

LA LOTTA DELL'UNIONE EUROPEA AL TERRORISMO. UN PRIMO SGUARDO ALLA DIRETTIVA UE/2017/541.

di Giulia Ducoli

Dottoressa in Giurisprudenza, Università degli Studi di Brescia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Reati di terrorismo e reati riconducibili a un gruppo terroristico 3. I reati connessi ad attività terroristiche: nuovi obblighi di incriminazione. – 4. Disposizioni generali. – 5. Le vittime del terrorismo. – 6. Disposizioni finali.

1. Il 15 marzo 2017 è stata approvata la nuova Direttiva sulla lotta contro il terrorismo¹ che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI² e che modifica la decisione 2005/671/GAI³. L'iniziativa si inserisce all'interno della più ampia azione europea di prevenzione e contrasto al fenomeno terroristico, che vede gran parte delle forze dell'Unione concentrate su questo obiettivo⁴.

¹ Direttiva UE/2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (G.U.U.E. L 88 del 31 marzo 2017, p. 6-21). Seguendo l'iter della procedura legislativa ordinaria, la proposta di Direttiva è stata, ai sensi dell'art. 294 TFUE, presentata dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio il 12 dicembre 2015. Il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura il 16 febbraio 2017, approvata nella stessa formulazione dal Consiglio il 7 marzo 2017. L'atto è stato quindi firmato il 15 marzo e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione il 31 marzo 2017. Gli Stati membri dovranno conformarsi alla Direttiva in esame entro l'8 settembre 2018.

La base giuridica di tale provvedimento è costituita non solo dall'art. 83 § 1 TFUE, che autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio a stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni» (tra le quali il terrorismo), ma anche dall'art. 82 § 2 dello stesso Trattato, che, alla lettera c), autorizza il Parlamento e il Consiglio a stabilire norme minime in materia di diritti delle vittime della criminalità, laddove tale intervento sia necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale.

² Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (G.U.U.E. L 164 del 22 giugno 2002).

³ Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici (G.U.U.E. L 253 del 29 settembre 2005).

⁴ Si vedano, in particolare, i contenuti dell'*Agenda europea sulla sicurezza*, COM(2015) 185 final, Strasburgo, 28 aprile 2015, con cui la Commissione indicava tra le priorità dell'Unione quella di provvedere all'aggiornamento della Decisione quadro 2002/475/GAI, riconoscendo la necessità di adeguare la normativa europea al nuovo volto del terrorismo internazionale, e del *Programma di lavoro per il 2016*, COM(2015) 610 final del 27 ottobre 2015, con cui la Commissione annunciava formalmente l'intenzione di avanzare una proposta legislativa in materia di terrorismo.

Le ragioni che hanno condotto all'emanazione del provvedimento, come emerge dalla lettura della relazione alla proposta di Direttiva presentata dalla Commissione nel 2015⁵ e dei *considerando* che precedono l'articolato cogente, sono riconducibili a tre ordini di esigenze a cui, nel corso degli ultimi anni, le istituzioni dell'Unione si sono trovate a dover rispondere.

In primo luogo, anche le istituzioni europee – come quelle internazionali e i singoli Stati – hanno avvertito, in seguito ai numerosi attacchi perpetrati negli ultimi anni da appartenenti al sedicente Stato Islamico, la necessità di adeguare la normativa esistente al nuovo volto della minaccia terroristica. In particolare, sono introdotte specifiche disposizioni volte a punire le condotte connesse al fenomeno dei c.d. *foreign fighters*⁶, a intensificare la normativa già esistente in materia di contrasto al finanziamento al terrorismo e a introdurre negli ordinamenti specifiche disposizioni in materia di utilizzo della rete *internet* da parte dei terroristi⁷.

Il secondo fattore che ha condotto all'adozione della nuova Direttiva è costituito dall'esigenza di introdurre disposizioni specifiche per la tutela delle vittime dei reati di terrorismo. La recente Direttiva 2012/29/UE per la protezione delle vittime di

⁵ 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/2015/0625 final - 2015/0281 (COD).

⁶ Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nella Risoluzione 2178(2014), ha definito i "foreign terrorist fighters" come «nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict».

Il problema dei combattenti stranieri che si recano all'estero con lo scopo di combattere o ricevere un addestramento non è, di per sé, una novità per gli Stati membri. Il fenomeno è tuttavia senza precedenti se si considerano il numero di persone coinvolte e la portata della minaccia che queste costituiscono per l'Europa in caso di ritorno. Cfr. Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016*, p. 26-27 (il documento è disponibile *on-line* all'indirizzo <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europeanunion-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>).

Secondo il rapporto di Europol, l'entità del problema è in costante crescita. Si calcola che alla fine del 2015 oltre 5000 persone abbiano lasciato l'Unione europea per dirigersi in zone di conflitto (principalmente Siria e Iraq) per scopi terroristici e si segnala un contestuale aumento del numero di *foreign fighters* che fanno ritorno negli Stati membri. Si stima che soltanto un esiguo numero di combattenti di ritorno sia determinato a compiere attentati, cionondimeno essi costituiscono una delle minacce maggiori cui è esposta l'Unione, poiché, forniti di esperienza operativa e di combattimento, risultano potenzialmente in grado di porre in essere attività di reclutamento, radicalizzazione e favoreggiamento.

⁷ La rete e i *social network* costituiscono per i terroristi canali di comunicazione chiave nell'ambito della condivisione di informazioni, della propaganda e della rivendicazione degli attentati, nonché strumenti strategici per la pianificazione e il coordinamento delle operazioni. Cfr. Relazione della Commissione alla Proposta di Direttiva, cit.

reato⁸, infatti, si limita a prendere in considerazione le peculiarità che presentano le vittime del terrorismo solo nell'ambito della valutazione individuale (art. 22), senza però prevedere per le stesse alcuna misura specifica⁹.

Infine, vi era la necessità di dare attuazione agli obblighi internazionali in materia, in particolare ai dettami della Risoluzione 2178(2014) adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici¹⁰. Per questa ragione la prima parte della Direttiva – concernente gli obblighi di incriminazione e la definizione delle fattispecie – si presenta alla stregua di un documento di sintesi degli obblighi vigenti in capo agli Stati membri (che, peraltro, in molti casi, hanno già provveduto all'aggiornamento delle normative interne¹¹) senza introdurre particolari novità rispetto a quanto già imposto dalle fonti di matrice internazionale.

⁸ 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 (G.U. L 315 del 14 novembre 2012). In argomento e per ulteriori riferimenti bibliografici, v., tra gli altri, S. Allegrezza, *Il ruolo della vittima nella direttiva 2012/29/UE*, in AA.VV. *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di L. Luparia, Padova 2015, 3 ss.; M. Bargis e H. Belluta, *La Direttiva 2012/29/UE: diritti minimi della vittima nel processo penale*, in M. Bargis-H. Belluta (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Torino 2017, 15 ss. La direttiva è stata attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212, recante «Attuazione della 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» (G.U. n. 3 del 5 gennaio 2016). Sul tema, v. H. Belluta-V. Bonini-P. Spagnolo, *Commento alle nuove norme in materia di tutela della vittima del reato*, in www.lalegislazionepenale.eu, 4 luglio 2016.

⁹ Cfr. a riguardo quanto previsto dal considerando n. 16 della Direttiva 2012/29/UE, che prende atto della circostanza per cui le vittime del terrorismo possono, in ragione della particolare natura del reato commesso nei loro riguardi, aver bisogno di un'attenzione, un'assistenza e una protezione speciali.

¹⁰ La Risoluzione 2178(2014) adottata il 24 settembre 2014 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite stabilisce una serie di misure per contrastare il fenomeno dei *foreign fighters*. Il paragrafo operativo n. 6 impone agli Stati aderenti l'adozione di norme che stabiliscano reati gravi sufficienti ad avviare l'azione penale e a garantire sanzioni adeguate, da riflettere debitamente la gravità del reato stesso; in particolare, li obbliga ad incriminare le seguenti condotte: a) recarsi o tentare di recarsi in uno Stato diverso da quello di residenza o cittadinanza «for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training»; b) il finanziamento di tali viaggi; c) l'organizzazione degli stessi. La Risoluzione, inoltre, ribadisce l'obbligo per tutti gli Stati di rispettare il diritto internazionale in materia di diritti umani, sottolineando che il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto costituiscono la necessaria premessa all'adozione di misure efficaci di lotta al terrorismo ed affermando che il mancato rispetto dei diritti umani e degli altri obblighi internazionali contribuisce ad incrementare la radicalizzazione e favorisce un generale senso di impunità. Infine, la Risoluzione evidenzia la necessità di un maggiore coinvolgimento delle comunità locali e degli attori non governativi nell'azione di contrasto.

¹¹ L'ordinamento italiano ha dato attuazione alla Risoluzione 2178(2014) con il D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché

Il contenuto della Direttiva si sviluppa in sei Titoli e trenta articoli ed è preceduto da quarantatré *considerando* che indirizzano gli Stati membri nell'azione di recepimento e interpretazione delle disposizioni contenute nel provvedimento.

La Direttiva, come emerge dal testo dell'art. 1, che ne definisce l'oggetto, stabilisce norme minime relative alla definizione: dei reati e delle sanzioni nell'ambito dei reati di terrorismo; dei reati riconducibili a un gruppo terroristico (disciplinati dal Titolo II); dei reati connessi ad attività terroristiche (Titolo III); le misure di protezione, sostegno e assistenza per le vittime di terrorismo (Titolo V). Il Titolo IV stabilisce una serie di disposizioni generali comuni e, infine, il Titolo VI regola le modalità di recepimento e entrata in vigore della Direttiva.

2. In base a quanto previsto dall'art. 3, il concetto di «reato di terrorismo» risulta configurarsi nel momento in cui uno dei reati gravi - «atti intenzionali, definiti reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale» - tra quelli indicati¹² al par. 1 sia stato commesso con lo scopo alternativo di a) intimidire

proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione» (G.U. n. 41 del 19 febbraio 2015), conv. con mod. dalla l. 17 aprile 2015, n. 43 (G.U. n. 91 del 20 aprile 2015). Per un ampio e approfondito commento sulle novità introdotte nell'ordinamento italiano v. R. Kostoris-F. Viganò (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, 2015; A. Presotto, *Le modifiche agli artt. 270-quater e quinquies del codice penale per il contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 2017 (1), 107 ss. Inoltre, è stata data attuazione ad una serie di impegni internazionali in materia - tra cui il recente Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, firmato a Riga il 22 ottobre 2015 - con la l. 28 luglio 2016, n. 153 (G.U. n. 185 del 9 agosto 2016). Per una prima analisi di tale intervento normativo v. R. Bertolesi, *Ancora nuove norme in materia di terrorismo. Legge 28 luglio 2016, n. 153: una primissima lettura*, in www.penalecontemporaneo.it, 19 ottobre 2016.

¹² Gli atti indicati sono i seguenti: a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona o cattura di ostaggi; d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere in pericolo vite umane o causare perdite economiche considerevoli; e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di esplosivi o armi da fuoco, comprese armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari, nonché ricerca e sviluppo di armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari; g) rilascio di sostanze pericolose o il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) interferenza illecita relativamente ai sistemi, ai sensi dell'articolo 4 della Direttiva 2013/40/UE del Parlamento e del Consiglio nei casi in cui si applica l'articolo 9, paragrafo 3 o l'articolo 9, paragrafo 4, lettere b) o c), di tale Direttiva in questione e interferenza illecita relativamente ai dati, di cui all'articolo 5 di tale Direttiva nei casi in

gravemente la popolazione, b) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere qualsiasi atto, c) destabilizzare gravemente o distruggere strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

La nozione di reato di terrorismo risulta quindi costruita – in maniera sostanzialmente analoga a quanto già previsto dalla decisione quadro 2002/475/GAI, come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI¹³ – sulla base di due elementi: il primo, oggettivo, che consiste nella commissione di uno dei reati tassativamente elencati; il secondo, soggettivo e integrativo del precedente, che consiste nell'aver commesso tale reato con uno degli scopi indicati (ossia, con scopi terroristici)¹⁴.

Per quanto attiene ai «reati riconducibili ad un gruppo terroristico», inoltre, l'art. 4 della Direttiva impone agli Stati di perseguire penalmente la direzione di un gruppo terroristico e la partecipazione consapevole alle sue attività.

3. Il Titolo III della Direttiva – «reati connessi ad attività terroristiche» - pone in capo agli Stati membri l'obbligo di incriminare una serie di atti la cui qualificazione come reato – laddove posti in essere intenzionalmente – è giustificata dalla potenzialità che tali condotte possano «portare alla commissione di reati terroristici» e dalla circostanza per cui permettono ai terroristi e ai gruppi terroristici di «perseguire e continuare a sviluppare tali attività»¹⁵.

cui si applica l'articolo 9, paragrafo 4, lettera c), di tale Direttiva; j) minaccia di commettere uno degli atti elencati alle lettere da a) a i).

Relativamente a quanto previsto dalla lettera j), desta qualche perplessità il fatto che il Parlamento e il Consiglio abbiano del tutto ignorato il Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di Direttiva (G.U.U.E. C 177/51 del 18 maggio 2016, p. 51-56), con cui si evidenziava come tale previsione avrebbe dovuto essere eliminata «affinché giustizia e sicurezza non siano confuse». Anche le organizzazioni per la tutela dei diritti fondamentali, tra cui *Amnesty International*, avevano ampiamente criticato la scelta – operata dal Protocollo Addizionale prima e dalla Direttiva poi – di proseguire sulla strada dell'anticipazione della tutela penale (cfr. <https://www.amnesty.org/en/documents/euro1/5342/2017/en/>).

¹³ L'unica novità introdotta rispetto alla decisione quadro riguarda l'inserimento delle condotte di interferenza illecita relativa ai sistemi in informazione o ai dati informatici in un sistema di informazione (art. 3, par. 1, lett. i). Cfr. sul punto S. Santini, *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della Direttiva 2017/541*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 luglio 2017, p. 3.

¹⁴ Sul dibattuto tema della definizione del concetto di terrorismo, e per le problematiche ad esso connesse, per tutti e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. M. Laudi, voce "Terrorismo (dir. interno)", in *Enc. Dir.*, 1992, XLIV, 355 ss.; A.F. Panzera, voce "Terrorismo (dir. internazionale)", in *Enc. dir.*, 1992, XLIV, 370; A. VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *RIDPP* 2004, 1127 ss.; Id, *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-sexies c.p.*, in *RIDPP* 2006, 1097 ss.

¹⁵ Cfr. considerando n. 9.

In primo luogo, la nuova Direttiva impone – anche in questo caso riproducendo il testo della previgente decisione quadro del 2002 – di rendere punibili le condotte di «pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo»¹⁶ (art. 5), «reclutamento» (art. 6) e «fornitura di addestramento a fini terroristici» (art. 7)¹⁷.

Gli articoli successivi, invece, introducono – in attuazione della sopracitata normativa internazionale – quattro nuovi obblighi di incriminazione, relativi alle condotte di «ricezione di un addestramento a fini terroristici» (art. 8), «viaggi a fini terroristici» (art. 9), «organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici» (art. 10) e «finanziamento del terrorismo» (art. 11).

Procedendo con ordine, per quanto concerne la «ricezione di un addestramento», la Direttiva obbliga gli Stati membri ad incriminare le condotte di coloro che, consapevolmente, si pongono nelle condizioni – ricevendo «informazioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici» – di poter compiere reati di terrorismo o di contribuire alla loro commissione¹⁸.

Gli artt. 9 e 10, invece, hanno come evidente obiettivo quello di contrastare il fenomeno dei c.d. *foreign fighters*, prevedendo, da un lato, la punibilità dell'atto di recarsi in uno Stato membro o in un Paese terzo al fine di commettere o di contribuire alla commissione di un reato di terrorismo o di partecipare

¹⁶ Sul punto cfr. *considerando* n. 10 della Direttiva UE/2017/541 che, pur non facendo parte dell'articolato cogente, indica agli Stati membri come il pericolo che la pubblica provocazione possa portare al compimento di uno o più reati di terrorismo andrà accertato di volta in volta, tenendo conto, da un lato, «delle specifiche circostanze del caso, come l'autore e il destinatario del messaggio, nonché del contesto in cui l'atto è commesso» e, dall'altro, «dell'entità e della natura verosimile del pericolo». Anche in questo caso, il Parlamento Europeo e il Consiglio sembrano non aver preso in considerazione quanto osservato in sede di negoziazione dal Comitato Economico e Sociale Europeo e dalle organizzazioni per la tutela dei diritti fondamentali, che avevano evidenziato la mancata chiarezza nella definizione della fattispecie di reato, mancando una linea di confine tra ciò che costituisce semplice informazione e ciò che, invece, configura l'ipotesi di «pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo».

¹⁷ Per un'approfondita analisi di tali fattispecie cfr. S. SANTINI, *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo*, cit., p. 6 ss.

¹⁸ Sul punto cfr. *considerando* n. 11 della Direttiva UE/2017/541 nel quale, posto che la qualificazione come reato dell'atto di ricevere un addestramento vada ad integrare il reato già esistente consistente nell'impartire addestramento, si specifica che con tale previsione sarà possibile dare una risposta concreta alle minacce provenienti da coloro che preparano attivamente la commissione dei reati in esame, compresi i c.d. «lupi solitari», ossia coloro che, in ultima istanza, agiscono da soli. Di rilievo risulta essere anche la distinzione operata dal *considerando* in tema di auto-apprendimento, per cui si stabilisce che lo stesso, anche qualora sia posto in essere attraverso l'utilizzo della rete *internet* o di altro materiale didattico, dovrebbe considerarsi quale «ricezione di addestramento» nel momento in cui risulti provato che esso derivi da una condotta attiva e che sia effettuato con l'intento di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo, precisando, inoltre, che tale intenzione potrebbe essere dedotta dal tipo di materiale consultato e dalla frequenza della consultazione.

consapevolmente alle attività di un gruppo terroristico o di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici e, dall'altro, l'introduzione delle condotte di organizzazione o agevolazione di tali viaggi¹⁹.

L'art. 11, inoltre, impone agli Stati membri di rendere punibili le condotte di coloro che finanziano il terrorismo²⁰ e, nello specifico, prevede l'obbligo per gli Stati membri di rendere punibili come reato la fornitura o la raccolta di capitali con l'intenzione - o nella consapevolezza - che tali capitali saranno utilizzati per commettere o contribuire alla commissione di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 10 della Direttiva²¹.

Infine, l'art. 12 punisce una serie di specifici reati connessi al fenomeno del terrorismo e, in particolare, il furto aggravato e l'estorsione con l'obiettivo di commettere uno dei reati di cui all'art. 3 e la produzione o l'utilizzo di falsi documenti amministrativi allo scopo di commettere un reato terroristico, di partecipare alle attività di un gruppo terroristico o di commettere il reato di viaggio a fini terroristici.

3. Il Titolo IV della Direttiva prevede una serie di disposizioni generali relative ai reati di terrorismo, ai reati riconducibili a un gruppo terroristico e ai reati connessi ad attività terroristiche. Trattandosi di una prima lettura della Direttiva, pare opportuno procedere ad un'analisi che segua l'ordine dell'articolato normativo.

¹⁹ La Relazione alla Proposta della Commissione – con l'obiettivo di evitare l'accusa del mancato rispetto del principio di non discriminazione – specifica che tutte le persone che si recano in un altro Paese sono potenzialmente interessate da tale previsione. Inoltre, precisa che con il termine "organizzazione" si fa riferimento a tutti gli atti che riguardano gli aspetti pratici del viaggio (come l'acquisto dei biglietti) e con il termine "agevolazione" si intendono punibili tutti i comportamenti che aiutano il viaggiatore a raggiungere la sua destinazione (come l'atto di aiutare un soggetto ad attraversare illegalmente una frontiera). Il *considerando* n. 12 afferma che «non è indispensabile qualificare l'atto di viaggiare in quanto tale», senza però offrire criteri sulla base dei quali orientare la legislazione degli Stati membri e, anzi, affermando che per gli Stessi vi è la possibilità di incriminare «la pianificazione o la cospirazione nell'ottica di commettere o di contribuire a commettere reati di terrorismo».

²⁰ La definizione del reato di finanziamento del terrorismo è in linea con quanto previsto dalle raccomandazioni del GAFI e dalla Direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva 2006/70/CE della Commissione (G.U. L 141 del 5.6.2015, pag. 73-117).

²¹ Il *considerando* n. 13 offre in questo caso un interessante spunto di riflessione, affermando la necessità di prendere in considerazione, in tema di finanziamento del terrorismo, i legami tra questo e la criminalità organizzata, ricordando come entrambi i fenomeni si finanzino attraverso le medesime attività illecite (commercio illecito di armi da fuoco, petrolio, sostanze stupefacenti, sigarette, merci e beni culturali contraffatti, traffico di esseri umani, racket, estorsione).

Ancora, si ricorda come il reato di finanziamento – alla luce di quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2015/849, dovrebbe comprendere non solo il finanziamento di atti terroristici, ma anche il finanziamento di un gruppo terroristico come pure altri reati connessi ad attività terroristiche.

L'art. 13, rubricato «Connessione con reati di terrorismo» stabilisce che la punibilità delle condotte di cui all'art. 4 (reati riconducibili a un gruppo terroristico) e al Titolo III (reati connessi ad attività terroristiche) non è subordinata alla effettiva commissione di un reato terroristico; inoltre, nei casi dei reati di cui agli artt. da 5 a 10 e all'art. 12 non è necessario stabilire un collegamento con un altro reato specifico elencato nella presente Direttiva²².

L'art. 14, poi, prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché siano punibili anche forme di concorso, istigazione e tentativo in relazione a molti dei reati sopra esaminati. Di particolare rilevanza risulta in questa sede la circostanza per cui, in aggiunta a quanto già previsto dalla decisione quadro, dovrà ora essere perseguito penalmente anche il concorso in relazione all'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici²³.

Per quanto riguarda l'istigazione, essa deve essere punita se compiuta in relazione ad uno qualsiasi dei reati di cui agli articoli da 3 a 12; risulta evidente l'inasprimento della normativa in quanto, rispetto alle previsioni di cui alla decisione quadro 2002/475/GAI, la qualifica di reato è estesa anche all'istigazione a commettere reati connessi alle attività terroristiche.

Lo stesso può dirsi in relazione al tentativo: risultano ora punibili il tentativo di reclutare o addestrare a fini terroristici, nonché il tentativo di compiere il reato di viaggio all'estero con la stessa finalità, di finanziamento del terrorismo o uno dei reati connessi ad attività terroristiche.

Per quanto concerne l'apparato sanzionatorio relativo alle persone fisiche, l'art. 15, nell'affermare che le sanzioni possono comportare la consegna o l'extradizione, richiama i criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività, dettando poi alcune disposizioni specifiche e fissando termini minimi di pena.

Analogamente a quanto stabilito dalla decisione quadro, sono poi previste, all'art. 16, una serie di circostanze attenuanti che consentono agli Stati di tenere conto di fattori

²² La disposizione relativa alla connessione con reati terroristici risulta modificata dal Parlamento europeo in prima lettura alla luce – parzialmente – di quanto osservato dal Comitato economico e sociale che aveva giudicato l'originaria previsione insufficiente dal punto di vista delle garanzie di libertà e della presunzione di innocenza. Il testo formulato dalla Commissione in sede di proposta era il seguente: «affinché un reato di cui all'articolo 4 e al titolo III sia perseguibile non è necessario che un reato terroristico sia stato effettivamente commesso, né è necessario stabilire un collegamento con un reato terroristico specifico o, nei casi dei reati di cui agli articoli da 9 a 11, con reati specifici connessi ad attività terroristiche». In realtà, nonostante l'intervento del Parlamento, tale modifica non pare aver dato una reale risposta alle perplessità sollevate dal Comitato.

²³ Nella Relazione alla Proposta di Direttiva della Commissione, si legge che tale previsione appare coerente con la scelta di qualificare come reato il concorso in relazione ad altre attività preparatorie, affermando che «aiutare una persona ad ottenere istruzioni (per esempio traducendo contenuti terroristici in una lingua straniera in piena consapevolezza del contenuto e dell'impiego previsto di tali istruzioni) non è di fatto meno riprovevole dell'offrire un analogo sostegno (traduzione) a una persona che impartisce un addestramento».

che possono comportare una riduzione della sanzione, quali la rinuncia all'attività terroristica o la collaborazione con le autorità competenti.

Come l'art. 7 della decisione quadro, anche l'art. 17 e l'art. 18 della Direttiva prevedono una particolare disciplina per le persone giuridiche, che possono essere ritenute responsabili della commissione di tutti i reati previsti dal testo normativo in esame, siano essi compiuti da un soggetto a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica stessa, specificando che la responsabilità della persona giuridica non possa in nessun caso essere fatta valere in alternativa a quella delle persone fisiche. Sono inoltre previste una serie di sanzioni particolari per le persone giuridiche.

In ordine alla disciplina relativa alla giurisdizione e all'esercizio dell'azione penale, viene in sostanza confermato quanto previsto dall'art. 9 della decisione 2002/475/GAI, con una specificazione relativa al reato di addestramento, per cui ciascuno Stato membro potrà estendere la propria giurisdizione alla fornitura di addestramento a fini terroristici nel momento in cui lo stesso sia impartito ai suoi cittadini o residenti²⁴.

La proposta di Direttiva, presentata nel dicembre 2015 dalla Commissione, non conteneva altre previsioni all'interno del Titolo IV; tuttavia, il testo approvato in via definitiva presenta alcune rilevanti novità.

Con riguardo ai profili processuali, l'art. 20 stabilisce che durante la fase investigativa le autorità competenti dovranno disporre di strumenti di indagine efficaci, come quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità. Il *considerando* n. 21 precisa che «tali misure dovrebbero comprendere, ad esempio, la perquisizione di beni personali, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, la captazione, la registrazione e la conservazione di audio all'interno di veicoli o di luoghi privati o pubblici, nonché di immagini di persone all'interno di veicoli e luoghi pubblici, e indagini finanziarie»²⁵.

²⁴ Sul punto, dalla lettura del *considerando* n. 20 emerge la *ratio* di tale previsione, consistente nella necessità di poter perseguire in modo efficace tutti i reati previsti dalla direttiva e, in particolare, di garantire che ciò avvenga anche «per i reati commessi da chi impartisce un addestramento a fini terroristici, a prescindere dalla sua cittadinanza, alla luce dei possibili effetti di tali condotte nel territorio dell'Unione e della stretta connessione materiale tra i reati di impartire e ricevere addestramento a fini terroristici».

²⁵ Gli strumenti predisposti per la prevenzione e il contrasto al terrorismo sono da sempre sostanzialmente mutuati da quelli elaborati per la lotta alla criminalità organizzata in ragione delle numerose analogie presenti tra i due fenomeni. Da tali circostanze risulta motivata, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la scelta compiuta dal legislatore del 2015 di accorpare le indagini relative a tali fenomeni attraverso l'istituzione della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. In argomento, v. F. Roberti, *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*, in R.E. Kistoris-F. Viganò (a cura di), *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, cit., 129 ss.; F. Roberti-L. Giannini, *Manuale dell'antiterrorismo, evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Roma 2016, 98 ss.;

Inoltre, nel paragrafo successivo si impone l'adozione delle misure necessarie affinché le autorità competenti congelino o confiscino, in conformità della Direttiva 2014/42/UE²⁶, i proventi derivati dall'atto di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui sopra e i beni strumentali utilizzati o destinati a essere utilizzati a tal fine.

L'art. 21, rubricato «Misure per contrastare i contenuti *on line* riconducibili alla pubblica provocazione», impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per assicurare la tempestiva rimozione dei contenuti *on line* ospitati nel loro territorio che costituiscono una pubblica incitazione a commettere un reato di terrorismo come indicato all'art. 5, imponendo contestualmente l'obbligo di adoperarsi per ottenere la rimozione di tali contenuti ospitati al di fuori del loro territorio. Nel caso in cui non fosse possibile procedere alla rimozione, la Direttiva autorizza gli Stati ad adottare le misure per bloccare l'accesso a tali contenuti agli utenti di internet sul loro territorio. Il terzo paragrafo specifica, infine, che le misure relative alla rimozione e al blocco devono essere stabilite secondo procedure trasparenti e fornire idonee garanzie, in particolare al fine di assicurare che tali provvedimenti siano limitati allo stretto necessario e proporzionati e che gli utenti siano informati del motivo di tali misure. Le garanzie connesse alla rimozione o al blocco includono anche la possibilità di ricorrere per via giudiziaria.

L'art. 22 della Direttiva prevede due modifiche alla Decisione quadro 2005/671/GAI²⁷, relativa allo scambio di informazioni e alla cooperazione in materia di reati terroristici. La prima, di carattere meramente formale, stabilisce che, ai fini della definizione di "reati di terrorismo", non dovrà più farsi riferimento alla Decisione quadro 2002/475/GAI, ma alla Direttiva in esame. La seconda, invece, riguarda il par. 6 dell'art. 2 della Decisione quadro citata e risponde all'esigenza di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri nell'azione di prevenzione e di contrasto al fenomeno²⁸. Nello specifico, è previsto l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per garantire che le informazioni pertinenti²⁹ raccolte nel quadro di procedimenti

G. Schena, *La "debole" concentrazione distrettuale delle indagini in materia di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.* 2017 (1), 133 ss., nonché la *Relazione Annuale 2015* (relativa al periodo 01/07/2014 – 30/06/2015) presentata dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e disponibile online all'indirizzo: www.publicpolicy.it.

²⁶ Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (G.U.U.E. L 127 del 29 aprile 2014).

²⁷ Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici (O.J. L 253 del 29 settembre 2005).

²⁸ Cfr. *considerando* n. 24 e n. 25.

²⁹ Il *considerando* n. 25 stabilisce che tali informazioni dovrebbero comprendere, come minimo, le informazioni trasmesse ad Europol o ad Eurojust in conformità alla decisione 2005/671/GAI. La stessa disposizione afferma inoltre che, in tale contesto, si applicano le norme dell'Unione in materia

penali collegati a reati di terrorismo siano accessibili in modo efficace e tempestivo alle autorità competenti di un altro Stato membro quando dette informazioni potrebbero essere utilizzate a fini di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale in relazione ai reati di terrorismo in tale Stato membro. Sono inoltre aggiunti due paragrafi: il primo prescrive la non applicabilità del paragrafo 6 laddove tale scambio di informazioni comprometta le indagini o la sicurezza di una persona, o laddove sia in contrasto con gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro interessato; il secondo, invece, impone agli Stati membri, in caso di ricezione delle informazioni di cui al paragrafo 6, l'adozione di misure tempestive conformemente al proprio diritto nazionale.

Risulta rilevante, da ultimo, l'introduzione dell'art. 23, rubricato «Diritti e libertà fondamentali», che precisa come la Direttiva non pregiudichi l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici fondamentali sanciti dall'art. 6 TUE. Il secondo paragrafo, però, introduce una disposizione poco chiara, in base alla quale gli Stati membri sono autorizzati a stabilire «le condizioni richieste dai principi fondamentali relativi alla libertà della stampa e di altri mezzi di comunicazione» e, in conformità a suddetti principi, le condizioni che disciplinano «i diritti e le responsabilità della stampa e degli altri mezzi di comunicazione», nonché le relative «garanzie procedurali quanto tali condizioni riguardano la determinazione o la limitazione della responsabilità».

4. Il Titolo V della nuova Direttiva impone agli Stati membri l'adozione di disposizioni relative alla protezione e al sostegno delle vittime di reati terroristici, nonché ai diritti delle stesse. Si tratta di previsioni integrative – e non alternative – a quanto stabilito dalla Direttiva 2012/29/UE³⁰, che vengono introdotte con il precipuo

di protezione dei dati di cui alla Direttiva UE 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Sono fatte salve, infine, le norme dell'Unione sulla cooperazione tra autorità nazionali competenti nel quadro di procedimenti penali, quali quelle di cui alla Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'ordine europeo di indagine penale, o alla decisione quadro 2006/960/GAI, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge.

³⁰ Direttiva 2012/29/UE, cit. Si noti che, per quanto concerne la definizione del concetto di vittima, il considerando n. 27 della Direttiva UE/2017/541 rimanda all'art. 2 della Direttiva 2012/29/UE, per cui con il concetto di vittima di terrorismo dovrà farsi riferimento ad una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche nella misura in cui ciò sia stato causato direttamente da un reato di terrorismo o un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato di terrorismo e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona. Per una puntuale e approfondita analisi della Direttiva 2012/29/UE v. M. Bargis -H. Belluta, *La Direttiva 2012/29/UE: diritti minimi della vittima nel processo penale*, cit., 15 ss.; in

[La legislazione penale](#)

ISSN: 2421-552X

obiettivo di tutelare le vittime del terrorismo: vittime del tutto peculiari e bisognose di assistenza specifica.

Anzitutto, l'art. 24 ribadisce – in conformità a quanto previsto dall'art. 10 della Decisione quadro – l'assenza di condizioni di procedibilità per i reati contemplati dalla Direttiva, affermando che le indagini e l'esercizio dell'azione penale non devono essere subordinate ad una denuncia o accusa presentata da una vittima del terrorismo o da un'altra vittima del reato in questione, almeno nei casi in cui i reati siano commessi nel territorio dello Stato membro in cui si procede.

Si impone, inoltre, di provvedere all'istituzione – in aggiunta o come parte integrante dei servizi generali di supporto alle vittime – di servizi di sostegno che affrontino le esigenze specifiche delle vittime del terrorismo in conformità alla Direttiva 2012/29/UE e che gli stessi siano messi a disposizione di tali vittime immediatamente dopo un attentato terroristico e per tutto il tempo necessario. Particolare attenzione è dedicata alle caratteristiche che tali servizi devono avere, quali la gratuità e l'accessibilità a tutte le vittime; in particolare, devono garantire adeguato sostegno dal punto di vista emotivo e psicologico, fornire consulenza e informazioni relativamente alle questioni giuridiche e finanziarie e assistenza in merito ad eventuali richieste di indennizzo. Si specifica, inoltre, che i meccanismi e i protocolli di attivazione di tali servizi dovranno essere inseriti nel quadro delle infrastrutture nazionali volte a contrastare l'emergenza, sottolineando l'importanza di un coordinamento efficace tra autorità, agenzie ed organismi ad essi preposti.

Gli Stati membri devono garantire alle vittime le cure mediche adeguate nell'ambito dei loro sistemi sanitari nazionali e, inoltre, conformemente a quanto già previsto dalla Direttiva 2012/29/UE, l'accesso al gratuito patrocinio alle vittime che rivestano il ruolo di parte del procedimento penale.

L'art. 25, rubricato «Protezione delle vittime del terrorismo», dispone che gli Stati membri, in conformità a quanto previsto dalla Direttiva 2012/29/UE, devono prevedere misure destinate a proteggere le vittime del terrorismo e i loro familiari, prestando particolare attenzione «al rischio di intimidazione e di ritorsioni, nonché alla necessità di proteggere la dignità e l'integrità fisica delle vittime del terrorismo, anche durante gli interrogatori e quando esse rendono testimonianza».

Da ultimo, l'art. 26 stabilisce che le autorità e i servizi di sostegno degli Stati membri devono mettere le vittime nella condizione di poter accedere ad ogni tipo di informazione, indipendentemente dallo Stato membro in cui si trovano; di

particolare, sulle novità introdotte in materia di vittime dalla Direttiva UE/541/2017 (precisando che l'analisi svolta si basa sul testo della proposta presentata dalla Commissione nel 2015), v. C. Amalfitano, *La tutela delle vittime di reato nelle fonti dell'Unione Europea diverse dalla Direttiva 2012/29/UE e le misure di attuazione nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Vittime di reato e sistema penale*, cit., 89 ss.

conseguenza, sarà necessario garantire alle vittime l'accesso a tali informazioni, sia nel caso in cui esse si trovino in uno Stato membro diverso da quello di residenza (con tutti gli accorgimenti imposti dal caso, tra cui, per esempio, quello di rendere disponibili le informazioni in lingue da loro comprensibili) sia nel caso in cui si trovino nello Stato membro in cui risiedono, anche se il reato di terrorismo è stato commesso in un altro Stato membro.

Le disposizioni appena esaminate richiedono agli ordinamenti nazionali un intervento del tutto peculiare – se non addirittura uno sforzo culturale – che per molti versi esula dall'area del procedimento penale.

In tal senso, molti spunti interpretativi sono offerti dai *considerando*, ove si legge che gli Stati membri dovrebbero provvedere «affinché nel quadro dell'infrastruttura di risposta alle emergenze sia prevista una risposta globale alle esigenze specifiche delle vittime del terrorismo»³¹. Si specifica, inoltre, che potrebbe essere utile l'istituzione di un sito *web* aggiornato, comune a tutti gli Stati membri, contenente le informazioni utili non solo dal punto di vista legale, ma – in questo caso sembra di poter dire – soprattutto relativamente al sostegno psicologico ed emotivo che a tali persone deve essere garantito. In proposito, l'ultima parte del *considerando* n. 29 chiarisce che, alla luce del fatto che le esigenze specifiche delle vittime di terrorismo possono evolvere nel tempo, gli Stati membri dovrebbero non solo assicurare che i servizi di sostegno affrontino le esigenze delle vittime più vulnerabili, ma che «informino tutte le vittime in merito alla disponibilità di un ulteriore sostegno emotivo e psicologico, compresi il sostegno e la consulenza psicologica per il trauma subito».

Il legislatore europeo, dopo aver concentrato la propria attenzione sulla vittima in generale, grazie soprattutto alla Direttiva 2012/29/UE, sembra ora voler compiere un ulteriore passo avanti, nel senso della identificazione di specifiche figure di vittime di reato, alle quali prestare – come emblematicamente dimostra l'ipotesi dei reati di terrorismo – sostegno e tutela adeguati. Spetta, però, agli ordinamenti nazionali comprendere l'innovatività di un simile approccio e farsi attori nel delicato compito di dare effettiva attuazione a tali previsioni.

5. Il Titolo VI, rubricato «Disposizioni finali», chiude la Direttiva affermando che la stessa sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI.

Da ultimo, si prevede che gli Stati membri debbano adottare le disposizioni necessarie per conformarsi alla nuova Direttiva entro l'8 settembre 2018 (art. 28). Si prevede, inoltre, che entro l'8 settembre 2020 la Commissione debba presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta in quale misura gli

³¹ Cfr. *considerando* n. 29, primo periodo.

Stati membri abbiano adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla Direttiva, cui farà seguito, entro l'anno successivo, una relazione di valutazione del valore aggiunto della Direttiva riguardo alla lotta contro il terrorismo.

L'auspicio consiste nel confidare che all'esito di tali passaggi, l'intero ordinamento penale UE risulti aver compiuto davvero quel passo avanti che il Parlamento e il Consiglio si sono prefissi nella stesura della Direttiva contro il terrorismo.

ILP