

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII  
n. 117

## **RISOLUZIONE DELLE COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> RIUNITE**

(Affari costituzionali)  
(Giustizia)

(Relatori ROMANO e STEFANI)

*approvata nella seduta del 17 marzo 2016*

SULLA

**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 TER-  
RORISMO (N. COM (2015) 625 DEFINITIVO)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

---

**Comunicata alla Presidenza il 23 marzo 2016**

---

## **INDICE**

Testo della risoluzione .....	<i>Pag.</i>	3
Osservazioni della 14 <sup>a</sup> Commissione .....	»	7

Le Commissioni riunite,

esaminato l'atto comunitario (n. COM(2015) 625 definitivo), recante la 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,

preso atto delle osservazioni formulate dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea,

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;

è importante disporre di strumenti adeguati per proteggere i cittadini dell'Unione europea e tutti coloro che vivono nell'Unione, nonché idonei ad affrontare le minacce che incombono sull'Unione europea;

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 (cosiddetti «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 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, 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;

le vittime del terrorismo hanno bisogno di protezione, sostegno e assistenza in funzione delle loro specifiche esigenze; in particolare devono avere immediatamente accesso a servizi professionali e specialistici di sostegno che offrano trattamenti medici e psico-sociali;

la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012 (recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212), da un lato, stabilisce una serie di diritti vincolanti per tutte le vittime di reato, dall'altro non prevede alcuna misura specifica per le vittime del terrorismo;

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 specifica che gli Stati membri dell'ONU debbono garantire che le leggi e i regolamenti nazionali prevedano reati gravi sufficienti ad avviare un'azione penale e a irrogare sanzioni penali, 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;

il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo firmato sia dall'Italia che dall'Unione europea il 22 ottobre 2015, attua alcune disposizioni in materia di diritto penale previste dalla risoluzione UNSCR 2178(2014) e, in particolare, dal paragrafo operativo n. 6. Il Protocollo prevede che siano qualificati come reato i seguenti atti: la partecipazione a un'associazione o a un gruppo a fini terroristici; l'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici; i viaggi o i tentativi di intraprendere viaggi all'estero a fini terroristici; la fornitura o la raccolta di fondi che consentono tali viaggi; l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi. Richiede inoltre alle Parti di rafforzare lo scambio tempestivo di informazioni tra loro;

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;

rilevato che:

la decisione quadro 2002/475/GAI, che si intende sostituire, considera già reati alcuni atti terroristici (l'esecuzione di attentati terroristici, la partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica, la pubblica provocazione, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici), oltre a prevedere norme in materia di concorso, istigazione e tentativo di reati terroristici. Tuttavia, 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 anche il finanziamento dei reati di terrorismo, né il finanziamento dei reati, connessi ad attività terroristiche, quali il reclutamento,

l'addestramento attivo e passivo, viaggi all'estero a fini terroristici e l'organizzazione o agevolazione di questi ultimi;

il progetto di direttiva propone quindi di qualificare come reato i seguenti comportamenti: reati terroristici in senso stretto (articolo 3), ossia quelli che già figuravano nell'articolo 1 della decisione quadro 2002/475/GAI; 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. Inoltre sono rafforzate le norme necessarie affinché siano resi punibili il concorso, l'istigazione e il tentativo di commettere i reati terroristici di cui sopra (articolo 16). È rinviato agli Stati membri il compito di adottare le misure necessarie per garantire che i reati sopra indicati siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate che possano comportare l'estradizione (articolo 17). È altresì demandata agli Stati membri l'adozione delle misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati (articoli 19 e 20). Quanto all'esercizio della giurisdizione e dell'azione penale, si prevede (articolo 21) che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale per i reati terroristici in alcuni casi specifici. Se un reato rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato ad esercitare l'azione penale in relazione agli stessi fatti, gli Stati membri collaborano per stabilire quali di essi perseguirà l'autore del reato, per accentrare, ove possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. I restanti articoli trattano della connessione con reati terroristici (articolo 15), delle circostanze attenuanti (articolo 18), e delle disposizioni relative alle vittime del terrorismo (articoli dal 22 al 28);

considerato che, nell'ordinamento nazionale, il legislatore ha già introdotto una serie di reati connessi al fenomeno del terrorismo,

esprimono parere favorevole alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea (COM (2015) 625 definitivo), con le seguenti condizioni:

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;

estendere la competenza della Procura europea anche ai reati di terrorismo, in aggiunta a quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea; a tal fine è opportuno prevedere una cooperazione raffor-

zata, con la partecipazione di almeno nove Stati membri, ai sensi del Trattato di Lisbona; e comunque deve essere realizzata in sede europea una struttura destinata al coordinamento delle indagini e alla raccolta delle informazioni, al fine di contrastare più efficacemente i reati di terrorismo; nelle more, può essere utilizzato più efficacemente il Sistema Informativo *Schengen* (SIS);

armonizzazione a livello europeo con riferimento alla punibilità della condotta di traffico illecito di beni culturali dai Paesi in cui operano organizzazioni terroristiche, essendo questa una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo. Il nostro Paese, peraltro, ha sempre attribuito enorme rilevanza a questo tema sia a livello nazionale che internazionale, in particolare nel contesto della sua partecipazione alle Nazioni Unite;

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;

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;

con riferimento, infine, all'articolo 21 della proposta di direttiva, concernente la giurisdizione e l'esercizio dell'azione penale, sulla base del principio di territorialità, specificare 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; a tal fine è opportuno un richiamo alla decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

**OSSERVAZIONI DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: GINETTI)

3 febbraio 2016

La Commissione, esaminato l'atto,  
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'Unione europea e tutti coloro che vivono nell'Unione europea;

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 (cosiddetti «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 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, 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;
- 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 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 ricondu-

cibili 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 da 24 a 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 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (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 24 dicembre 2012, n. 234;

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 - mi-

rante 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 europea 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 europea;

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 europea.

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 Sistema Informativo Schengen (SIS).

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 del Consiglio, del 30 novembre 2009, 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.



