terroristiche ma anche tale proposta non ha trovato accoglimento nella parte operativa della direttiva (ovvero la parte vincolante per gli Stati membri), ricevendo solo menzione nell'undicesimo considerando;

la delegazione italiana ha altresì appoggiato le iniziative tese ad introdurre la criminalizzazione della condotta di apologia di terrorismo, l'adozione di misure di oscuramento dei siti internet e rimozione di contenuti che incitano a commettere condotte terroristiche, l'adozione di mezzi investigativi comuni a tutti gli Stati membri nei procedimenti per reati di terrorismo. Si segnala, con riferimento alle misure relative ai siti internet, che esse non hanno trovato spazio nella parte operativa della direttiva, ma sono state richiamate nel settimo considerando. L'adozione di mezzi investigativi comuni è stata invece prevista solo nella misura di un generico obbligo di utilizzare quelli previsti per la criminalità organizzata, ma non si è raggiunto l'accordo su quali specifici mezzi investigativi debbano essere previsti dalle legislazioni nazionali per le indagini anti-terrorismo. La proposta spagnola di introdurre nella lista degli atti di terrorismo tutti gli attacchi a sistemi informatici previsti dagli articoli da 3 a 7 della Direttiva 2013/40/EU è stata accolta solo con rife-

rimento a due tipi di attacchi informatici che si concretizzano in un'interferenza illegale sui sistemi e sui dati;

nella riunione del Consiglio GAI dell'Unione Europea dell'11 marzo 2016 la Presidenza olandese ha presentato un testo di compromesso all'attenzione dei Ministri della Giustizia al fine di adottare sulla base di questo l'orientamento generale;

la Commissione europea ha evidenziato l'importanza dell'accordo, ma ha ribadito l'esigenza di completare il lavoro con riferimento alla criminalizzazione delle condotte di viaggio con finalità di terrorismo, considerandola troppo restrittiva nella versione di compromesso proposta dalla Presidenza olandese, e non in linea con gli strumenti internazionali dell'ONU e del Consiglio d'Europa. In particolare molte delegazioni — pur avendo espresso parere favorevole all'approccio generale — hanno dichiarato di sostenere il testo di compromesso nell'ottica di una rapida adozione dello strumento, non mancando tuttavia di evidenziare perplessità su vari aspetti, in particolare per quanto riguarda le norme sulla criminalizzazione del viaggio con finalità di terrorismo e di finanziamento del terrorismo;

il Ministro della Giustizia italiano ha sottolineato i limiti del testo di compromesso soprattutto in materia di criminalizzazione del viaggio con finalità di terrorismo e di finanziamento del terrorismo, ed ha evidenziato la necessità di mantenere un approccio sistematico coerente: sul punto infatti occorre ricordare che è stata approvata la Direttiva sul PNR europeo, con la quale gli Stati Membri si impegnano a stabilire un sistema di controllo di polizia sui dati dei passeggeri dei voli anche interni all'UE, e affermare, nell'ambito della direttiva sulla lotta al terrorismo, che questi trasferimenti — quando si tratta di soggetti collegati a gruppi terroristici o in fase di addestramento — sono irrilevanti, trasmetterebbe ai cittadini un messaggio confuso e contraddittorio. Il Ministro ha pertanto

espresso parere negativo all'adozione dell'orientamento generale, rappresentando che in un momento in cui il livello europeo di ambizione nel contrasto al fenomeno terroristico dovrebbe essere massimo, il testo di compromesso appare del tutto insufficiente nella previsione di strumenti di armonizzazione penale minima;

la Presidenza olandese ha concluso nel senso dell'esistenza di un sostegno sufficiente al testo presentato al Consiglio, indicando l'intenzione di avviare al più presto i triloghi con il Parlamento (come risulta dall'orientamento generale adottato dal Consiglio GAI dell'11 marzo 2016);

a seguito dell'adozione dell'orientamento generale da parte del Consiglio UE, la Commissione LIBE del Parlamento europeo ha iniziato l'esame della proposta di direttiva e la relatrice tedesca, Monika Hohlmeier (Gruppo del Partito Popolare Europeo), ha formulato degli emendamenti che sembrano andare nel senso auspicato dal Governo italiano. All'esito del voto in Commissione LIBE, verranno iniziati i triloghi con il Consiglio UE e con la Commissione europea;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio;

sottolineata l'esigenza di confermare il sostegno alla proposta della Commissione europea sulla criminalizzazione del viaggio con finalità di terrorismo (articolo 9), la quale appare in linea con il dettato dell'articolo 4 del Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa e con la Risoluzione 2178 dell'ONU nella misura in cui sanziona anche il viaggio con finalità di terrorismo intra UE, ovvero da uno Stato Membro all'altro;

esprime una valutazione positiva, con le seguenti condizioni:

a) confermare il sostegno alla proposta della Commissione europea sulla cri-

minalizzazione del viaggio con finalità di terrorismo (articolo 9), la quale appare in linea con il dettato dell'articolo 4 del Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa e con la Risoluzione 2178 dell'ONU nella misura in cui sanziona anche il viaggio con finalità di terrorismo intra UE, ovvero da uno Stato Membro all'altro;

b) prevedere meccanismi rafforzati di collaborazione e coordinamento, con i connessi scambi di informazioni, tra tutte le autorità giudiziarie dei diversi Paesi per l'accertamento dei reati di terrorismo, qualora tale accertamento coinvolga l'azione di autorità giudiziarie appartenenti a diversi Stati membri dell'Unione Europea;

c) estendere, con specifica iniziativa legislativa, l'ambito delle competenze della Procura europea includendovi i reati di terrorismo, anche ricorrendo, ove vi siano le condizioni previste dei Trattati, allo strumento della cooperazione rafforzata, con la partecipazione di almeno nove Stati membri, ai sensi del Trattato di Lisbona; e comunque proporre l'istituzione in sede europea di una struttura destinata al coordinamento delle indagini e alla raccolta delle informazioni, al fine di contrastare più efficacemente i reati di terrorismo. Nello more, può essere utilizzato in chiave più strategica il Sistema Informativo Schengen (SIS);

d) armonizzare a livello europeo le norme sulla punibilità del traffico illecito di beni culturali dai Paesi in cui operano organizzazioni terroristiche, essendo questa una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo, come più volte evidenziato dall'Italia sia a livello nazionale che internazionale e, in particolare, nel contesto della sua partecipazione alle Nazioni Unite;

e) assicurare la possibilità di utilizzare tutti gli strumenti investigativi di ricerca della prova, al fine di consentire un rapido svolgimento delle indagini e la perseguibilità dei reati di terrorismo;

f) adottare, a livello europeo, misure di oscuramento dei siti internet e rimozione di contenuti inerenti a condotte di sostegno e propaganda con finalità di terrorismo;

g) specificare — all'articolo 21 della proposta di direttiva concernente la giurisdizione e l'esercizio dell'azione penale sulla base del principio di territorialità — le modalità procedurali mediante le quali può essere risolto un eventuale conflitto di giurisdizione tra i singoli Stati, ove un reato rientri nella competenza di più Stati membri, facendo esplicito richiamo alla decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.