

**DOTTRINA**

## **CON LA DIRETTIVA 2017/541/UE LE ISTITUZIONI EUROPEE RAFFORZANO LA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO INTERNAZIONALE With Directive 2017/541/UE the European Institutions Strengthen the Fight Against International Terrorism**

Fonte: **Cassazione Penale, fasc.9, 1 SETTEMBRE 2017, pag. 3384B**

Autori: **Francesca Manfredini**

Sommario 1. Un nuovo strumento per fronteggiare il terrorismo internazionale. — 2. Le novità in tema di diritto penale sostanziale. — 3. I profili di diritto processuale penale. — 4. La tutela delle vittime. — 5. Conclusioni de iure condendo.

### **1. UN NUOVO STRUMENTO PER FRONTEGGIARE IL TERRORISMO INTERNAZIONALE**

In data 15 marzo 2017, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la Direttiva 2017/541/UE (1), concernente la lotta contro il terrorismo, in esito a un negoziato avviatosi nel 2015 (2).

Tale atto normativo si inserisce all'interno di un ampio ventaglio di provvedimenti, predisposti dal legislatore dell'Unione, volti a contrastare il fenomeno terroristico, incidendo sia sulla disciplina attinente al diritto penale sostanziale, sia sui profili prettamente processuali.

Dalla fine degli anni '90 e, in particolare, a seguito dell'attentato terroristico dell'11 settembre 2001, le istituzioni europee hanno elaborato, infatti, diversi strumenti per affrontare la sfida al terrorismo internazionale. In questo contesto, una significativa risposta è consistita nell'approvazione della decisione quadro 2002/475/GAI (3), con la quale le istituzioni comunitarie miravano a conseguire una più efficace lotta contro tale fenomeno criminoso, predisponendo un'armonizzazione delle normative penali nazionali relativamente alla definizione dei reati terroristici e sollecitando gli Stati membri a punire questi fatti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive. Inoltre, la decisione quadro individuava alcuni criteri volti a stabilire la giurisdizione degli Stati membri in relazione alle fattispecie penali ivi previste, nonché dedicava particolare cura alla previsione di misure specifiche, dirette alla protezione e all'assistenza delle vittime.

In aggiunta a tale fondamentale strumento, le istituzioni europee hanno elaborato ulteriori strategie antiterrorismo, nel rispetto dei diritti fondamentali, al fine di rafforzare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (4). La strategia dell'Unione è volta, nello specifico, a prevenire la radicalizzazione e il reclutamento nelle fila del terrorismo (5); a proteggere le frontiere esterne, le infrastrutture critiche e gli obiettivi strategici; a migliorare la sicurezza dei trasporti e la collaborazione tra autorità giudiziarie, con specifico riferimento allo scambio di informazioni; a privare i terroristi dei mezzi per la comunicazione e per l'organizzazione di attentati; a migliorare la gestione degli effetti di attentati terroristici, attraverso l'elaborazione di modalità di coordinamento per la gestione delle crisi, lo sviluppo della valutazione dei rischi e la condivisione di buone prassi sull'assistenza alle vittime del terrorismo; ad adottare, infine, accordi di cooperazione e di assistenza specifica con Stati terzi e con organizzazioni internazionali e regionali (6).

Per raggiungere i suddetti obiettivi sono stati approvati numerosi atti normativi, tra i quali meritano di essere ricordati: la posizione comune 931/2001/PESC, che stabilisce un elenco di persone, gruppi ed entità coinvolti in attentati terroristici, ai quali viene applicata la misura del congelamento dei capitali e delle risorse finanziarie (7); la decisione 671/2005/GAI, volta a stabilire una più efficace procedura per lo scambio di informazioni attinenti a procedimenti e condanne penali per reati terroristici, attraverso la loro trasmissione ad Europol ed Eurojust (8); infine, la direttiva 2005/60/CE, la quale combatte il finanziamento al terrorismo, prevenendo un improprio utilizzo dei mercati finanziari (9).

Alla luce della sempre più crescente portata del fenomeno terroristico all'interno dell'Unione, manifestatasi attraverso sanguinosi attentati che hanno interessato diversi Stati membri, in data 28 aprile 2015, la Commissione ha presentato alle istituzioni eurounitarie l'Agenda europea sulla sicurezza (10).

Il provvedimento evidenzia la necessità di una risposta coordinata ed efficace a livello europeo, che conduca ad un migliore scambio di informazioni, a una maggiore cooperazione operativa e a un aumento della fiducia reciproca, sia tramite una più

efficiente applicazione ed attuazione degli strumenti giuridici vigenti, sia elaborandone di nuovi.

L'azione dell'Unione dovrebbe, pertanto, concentrarsi su differenti settori. Anzitutto, la Commissione sottolinea la necessità di sviluppare le capacità di contrasto antiterrorismo di Europol, istituendo al suo interno un apposito centro europeo, per intensificare il sostegno fornito agli Stati membri. In secondo luogo, si prende atto della necessità di contrastare il finanziamento del terrorismo anche ricorrendo a misure relative al congelamento dei beni delle organizzazioni terroristiche, al commercio illegale di beni culturali e al controllo delle modalità di pagamento. Inoltre, importanza centrale assume l'elaborazione di una normativa penale coerente, che assicuri lo svolgimento di indagini e il perseguimento delle persone che pianificano azioni terroristiche o che sono sospettate di reclutamento, addestramento e finanziamento del terrorismo, nonché di istigazione a commettere reati terroristici.

Gli obiettivi posti dall'agenda europea sulla sicurezza hanno ad oggi trovato parziale risposta nella produzione normativa delle istituzioni dell'Unione. È, infatti, in tale contesto che, da un lato, è stato istituito il Centro europeo antiterrorismo di Europol (ECTC) (11) e, dall'altro, sono state approvate: la direttiva 2015/849/UE, relativa al contrasto al finanziamento del terrorismo, che sviluppa ulteriormente le misure già contemplate dalla direttiva 2005/60/CE (12); la direttiva 681/2016/UE, concernente i dati del codice di prenotazione (PNR) dei passeggeri di voli internazionali e diretta a regolarne il trasferimento dalle compagnie aeree alle competenti autorità dei Paesi dell'Unione, nonché a definirne le modalità di raccolta, conservazione, trattamento e scambio con altri Stati membri e con Europol (13); da ultimo, la direttiva 2017/541/UE, in esame.

Analizzando specificamente l'*iter* legislativo che ha condotto all'approvazione di quest'ultima direttiva, merita segnalare che la necessità di rivedere e aggiornare la decisione quadro sulla lotta al terrorismo è stata principalmente individuata dal legislatore dell'Unione nell'improcrastinabile esigenza di affrontare adeguatamente il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, i quali si recano all'estero – in zone di conflitto, prevalentemente in Siria e in Iraq – per combattere, ovvero per ricevere un addestramento da gruppi terroristici esperti, rappresentando una grave minaccia al momento del loro rientro in territorio europeo, poiché potenzialmente determinati a commettere un attentato, ovvero attivi nelle operazioni di radicalizzazione, di reclutamento, di favoreggiamento e di raccolta di fondi, poste in essere anche ricorrendo a *internet* e alle nuove tecnologie di comunicazione (14).

Inoltre, l'aggiornamento del quadro normativo eurounitario risultava indispensabile alla luce degli obblighi assunti in sede internazionale, in particolare, in considerazione della firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (15) e del relativo protocollo addizionale (16).

In definitiva, dunque, la necessità di delineare disposizioni nazionali di diritto penale più coerenti, globali e allineate in tutta l'Unione e quella di criminalizzare determinate condotte – quali i viaggi in Paesi terzi a fini terroristici, l'addestramento a fini terroristici e il finanziamento fornito a qualsiasi reato connesso ad attività terroristiche – hanno condotto il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea a sostituire la decisione quadro 2002/475/GAI con un nuovo, più efficace e moderno strumento, che colmasse le lacune normative evidenziate dalle nuove modalità operative dei terroristi, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali (17).

## 2. LE NOVITÀ IN TEMA DI DIRITTO PENALE SOSTANZIALE

La portata innovativa della direttiva in commento risiede principalmente nella previsione di norme minime relative alla definizione dei reati in tema di terrorismo e delle relative sanzioni (18).

Sul punto, l'atto europeo è particolarmente preciso nell'individuare diverse fattispecie di reato, le quali sono suddivise in tre distinte categorie: reati di terrorismo (art. 3), reati riconducibili a un gruppo terroristico (art. 4) e reati connessi ad attività terroristiche (artt. 5-12) (19).

La direttiva riconduce alla nozione di reati di terrorismo diverse ipotesi di gravi atti, intenzionalmente commessi e suscettibili di arrecare un severo danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale. Tra questi rientrano la commissione o la minaccia di commettere attentati alla vita di una persona o alla sua integrità fisica (art. 3, lett. *a* e *b*), sequestro di persona e cattura di ostaggi (art. 3, lett. *c*), distruzioni di strutture governative o pubbliche, di sistemi di trasporto e di infrastrutture o di luoghi pubblici o privati, che possono mettere in pericolo vite umane o comportare considerevoli perdite economiche (art. 3, lett. *d*), sequestro di mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di merci (art. 3, lett. *e*), fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di esplosivi o armi, ricerca o sviluppo di armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari (art. 3, lett. *f*), rilascio di sostanze pericolose, produzione di incendi, inondazioni o esplosioni, manomissione o interruzione di risorse naturali fondamentali con messa in pericolo di vite umane (art. 3, lett. *g* e *h*), interferenza illecita relativa a dati o a sistemi (art. 3, lett. *i*).

Tali gravi atti sono, in particolare, riconducibili alla categoria di reati terroristici qualora siano commessi per specifiche finalità,

consistenti nell'intimidire gravemente la popolazione, nel costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere un atto, ovvero ad astenersi dal compierlo e, infine, nel destabilizzare o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali di uno Stato o di un'organizzazione internazionale (20).

La seconda categoria di fattispecie penali individuate dalla direttiva concerne i reati riconducibili a un gruppo terroristico. Con tale locuzione, ai sensi dell'art. 2, n. 3, si fa riferimento ad un'associazione costituita da più di due persone, stabile nel tempo, che agisce in modo concertato con la finalità di commettere reati di terrorismo. Onde garantire che una tale nozione riesca a ricomprendere le diverse forme e strutture in cui si presentano i gruppi terroristici – soprattutto quelli di matrice islamica –, l'atto normativo specifica come non vi sia la necessità che ai relativi membri siano attribuiti ruoli definiti, né che vi sia continuità nella composizione del gruppo o che lo stesso abbia una struttura articolata.

Fatta tale premessa terminologica, l'art. 4 individua due tipologie di atti, che, se commessi intenzionalmente, costituiscono reato: la direzione di un gruppo terroristico e la partecipazione alle sue attività. Il legislatore europeo ha espressamente specificato che questa seconda fattispecie risulta integrata anche qualora un soggetto fornisca informazioni, mezzi materiali o finanziamenti a un gruppo terroristico, nella consapevolezza di contribuire alle relative attività criminose.

L'ultima categoria di fattispecie penali prevista dall'atto normativo in esame è quella dei reati connessi ad attività terroristiche, la cui introduzione costituisce il più significativo tentativo di far fronte alle nuove modalità di incitamento, reclutamento, addestramento e organizzazione, finalizzate alla commissione di gravi crimini. La previsione di tali condotte, ad avviso del legislatore dell'Unione, si giustifica alla luce della peculiare gravità che le caratterizza: da un lato, infatti, esse possono potenzialmente condurre alla commissione di reati terroristici e, dall'altro, consentono ai terroristi di sviluppare le proprie attività criminose (21).

Fa, anzitutto, parte di tale categoria la fattispecie di pubblica provocazione volta a commettere reati di terrorismo (art. 5). Tale ipotesi criminosa consiste nella diffusione o nella divulgazione di un messaggio, intenzionalmente volto ad istigare e a promuovere la commissione di uno dei reati previsti dall'art. 3 della direttiva, comportando il pericolo della loro commissione. Ai fini della valutazione circa la sussistenza e l'entità di un siffatto pericolo, le autorità nazionali dovranno tenere conto delle particolari circostanze del caso concreto, quali l'identità dell'autore e del destinatario del messaggio, nonché il contesto in cui l'atto è stato commesso (22).

Parimenti, il reclutamento a fini terroristici rientra tra le ipotesi dei reati connessi, configurandosi come l'atto intenzionale di sollecitare una persona a commettere un reato di terrorismo o un reato riconducibile a un gruppo terroristico, ovvero a contribuire alla commissione dei medesimi (art. 6).

Inoltre, il legislatore europeo ha disciplinato la fattispecie penale dell'addestramento a fini terroristici, punendone sia la fornitura che la ricezione, al fine di colpire quei soggetti che preparano attivamente la commissione di reati di terrorismo (artt. 7 e 8). L'addestramento è delineato come l'atto intenzionale di fornire o ricevere «istruzioni 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 al fine di commettere o contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3». Sotto il versante “attivo” dell'impartire l'addestramento, la disposizione richiede la consapevolezza che le competenze trasmesse siano destinate ad essere utilizzate a fini terroristici. Quanto, invece, al versante “passivo”, si prevede che l'apprendimento comprenda l'acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche e che anche l'ipotesi di autoapprendimento – realizzato, ad esempio, via *internet* – sia punibile ai sensi dell'art. 8, qualora sia effettuato con l'intenzione di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo (23).

La direttiva contempla, poi, il fenomeno dei viaggi compiuti a fini terroristici con l'obiettivo di arginare il flusso di combattenti terroristi stranieri, rappresentanti una grave minaccia per la sicurezza (24). È, dunque, punito l'atto intenzionale di recarsi in un Paese terzo o in uno Stato membro allo scopo di commettere uno dei reati di cui all'art. 3, ovvero di contribuire alla sua commissione, o, anche, al fine di partecipare alle attività di un gruppo terroristico o, ancora, con l'obiettivo di impartire o ricevere un addestramento, ex artt. 7 e 8 (art. 9, §§ 1 e 2, lett. a). Sono, altresì, punibili gli atti preparatori – quali la pianificazione o la cospirazione – intrapresi da un soggetto che faccia ingresso in uno Stato membro allo scopo di commettere un reato di terrorismo o di contribuire alla sua commissione (art. 9, § 2, lett. b). L'art. 10 punisce, inoltre, le condotte di organizzazione e agevolazione di tali viaggi, qualora poste in essere con la consapevolezza della finalità dello spostamento.

Allo scopo di potenziare gli effetti garantiti dalla direttiva 2015/849/UE – concernente la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di finanziamento del terrorismo – l'atto in esame configura la fattispecie delittuosa di finanziamento del terrorismo (art. 11). In particolare, essa interessa la fornitura o la raccolta di capitali (25), con l'intenzione che essi vengano utilizzati, o nella consapevolezza che saranno utilizzati, per commettere o per contribuire alla commissione di un reato di terrorismo, ovvero di un reato riconducibile a un gruppo terroristico o, ancora, di un reato connesso (26).

La categoria dei reati connessi ad attività terroristiche comprende, da ultimo, le fattispecie di furto aggravato e di estorsione, compiute allo scopo di commettere un reato di terrorismo, nonché l'ipotesi di produzione o utilizzo di falsi documenti amministrativi allo scopo di commettere uno dei reati di cui all'art. 3, ovvero il reato di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico o, da ultimo, il reato di viaggi a fini terroristici (art. 12).

Dopo aver specificamente enucleato le singole ipotesi delittuose riconducibili all'ambito terroristico, la direttiva si preoccupa di intervenire sulla disciplina di alcuni istituti di parte generale.

In particolare, l'art. 14 si preoccupa di garantire che la legislazione nazionale di ogni Stato membro assicuri la punibilità dell'istigazione a compiere i reati di cui agli artt. 3-12, nonché del concorso negli stessi, eccezion fatta per il delitto di viaggi a fini terroristici e per quello concernente la relativa organizzazione o agevolazione. Ai sensi della medesima previsione, dovrà, inoltre, essere punibile il tentativo di commettere uno dei reati di cui agli artt. 3 (escluse la detenzione di armi e la minaccia di commettere uno dei reati di terrorismo), 6, 7, 9, §§ 1 e 2 lett. a, 11 e 12.

L'atto normativo dedica l'art. 17 alle persone giuridiche (27), disponendo che esse siano ritenute responsabili qualora uno dei reati previsti dalla direttiva sia commesso a loro vantaggio da un soggetto che rivesta al loro interno una posizione preminente, fondata su un potere di rappresentanza, sulla facoltà di adottare decisioni per loro conto o sulla facoltà di esercitare il controllo al loro interno. Parimenti, la responsabilità delle persone giuridiche dovrà essere riconosciuta qualora uno di tali reati sia stato commesso da un soggetto posto in posizione subordinata, grazie alla carenza di sorveglianza o di controllo da parte di un soggetto in posizione apicale, fermo restando il requisito che il delitto vada a vantaggio dell'ente. Viene, inoltre, specificata la possibilità che la responsabilità della persona giuridica concorra con quella di persone fisiche, le quali siano autrici, istigatrici o complici di uno dei reati sopra delineati.

Quanto al profilo sanzionatorio, viene evidenziata la necessità di prevedere pene commisurate alla gravità dei reati commessi (28). In particolare, con riferimento alle sanzioni applicabili alle persone fisiche (art. 15), la direttiva dispone l'applicazione di pene effettive, proporzionate e dissuasive, che possano comportare la consegna o l'estradizione. A tal fine, si specifica che i reati contemplati dall'art. 3 debbano essere puniti, ai sensi delle legislazioni nazionali, con pene detentive più severe rispetto a quelle previste per le medesime fattispecie in assenza della specifica finalità terroristica (29). Peculiare enfasi è posta in relazione all'ipotesi in cui il reato di reclutamento e quello di fornitura di addestramento siano diretti nei confronti di un soggetto minorenne. Al proposito, è, infatti, prescritto che gli Stati membri e le relative autorità giudiziarie tengano conto di una siffatta circostanza al momento della determinazione della pena, fermo restando il principio della libera valutazione del giudice (30).

Le sanzioni sopra indicate potranno, inoltre, essere diminuite in presenza delle circostanze attenuanti previste dall'art. 16. Tale è il caso in cui l'autore del delitto rinunci all'attività terroristica e collabori con le autorità, fornendo informazioni utili per prevenire o attenuare gli effetti del reato, identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori, acquisire elementi di prova o impedire che siano commessi altri delitti della medesima specie.

Un'autonoma previsione è, infine, dedicata alle sanzioni irrogabili alle persone giuridiche (art. 18). Così come quelle previste per le persone fisiche, anche tali sanzioni dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive. Esse potranno, in particolare, consistere in sanzioni pecuniarie penali o non penali e potranno comprendere anche specifiche misure, quali: l'esclusione dal godimento di contributi o sovvenzioni pubblici; l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale; l'assoggettamento a vigilanza giudiziaria; un provvedimento giudiziario di liquidazione; la chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato.

### 3. I PROFILI DI DIRITTO PROCESSUALE PENALE

Le previsioni di diritto processuale penale contenute nella direttiva fanno principalmente riferimento ai profili attinenti alla giurisdizione e all'esercizio dell'azione penale, agli strumenti di indagine, alla confisca, alle specifiche misure volte a contrastare la pubblicazione *online* di contenuti diretti alla pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, nonché allo scambio di informazioni.

Anzitutto, l'atto in esame enuclea diverse regole volte a stabilire la giurisdizione degli Stati membri, onde assicurare che i reati terroristici siano efficacemente perseguiti (art. 19) (31).

In primo luogo, si prevede che uno Stato membro eserciti la propria giurisdizione sulla base di un criterio territoriale. Tale ipotesi si configura quando il reato sia commesso, anche parzialmente, sul territorio dello Stato, oppure a bordo di una nave battente la sua bandiera o a bordo di un aeromobile registrato nel Paese stesso, nonché qualora il delitto sia commesso a vantaggio di una persona giuridica con sede nel suo territorio e, infine, nel caso in cui il reato sia commesso contro un'istituzione, un organismo, un ufficio o un'agenzia dell'Unione che ha sede in detto Stato. Fermo restando tale criterio, la

direttiva prevede che «ciascuno Stato membro può estendere la propria giurisdizione quando il reato è stato commesso nel territorio di un altro Stato membro» (32). Il secondo criterio, volto alla fissazione della giurisdizione, è quello della cittadinanza o della residenza dell'autore della fattispecie criminosa. Infine, lo Stato membro dovrà perseguire quei reati che siano commessi contro le sue istituzioni o la sua popolazione.

Subordinatamente ai criteri sopra elencati, si prevede la possibilità che ogni Paese membro estenda la propria giurisdizione al reato di fornitura di addestramento a fini terroristici – a prescindere dalla cittadinanza dell'autore –, qualora i destinatari di tali atti siano suoi cittadini o soggetti residenti all'interno del suo territorio, in considerazione dei potenziali effetti che tali condotte possono determinare nel territorio dell'Unione (33). Inoltre, onde garantire un effettivo perseguimento dei reati di matrice terroristica, ogni Stato membro è tenuto a individuare regole per stabilire la propria giurisdizione, qualora rifiuti di consegnare ad altro Paese membro o di estradare verso uno Stato terzo il soggetto indagato o imputato per uno di tali reati (art. 19, § 4).

Nell'ipotesi in cui si configuri un conflitto positivo di giurisdizione, gli Stati interessati dovranno collaborare fra loro al fine di stabilire quale di essi eserciterà l'azione penale, così assicurando una migliore efficacia dell'azione repressiva. Al fine di raggiungere tale obiettivo, gli Stati potranno avvalersi della collaborazione di Eurojust. In particolare, l'individuazione dello Stato che eserciterà la propria giurisdizione dovrà avvenire tenendo conto: del territorio in cui il reato è stato commesso; della cittadinanza e della residenza dell'autore del reato; dello Stato di origine delle vittime; del territorio in cui l'autore del reato è stato ritrovato (art. 19, § 3).

Allo scopo di garantire un efficiente contrasto al terrorismo, la direttiva prescrive che le autorità di contrasto nazionali dispongano, nel rispetto del principio di proporzionalità, di idonei ed efficaci strumenti di indagine, quali quelli utilizzati nella lotta contro il crimine organizzato (art. 20) (34). Autonomo rilievo è dato, poi, alla possibilità di “congelare” e confiscare i proventi derivati dalla commissione di uno dei reati di cui agli artt. 3-12, nonché i beni strumentali utilizzati – o destinati a essere utilizzati – a tal fine (35).

Centrale rilevanza va attribuita alle misure specificamente volte a contrastare la pubblicazione *online* di contenuti diretti alla pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo (art. 21). Questi contenuti devono essere tempestivamente rimossi da parte dello Stato membro all'interno del quale sono ospitati (36). Inoltre, qualora la rimozione non fosse possibile, gli Stati sono tenuti ad attuare misure volte a bloccare l'accesso da parte degli utenti *internet* situati sul proprio territorio.

Onde assicurare il rispetto della libertà di stampa e degli altri mezzi di comunicazione, nonché i diritti degli utenti e dei fornitori di servizi, le procedure concernenti la rimozione e il blocco dei contenuti devono rispettare il principio di proporzionalità, essere trasparenti, nonché fornire idonee garanzie, quale, ad esempio, la possibilità di ricorrere per via giudiziaria (37).

Quanto al rafforzamento dell'efficacia e della tempestività dello scambio di informazioni, l'art. 22 della direttiva apporta alcune modifiche alla decisione 2005/671/GAI. Si prevede, in particolare, che le informazioni raccolte dalle autorità nazionali nell'ambito di procedimenti penali collegati a reati di terrorismo siano rapidamente accessibili alle autorità competenti di un altro Stato membro, ove possano essere utili a fini di prevenzione, accertamento e perseguimento dei reati contemplati dall'atto in esame. Un significativo limite a tale condivisione si presenta qualora essa comprometta le indagini in corso o la sicurezza di una persona e, altresì, nel caso in cui sia in contrasto con gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro interessato.

#### 4. LA TUTELA DELLE VITTIME

Come è noto, il tema delle vittime di reato è estremamente caro alle istituzioni dell'Unione, che ad esso hanno dedicato numerosi provvedimenti legislativi (38). In proposito, la direttiva in esame si pone l'obiettivo di integrare le previsioni normative concernenti la suddetta tematica – si fa, in particolare, riferimento alla direttiva 2012/29/UE – al fine di introdurre disposizioni che tengano conto delle specifiche peculiarità che caratterizzano le vittime del terrorismo, fornendo loro la protezione e l'assistenza necessarie (39).

Anzitutto, l'art. 24 stabilisce che i reati terroristici siano procedibili d'ufficio e che, quindi, a tal fine non sia necessaria alcuna «denuncia o accusa presentata da una vittima del terrorismo o da un'altra vittima del reato in questione».

In secondo luogo, la medesima disposizione prevede che gli Stati membri attivino servizi di sostegno, specificamente dedicati a tale tipologia di vittime (40), che devono essere messi a disposizione – unitamente a cure mediche adeguate – immediatamente dopo un attentato terroristico e per tutto il tempo necessario. I servizi devono avere carattere riservato, essere gratuiti e facilmente accessibili. La loro attività si deve, in particolare, concentrare sul sostegno emotivo e psicologico, sulla consulenza circa ogni pertinente questione giuridica, pratica o finanziaria, nonché sull'assistenza per le richieste di indennizzo riguardanti il risarcimento delle vittime del terrorismo previsto dal diritto nazionale dello Stato membro interessato.

Una significativa previsione è quella attinente all'accesso al patrocinio a spese dello Stato da parte delle vittime del terrorismo, che si costituiscano parte civile nel relativo processo penale (art. 24, § 6). Peculiare risulta, in particolare, la scelta operata dal legislatore europeo, in base alla quale le procedure e le condizioni di accesso al patrocinio da parte delle vittime debbano tener conto delle circostanze e della gravità dell'illecito penale.

Oltre all'assistenza e al sostegno, la direttiva dispone che gli Stati rendano disponibili, nel corso del procedimento penale, misure di protezione delle vittime e dei loro familiari, tenendo conto del rischio di intimidazione e di ritorsioni, oltre alla necessità di proteggere la loro dignità ed integrità fisica anche nel corso della testimonianza (art. 25).

Da ultimo, viene prestata attenzione alle vittime residenti in uno Stato diverso da quello in cui è stato commesso il reato di terrorismo (art. 26). Anche in tali casi, infatti, a queste persone deve essere garantito l'accesso alle informazioni concernenti i loro diritti, i servizi di sostegno e i regimi di indennizzo previsti dalla legislazione dello Stato di commissione del reato. Infine, a tutte le vittime dei reati di attentati alla vita e all'integrità fisica deve essere garantito l'accesso all'assistenza e ai servizi di sostegno nel proprio Stato di residenza anche ove tali reati siano stati commessi in un Paese diverso.

## 5. CONCLUSIONI DE IURE CONDENDO

Il legislatore italiano dovrà recepire la direttiva all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale entro l'8 settembre 2018. Sebbene alcune delle previsioni normative del presente atto europeo siano già contemplate dalla nostra legislazione penale, le istituzioni interne non potranno sottrarsi all'obbligo di conformarsi compiutamente alle novità introdotte dalla direttiva. Pertanto, tale necessità potrà forse rappresentare l'occasione per rivedere organicamente la normativa antiterrorismo, provvedendo alla definizione di un testo unico in materia, in grado di raccogliere le singole previsioni, attualmente disseminate nel codice penale e in diverse leggi complementari, al fine di garantire una legislazione coerente e sistematica in una materia di tale rilevanza.

Sul piano dei lavori dell'Unione europea, inoltre, non pare che tutte le indicazioni fornite dalla Commissione nell'Agenda sulla sicurezza abbiano trovato piena attuazione. In tale ambito, va, tuttavia, segnalato che il legislatore europeo è attualmente impegnato nell'elaborazione di nuovi strumenti in grado di contrastare efficacemente il fenomeno terroristico. Ci si riferisce, anzitutto, alla recente istituzione di un gruppo di esperti in materia di radicalizzazione (41), il quale svolge funzioni consultive e di assistenza della Commissione. In particolare, il gruppo ha il compito di definire nuove politiche di prevenzione e contrasto alla radicalizzazione e, conseguentemente, al terrorismo violento, nonché quello di avviare e migliorare meccanismi di cooperazione strutturati in tale settore, ricorrendo, tra l'altro, allo scambio di buone prassi e alla creazione di reti. Un'ulteriore conferma del ruolo primario svolto dalla lotta al terrorismo nell'agenda della giustizia penale europea è stata fornita dalla presentazione della proposta di regolamento concernente l'importazione di beni culturali (42), tematica che, peraltro, è stata da poco affrontata anche nell'ambito del Consiglio d'Europa (43).

Non è da escludersi che, alla luce degli efferati avvenimenti che continuano ad interessare gli Stati membri, l'elaborazione di nuove ed ulteriori risposte concrete a livello normativo continuerà ad essere al centro dei lavori delle istituzioni dell'Unione nel futuro prossimo. Questo auspicio pare essere confermato dal forte segnale recentemente lanciato nel corso del G7, svoltosi a Taormina, nelle giornate del 26-27 maggio 2017. In tale ambito, infatti, è stato ricordato come la lotta al terrorismo costituisca una priorità a livello internazionale, la quale dovrà essere condotta nel pieno rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto (44).

### Note:

(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, in G.U.U.E., 31 marzo 2017, L 88, p. 6.

(2) In data 2 dicembre 2015, la Commissione europea ha presentato 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, COM(2015) 625 final, consultabile al sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

(3) Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, in G.U.C.E., 22 giugno 2002, L 164, p. 3. Tale atto è stato modificato dalla Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008, in G.U.U.E., 9 dicembre 2008, L 330, p. 21.

(4) È opportuno evidenziare come l'effettività del contrasto al terrorismo transfrontaliero sia resa possibile anche dal ricorso ad ulteriori strumenti, approvati nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale. In primo luogo, un ruolo essenziale è svolto da diversi organi e uffici dell'Unione, quali la Rete Giudiziaria europea, Europol ed Eurojust. In secondo luogo, gli strumenti approvati nell'ambito dell'ex terzo pilastro – ci si riferisce, in particolare, al mandato d'arresto europeo, alle squadre investigative comuni e al sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) – hanno assicurato e continuano ad assicurare un'efficace collaborazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, volta al contrasto di diverse forme di criminalità, compreso il fenomeno terroristico. Per un approfondimento di questi temi, v. L. Camaldo, Le squadre investigative comuni: la normativa di attuazione dopo una lunga attesa (d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34), in F. Ruggieri (a cura

- di), Processo penale e regole europee: atti, diritti, soggetti e decisioni, Giappichelli, 2017, p. 17 ss.; G. Di Paolo, Il riconoscimento degli effetti della condanna straniera e lo scambio di dati estratti dal casellario giudiziale (d.lgs. 12 maggio 2016, nn. 73, 74, 75), in F. Ruggieri (a cura di), Processo penale e regole europee: atti, diritti, soggetti e decisioni, cit., p. 207 ss.
- (5) Nell'ambito della strategia di prevenzione, si evidenzia che, nel 2011, la Commissione ha creato la rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN), la quale costituisce un network composto da esperti di differente formazione, provenienti dai diversi Stati membri, e volto alla creazione di buone prassi, alla formazione, nonché alla condivisione di esperienze in materia di prevenzione alla radicalizzazione.
- (6) Cfr. Lotta dell'UE al terrorismo, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).
- (7) Posizione comune del Consiglio del 27 dicembre 2001 relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (2001/931/PESC), in G.U.C.E., 28 dicembre 2001, L 344, p. 93. Merita rilevare che l'elenco contenuto nella posizione comune è costantemente aggiornato con cadenza semestrale.
- (8) Decisione 2005/671/GAI del Consiglio del 20 settembre 2005 concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici, in G.U.C.E., 29 settembre 2005, L 253, p. 22.
- (9) Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, in G.U.C.E., 25 novembre 2005, L 309, p. 15.
- (10) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Agenda europea sulla sicurezza, COM(2015) 185 final, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- (11) Il Centro si occupa principalmente di fronteggiare il fenomeno dei c.d. "foreign fighters", il traffico di armi, la propaganda effettuata tramite internet, nonché di sviluppare la cooperazione internazionale tra le autorità antiterrorismo. Per maggiori approfondimenti sulle funzioni del ECTC si veda il sito [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).
- (12) Direttiva (UE) 2015/849 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, in G.U.U.E., 5 giugno 2015, L 141, p. 73.
- (13) Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, in G.U.U.E., 4 maggio 2016, L 119, p. 132.
- (14) Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Programma di lavoro della Commissione per il 2016. È il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione, COM(2015) 610 final, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), p. 11 e 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, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), p. 3.
- (15) Decisione (UE) 2015/1913 del Consiglio del 18 settembre 2015 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, in G.U.U.E., 24 ottobre 2015, L 280, p. 22.
- (16) Decisione (UE) 2015/1914 del Consiglio del 18 settembre 2015 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, in G.U.U.E., 24 ottobre 2015, L 280, p. 24. In particolare, tale protocollo ha attuato alcune previsioni contenute nella risoluzione della Nazioni Unite UNSCR 2178 (2014), prevedendo la qualificazione come reato della partecipazione a un'associazione o a un gruppo a fini terroristici, dell'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici, dei viaggi o dei tentativi di intraprendere viaggi all'estero a fini terroristici, della fornitura o della raccolta di fondi che consentono tali viaggi e della loro organizzazione o agevolazione.
- (17) Cfr. considerando n. 35 e art. 23.
- (18) V. art. 1.
- (19) Preme rilevare come, ai sensi dell'art. 13, i reati riconducibili a un gruppo terroristico e quelli connessi ad attività terroristiche siano punibili anche qualora non venga effettivamente commesso un reato di terrorismo.
- (20) Cfr. art. 3, § 2.
- (21) V. considerando n. 9.
- (22) Cfr. considerando n. 10.
- (23) Cfr. considerando n. 11. Merita rilevare come tale considerando indichi alcuni criteri, quali la tipologia di materiale consultato e la frequenza della sua consultazione, al fine di valutare l'effettiva sussistenza dell'intento di commettere un reato di terrorismo. Questa precisazione è volta ad evitare che risultino punibili attività di ricerca e consultazione di tali materiali, effettuate per scopi legittimi, come, ad esempio, quelli accademici.
- (24) V. considerando n. 12.
- (25) Ai sensi dell'art. 2, n. 1, per capitali si intendono «attività di qualsiasi natura, materiali o immateriali, mobili o immobili, a prescindere dal modo in cui sono state acquisite, e documenti o strumenti giuridici in qualsiasi formato, anche elettronico o digitale, da cui risulti un diritto o un interesse riguardante tali attività, tra cui crediti bancari, assegni turistici (travellers cheques), assegni bancari, ordini di pagamento, azioni, titoli, obbligazioni, tratte, lettere di credito».
- (26) Il par. 2 dell'art. 11 precisa che, se il finanziamento concerne un reato di terrorismo o un reato riconducibile a un gruppo terroristico ovvero l'ipotesi di viaggi a fini terroristici, il delitto risulterà integrato anche qualora i capitali non siano

effettivamente utilizzati per la loro commissione e anche ove l'autore non sia a conoscenza dello specifico reato al cui compimento essi sono destinati.

(27) Ai sensi dell'art. 2, n. 2, per persona giuridica si intende qualsiasi «soggetto avente personalità giuridica ai sensi del diritto applicabile, a eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche».

(28) Cfr. considerando n. 18.

(29) Il par. 3 dell'art. 15 definisce con maggiore precisione le sanzioni irrogabili agli autori di reato. In particolare, si prevede che «i reati elencati all'articolo 4 siano punibili con la reclusione di durata massima non inferiore a 15 anni per i reati di cui all'articolo 4, lettera a), e non inferiore a otto anni per i reati di cui all'articolo 4, lettera b). Qualora il reato di terrorismo di cui all'art. 3, § 1, lettera j), sia commesso da una persona alla direzione di un gruppo terroristico, come indicato all'articolo 4, lettera a), la pena massima non è inferiore a otto anni».

(30) Cfr. considerando n. 19.

(31) V. considerando n. 20. Si specifica che, come ricordato dall'art. 19, § 6, le indicazioni contenute nella direttiva non escludono l'esercizio della giurisdizione in conformità a quanto stabilito dal diritto nazionale degli Stati membri.

(32) Cfr. art. 19, § 1.

(33) V. considerando n. 20.

(34) Ai sensi del considerando n. 21, gli strumenti di indagine a disposizione delle autorità di contrasto nazionali dovrebbero comprendere la perquisizione di beni personali, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza elettronica, la captazione, la registrazione e la conservazione di riprese audio e video all'interno di veicoli o di luoghi privati o pubblici, nonché indagini finanziarie.

(35) Il ricorso a tali provvedimenti dovrà avvenire conformemente alle previsioni di cui alla direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato nell'Unione europea (G.U.U.E., 29 aprile 2014, L 127, p. 39).

(36) È, inoltre, evidenziata la necessità che gli Stati membri cooperino con Paesi terzi al fine di assicurare la rimozione dai server nel loro territorio dei contenuti che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo. Cfr. considerando n. 22.

(37) V. artt. 21 e 23.

(38) Ci si riferisce, principalmente, alla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (in G.U.C.E., 22 marzo 2001, L 82, p.1), alla direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato (in G.U.U.E., 29 aprile 2004, L 261, p. 15), nonché alla 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 (in G.U.U.E., 14 novembre 2012, L 315, p. 57). Si veda anche la direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, in tema di ordine di protezione europeo (in G.U.U.E., 21 dicembre 2011, L 338, p. 2), recentemente recepita dal legislazione nazionale. A tal riguardo, cfr. L. Camaldo, L'ordine di protezione europeo e la tutela delle vittime di reato oltre i confini nazionali (d.lgs. 11 febbraio 2015, n. 9), in F. Ruggieri (a cura di), Processo penale e regole europee: atti, diritti, soggetti e decisioni, cit., p. 69 ss.

(39) La nozione di vittima è contenuta nel considerando n. 27, il quale prevede che essa vada identificata in «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».

(40) La direttiva specifica, all'art. 24, § 4, che gli Stati membri devono provvedere all'elaborazione di «meccanismi o protocolli per l'attivazione dei servizi di sostegno alle vittime del terrorismo nel quadro delle infrastrutture nazionali di risposta alle emergenze». Allo scopo di delineare una risposta globale alle specifiche esigenze delle vittime del terrorismo, il considerando n. 29 suggerisce la creazione, da parte di ogni Stato membro, di un sito web aggiornato, contenente tutte le informazioni utili, e di un centro di sostegno di emergenza, che assicuri un primo soccorso psicologico e sostegno emotivo.

(41) Decisione della Commissione del 27 luglio 2017 che istituisce il gruppo di esperti ad alto livello della Commissione in materia di radicalizzazione (2017/C 252/04), in G.U.U.E., 3 agosto 2017, C 252, p. 3.

(42) V. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, COM(2017) 375 final, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Si segnala che la predisposizione di tale atto era stata auspicata dalle istituzioni comunitarie oltre che nell'Agenda sulla sicurezza anche all'interno del piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, COM(2016) 50 final, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

(43) Ci si riferisce alla Convenzione sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, adottata in data 3 maggio 2017, il cui testo è consultabile al sito [www.coe.int](http://www.coe.int).

(44) Cfr. G7 Taormina Statement on the Fight Against Terrorism and Violent Extremism, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).