

Contributo basato sulla relazione tenuta presso il Corso della Scuola Superiore della Magistratura sul terrorismo internazionale, dedicato a Vittorio Occorsio, Corte Suprema di Cassazione, 26 Ottobre 2018

IL TERRORISMO NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, TRA ATTUALITÀ E PROSSIME PROSPETTIVE

On. Dott.ssa Caterina Chinnici

Magistrato e Parlamentare europeo

1. Premessa

Buongiorno a tutti,

Vorrei prima di tutto ringraziare il dott. Occorsio per la sua presenza e per la sua testimonianza. Le sue parole ci ricordano come la memoria rappresenti uno stimolo essenziale per portare avanti, oggi, l'impegno per i valori di legalità e giustizia ai quali magistrati come Vittorio Occorsio e Rocco Chinnici hanno sacrificato la propria vita.

Ringrazio, il Presidente dott. Domenico Carcano per il coordinamento della sessione conclusiva del corso, e tutti i relatori; così come ringrazio tutti i colleghi magistrati per l'eccellente lavoro che stanno svolgendo per la formazione di giovani magistrati.

Ringrazio, infine, il collega Antonio Balsamo, cui mi lega un lungo rapporto di amicizia e stima, che si è fatto portatore dell'invito a me rivolto a prendere parte a questo incontro di così alto livello sulla lotta al terrorismo nella prospettiva europea.

L'odierno incontro, infatti, mi dà la possibilità di parlare del lavoro che attualmente svolgo al Parlamento europeo, nell'ambito della Commissione parlamentare per le libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) e della

Commissione parlamentare speciale sul terrorismo (TERR) dove porto l'esperienza legislativa, giudiziaria ed investigativa sviluppatasi negli anni nel nostro Paese nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo.

2. Introduzione: Terrorismo in Europa: tendenze, sfide e risposte

Il recente discorso del Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, sullo Stato dell'Unione per il 2018¹ ha ribadito la centralità della lotta al terrorismo per garantire la sicurezza dei cittadini europei e mantenere l'Unione europea una comunità di valori aperta e civile, fondata sullo stato di diritto.

Il terrorismo rappresenta senza dubbio una delle più grandi sfide al processo di integrazione e richiede a tutti gli "attori europei" - le istituzioni dell'Unione, le istituzioni degli Stati Membri, magistratura e forze di polizia in prima linea – un grande impegno per evitare che una tale minaccia possa compromettere e i suddetti valori.

Ed è di tutta evidenza che il contrasto al terrorismo, tanto interno² che internazionale, ci pone oggi di fronte a grandi sfide.

Sfide che derivano, anzitutto, dalla peculiarità del terrorismo internazionale di matrice *jihadista*, per come si è manifestato ed evoluto negli ultimi anni: un fenomeno caratterizzato da strutture fluide, cellulari e decentralizzate ma capaci di operare "a rete" anche a grande distanza grazie all'abile uso delle tecnologie informatiche, e per questo capace di mobilitare le "vocazioni" di singoli individui che perseguono "in proprio" il programma criminoso del gruppo servendosi di armi rudimentali, improvvisate ed imprevedibili (per esempio autovetture, veicoli commerciali).

¹ Il testo integrale del discorso tenuto dal Presidente della Commissione sullo Stato dell'Unione per l'anno 2018 è consultabile al presente indirizzo web: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_it

² Il Rapporto Europol 2018 sulla analisi della situazione e delle tendenze in materia di terrorismo (*Europol Terrorism Situation and Trend Report 2018 – TESAT*) segnala una risorgenza del terrorismo interno che scaturisce dall'estremismo di natura violenta. Il Report è accessibile al presente indirizzo web: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>

Ed è quest' ultimo il fenomeno dei cosiddetti "lupi solitari" (*lone wolves*) - penso a Nizza, Londra, Stoccolma, Manchester, Barcellona, Berlino – che sembra segnare un temporaneo mutamento della strategia terroristica di matrice *jihadista*. La strategia più recente, infatti, sembra aver temporaneamente accantonato la scala e la tattica paramilitare degli attacchi di Parigi e Bruxelles a favore di una minaccia più parcellizzata e pervasiva che impone un adeguamento delle strategie di contrasto, tanto sul piano del diritto sostanziale che sul piano della cooperazione internazionale.

Emerge infatti la necessità di un contrasto coerente, coordinato e basato su norme comuni che contribuiscano alla costruzione di un diritto penale europeo e che vadano a comporre quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (disegnato dai Trattati), ed a rendere sempre più efficace la cooperazione e la collaborazione tra le agenzie di contrasto e le strutture giudiziarie dei paesi dell'UE.

Sfide, in secondo luogo, derivano dalla dimensione della minaccia con la quale, in quanto legislatori, giuristi e magistrati siamo chiamati a confrontarci. Il terrorismo prende di mira beni giuridici primari (la vita e l'integrità fisica dei cittadini, le fondamentali strutture politiche, costituzionali, economiche e sociali di un paese), la cui rilevanza è indiscussa, e la cui tutela esige una ragionata e ragionevole anticipazione dell'intervento penale (tramite fattispecie di pericolo o, in certi casi, l'incriminazione degli atti preparatori o, ancora, il ricorso allo strumento di prevenzione).

Tale anticipazione della tutela, necessaria a prevenire la irreversibile lesione di tali primari beni giuridici, deve comunque sempre mantenersi nell'alveo del rispetto dei principi generali del diritto penale e dei diritti fondamentali. E da questa necessità di bilanciamento tra ragioni della sicurezza e rispetto dei diritti fondamentali deriva una ulteriore grande, quanto ineludibile, sfida: costruire una legislazione europea che consenta attraverso l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri di contrastare più efficacemente una minaccia globalizzata e, al tempo stesso, parcellizzata e "mobile".

Rispetto all'esito di tale bilanciamento, mi si permetta una breve considerazione a margine. Se è pur vero che le iniziative legislative europee degli ultimi anni sono state avviate sotto la pressione dell'emergenza degli attacchi terroristici, così come è accaduto in passato per l'adozione della nostra legislazione antimafia, il risultato finale non può definirsi una "legislazione emergenziale" o derogatoria dei principi fondamentali, bensì un complesso normativo volto ad affrontare il fenomeno criminoso in tutti i suoi aspetti.

3. La Direttiva Terrorismo 2017: le innovazioni nel diritto penale sostanziale

3.1 Cenni generali

In primo luogo, vorrei brevemente offrire una panoramica sugli interventi europei in materia di diritto sostanziale e, in particolare, sulla Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta al terrorismo³, alla cui stesura ho avuto modo di contribuire in qualità di *shadow rapporteur*.

La Direttiva sulla lotta al terrorismo delinea un quadro organico di obblighi di incriminazione dei fatti di terrorismo, individuando nuove fattispecie, con attenzione, in particolare, alla prevenzione, all'importanza dello scambio di informazioni, all'utilizzo di strumenti già previsti per la criminalità organizzata, al contrasto patrimoniale e dedica uno spazio specifico alla tutela delle vittime.

Tale Direttiva è stata il risultato di un lungo processo negoziale volto ad aggiornare e rafforzare il quadro giuridico europeo – precedentemente definito dalle Decisioni Quadro 2002/475/GAI⁴ e 2008/919/GAI⁵ - alla luce della Risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁶, del

³ 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, GUUE L 88, 31.3.2017, p. 6.

⁴ Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, GUUE L 164, 22.6.2002, p. 3 (non più in vigore).

⁵ Decisione Quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la Decisione Quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, GUUE L 330, 9.12.2008, p. 21 (non più in vigore)

⁶ Il testo della Risoluzione è disponibile in lingua inglese al presente indirizzo web: <https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/2178-%282014%29>

Protocollo Addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2015⁷ e della quinta raccomandazione del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale del 2012 (FATF/GAFI)⁸.

Tale aggiornamento ha portato l'introduzione di quattro nuove fattispecie di reato non precedentemente contemplate dalle Decisioni Quadro e necessarie per un più efficace contrasto delle nuove minacce costituite dai cd. "lupi solitari" e dal fenomeno dei "*foreign fighters*". Si tratta della ricezione di addestramento ("addestramento passivo"), dei viaggi a fini terroristici, dell'organizzazione o agevolazione di tali viaggi e del finanziamento del terrorismo.

Per semplicità espositiva e per evitare ripetizioni, mi limiterò ad alcune considerazioni sulle principali innovazioni relative alle fattispecie associative, all'addestramento passivo, ai viaggi a fini terroristici, al finanziamento del terrorismo ed alla tutela delle vittime facendo, ove opportuno, qualche riferimento al diritto italiano ed alle eventuali - per vero minime - necessità di adattamento legislativo interno⁹.

In via generale vorrei comunque e fin d'ora segnalare come la normativa italiana, a seguito delle modifiche intervenute con il d.l. 7/2015 (conv. l. 43 del 2015) e la l. 153/2016, risulti già largamente in linea con i nuovi obblighi di incriminazione europea, dei quali, anzi, è stata in larga misura "anticipatrice".

⁷ Consiglio d'Europa, *Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, CETS n. 217. Testo disponibile presso l'indirizzo web: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217?coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=it_IT

⁸ Si vedano le Raccomandazioni FATF/GAFI del 2012, disponibili al presente indirizzo web: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

⁹ Il termine per l'attuazione della Direttiva è scaduto l'8 settembre scorso e, stando alle informazioni fornite dalla Commissione, 6 Stati Membri hanno già provveduto alla trasposizione (Ungheria, Lettonia, Olanda, Polonia, Slovacchia e Svezia), 9 Stati Membri, tra i quali l'Italia, devono ancora notificare la trasposizione della Direttiva (Bulgaria, Germania, Grecia, Italia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Romania, Finlandia) mentre altri 10 hanno comunicato allo stato una implementazione solo parziale del nuovo strumento (Austria, Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Lituania, Portogallo, Slovenia e Spagna). Sulla base degli specifici Protocolli del Trattato di Lisbona che disciplinano la loro posizione rispetto agli atti normativi europei adottati nell'ambito dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, Danimarca, Regno Unito ed Irlanda non partecipano alla Direttiva.

3.2 I reati di terrorismo e la fattispecie associativa

Quanto alla definizione dei reati di terrorismo, la Direttiva 2017 al pari della Decisione Quadro del 2002 adotta una elencazione tassativa degli atti intenzionali che possono assumere rilevanza terroristica qualora ricorra il dolo specifico della finalità di terrorismo¹⁰; nel fornire tale elencazione, il nuovo testo ha ampliato il novero di tali condotte inserendo gli attacchi contro sistemi informatici (il cd. *cyberterrorismo*).

Riguardo le fattispecie associative, la nuova Direttiva non ha mutato nella sostanza l'obbligo di incriminazione contenuto nella Decisione Quadro del 2002 che già sanzionava la direzione e la partecipazione alle attività di una organizzazione terroristica.

Tuttavia, il testo del 2017 ha - a mio parere significativamente - sostituito al termine "organizzazione terroristica" quello di "gruppo terroristico", prendendo atto della maggiore fluidità dei nuovi sodalizi terroristici e, in particolare, della natura dinamica delle forme di partecipazione.

Tali caratteristiche di fluidità e parcellizzazione sono, a mio modo di vedere, già rispecchiate nell'interpretazione che questa Corte ha reso sull'art. 270-bis c.p. e sulla "partecipazione flessibile" nel contesto del terrorismo *jihadista*¹¹.

Rimane confermata, parimenti, la natura di reato di pericolo astratto delle fattispecie associative terroristiche, la cui punibilità a norma dell'art. 13 della Direttiva non necessita la effettiva commissione di un reato di terrorismo (l'inizio della materiale esecuzione del programma criminoso).

¹⁰ Il dolo specifico alternativo identifica la finalità terroristica nell' "intimidire gravemente la popolazione", "costringere indebitamente i poteri pubblici o una organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto" oppure "destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale". Tale definizione della finalità di terrorismo è integralmente recepita dall'art. 270-*sexies* del codice penale

¹¹ Di recente Cass. Pen. Sez. V, 13 luglio 2017, n. 50189 che richiama precedente giurisprudenza della S.C. Cass. Pen. Sez. VI, 12 luglio 2012, Chabchoub, Rv. 253944 e Cass. Pen., Sez. II, 25 maggio 2006, Bouhrama, n. 24994.

3.3 L'addestramento passivo e l'auto-addestramento

Tra le novità introdotte dalla Direttiva nel quadro normativo europeo vi è, inoltre, la criminalizzazione della ricezione di addestramento (il cd. “addestramento passivo”)¹². L'addestrato, pertanto, dovrà essere punito al pari dell'addestratore senza che, peraltro, risulti necessaria la effettiva commissione di un reato di terrorismo, né tantomeno stabilire il collegamento con la commissione di un altro specifico reato. In altri termini, l'essersi addestrati rileva di per sé, anche laddove il soggetto non ponga in essere ulteriori atti preparatori per passare all'azione¹³.

In tale contesto, vorrei segnalare come su iniziativa del Parlamento europeo sia stato inserito, seppur in un considerando¹⁴, il riferimento all'auto-addestramento, inteso come l'acquisizione “in proprio” di conoscenze, documentazione ed abilità pratiche (per la fabbricazione o l'uso di armi, esplosivi, sostanze nocive o tecniche di offesa) anche attraverso *internet*. Secondo il testo della Direttiva, tale attività dovrebbe essere criminalizzata negli Stati Membri quantomeno nell'ipotesi in cui il soggetto ponga in essere una condotta attiva e manifesti l'intenzione di commettere un reato di terrorismo.

Ritengo tale riferimento particolarmente importante, considerato che negli attacchi più recenti da parte dei cd. “lupi solitari”, i soggetti radicalizzati avevano acquisito le conoscenze necessarie sul *web*.

Anche in tal senso, l'ordinamento italiano non solo risulta in linea ma anche - come già accennato sopra - precorritore degli obblighi europei: già dal 2015, infatti, l'art. 270-*quinquies* del codice penale prevede la punibilità anche dell'auto-addestramento, laddove la persona che ha acquisito le istruzioni ponga in essere comportamenti “univocamente finalizzati” alla commissione delle condotte con finalità di terrorismo.

¹² Art. 8 della Direttiva.

¹³ Secondo quanto previsto dall'Art. 13 della Direttiva.

¹⁴ Considerando 11.

3.4 I viaggi a fini terroristici

Tra le novità principali, nell'ottica della repressione del fenomeno dei *foreign fighters* "in uscita" ed "in entrata", vi è poi l'introduzione di due nuove fattispecie: il viaggio con finalità di terrorismo, cioè l'atto di recarsi da e verso un paese UE al fine di commettere un reato terroristico¹⁵ e la sua organizzazione o finanziamento¹⁶.

L'obbligo di incriminazione europea, in tal senso, mira ad armonizzare ed estendere a tutti gli Stati Membri - con la cogenza propria del diritto dell'Unione - le indicazioni della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2178 (2014) e del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea sulla prevenzione del terrorismo del 2015, richiamati sopra¹⁷.

Nella logica dell'area Schengen e della libera circolazione delle persone attraverso il territorio dell'Unione, l'armonizzazione di tali fattispecie risulta necessaria e doverosa per evitare che potenziali *foreign fighters* possano sfruttare le differenze tra i diversi ordinamenti nazionali per recarsi in zone di guerra o farne ritorno al fine di commettere attacchi sul suolo europeo.

Rispetto ai viaggi verso uno Stato UE, la norma europea permette una ulteriore anticipazione della tutela e la criminalizzazione degli atti preparatori dell'ingresso sul territorio di tale Stato¹⁸.

La normativa italiana già dalla riforma del 2015 punisce con l'art. 270-*quater*.1 del codice penale l'organizzazione di trasferimenti in territorio estero per finalità di terrorismo. A questo proposito, come noto, è stata molto discussa la punibilità del "singolo viaggio", ovvero dell'atto di recarsi all'estero per finalità di terrorismo.

¹⁵ Cfr. Art. 9 della Direttiva.

¹⁶ Cfr. Art 10 della Direttiva.

¹⁷ Si tratta, in particolare degli artt. 4 (*Travelling abroad for the purpose of terrorism*), 5 (*Funding travelling abroad for the purpose of terrorism*) e 6 (*Organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism*) del Protocollo Addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo (Protocollo di Riga).

¹⁸ Cfr. Art.9, c.2, lett. b della Direttiva.

Allo stato, una fattispecie *ad hoc* non è prevista dalla legislazione italiana, ma tali condotte risultano comunque punibili attraverso l'interpretazione del concetto di partecipazione in associazione di stampo terroristico dell'art. 270-*bis* del codice penale e, sussistendo il requisito del “serio accordo”¹⁹, sotto la fattispecie di arruolamento di cui all'art. 270-*quater* del codice penale che prevede (in termini più avanzati rispetto alle previsioni della Direttiva terrorismo²⁰) la autonoma punibilità dell'arruolato anche per il tentativo.

In relazione a tale aspetto, sebbene non possa certo parlarsi nel nostro sistema di una lacuna normativa, ritengo, tuttavia, considerate anche le disposizioni della Direttiva, che un intervento legislativo per introdurre una norma specifica che punisca il singolo viaggio, al di fuori dai casi di partecipazione o arruolamento, potrebbe rivelarsi se non auspicabile, quantomeno utile a chiarire i contorni della condotta.

3.5 Il finanziamento del terrorismo

Un aspetto su cui mi sono impegnata in prima persona e che, alla luce proprio della esperienza italiana, ritengo essenziale è quello della criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, fattispecie oggi espressamente prevista anche nel diritto europeo dall'art. 11 della Direttiva 2017.

La norma, che si ispira alla quinta raccomandazione del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (FATF/GAFI) del 2012, richiede agli Stati Membri di punire la fornitura e raccolta di capitali che venga operata “in qualsiasi modo”, direttamente o indirettamente, con l'intenzione o quantomeno la consapevolezza (ammettendo quindi la configurabilità a titolo di dolo eventuale) che tali capitali saranno utilizzati per la commissione di un reato di terrorismo.

¹⁹ Il “serio accordo” è richiesto dalla giurisprudenza di legittimità (C. Cass. Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699) come requisito per configurare la fattispecie di reclutamento di cui all'art. 270-*quater* c.p.

²⁰ La Direttiva, sotto la fattispecie di arruolamento di cui all'art.6 prevede la punibilità del reclutatore e non anche l'autonoma punibilità del reclutato (se non come partecipante nel reato associativo).

In conformità alla raccomandazione FATF/GAFI, inoltre, la fattispecie prevede che non sia necessario né stabilire che l'autore della condotta di finanziamento fosse a conoscenza dello specifico reato finanziato né, tantomeno, che i capitali forniti vengano effettivamente utilizzati²¹.

Rispetto alla formulazione “aperta” delle modalità di fornitura e raccolta dei capitali penalmente rilevante, mi preme sottolineare la espressa considerazione nel testo della Direttiva dei reati legati al traffico di beni culturali e di interesse archeologico (il cd. *art trafficking*)²², introdotti proprio sull'apporto dell'esperienza italiana.

A tale riguardo, infatti, la normativa italiana sul finanziamento si presenta già in linea gli obblighi europei, stante l'introduzione dell'art. 270-*quinquies*.1 c.p. avvenuta con la legge 153 del 2016.

Mi si permetta, però, in tal senso e più in generale di aggiungere, non senza una punta di orgoglio, che la decennale esperienza italiana nel contrasto patrimoniale al terrorismo ed alla criminalità organizzata - così come l'*expertise* maturata a tutela del patrimonio culturale dall'Arma dei Carabinieri - ci hanno garantito una posizione di avanguardia, credibilità e prestigio nell'ambito delle negoziazioni europee sui nuovi strumenti.

²¹ Artt. 11 c. 2 della Direttiva.

²² Si veda il considerando 15 della Direttiva. Negli anni recenti, i reati legati al traffico di beni culturali ed archeologici hanno acquisito particolare risalto come modalità di finanziamento di organizzazioni terroristiche quali l'ISIS. L'incriminazione di tali specifiche condotte, tuttavia, rileva non solo rispetto alla loro dimensione economica e strumentale all'approvvigionamento di risorse finanziarie per il sodalizio terroristico ma anche per la loro natura plurilesiva. In effetti, il saccheggio ed il traffico di beni archeologici ledono un ulteriore bene giuridico, quello del patrimonio culturale, e contribuiscono di per sé a quell'opera di distruzione delle strutture sociali fondamentali di un paese cui tende la finalità terroristica. Si pensi, in particolare, alla carica simbolica del saccheggio di Palmyra: i beni archeologici rimossi sono stati successivamente trafficati per finanziare l'organizzazione, ma le immagini della distruzione del sito hanno anche fornito al mondo una aberrante manifestazione di violenza terroristica

3.6 La tutela delle vittime di terrorismo

Da ultimo, ma certo non in termini di importanza, mi vorrei concentrare sul tema delle vittime. Il terrorismo, forse più di ogni altra manifestazione criminosa, mira con le proprie azioni a creare il numero maggiore vittime, dirette ed indirette, per conseguire quell'effetto di grave intimidazione della popolazione che rientra tra le sue finalità: la vittimizzazione a largo spettro è una strategia ma, ancor prima, una ragion d'essere del terrorismo.

La tutela delle vittime, pertanto, non può che essere un elemento essenziale ed ineludibile delle strategie di contrasto del fenomeno. Sul punto mi sono particolarmente impegnata nel corso delle negoziazioni sulla Direttiva e continuerò a contribuire nel contesto dei lavori della Commissione speciale sul Terrorismo successivamente costituita presso il Parlamento europeo.

La Direttiva terrorismo dedica al tema delle vittime il titolo V, prevedendo obblighi di assistenza, sostegno e protezione e diritti per le vittime "transfrontaliere" (cioè residenti in uno Stato Membro diverso da quello in cui l'evento terroristico si è verificato). Tali norme si affiancano alle previsioni generali della Direttiva sulle vittime (la Direttiva UE 2012/29/UE²³), senza sostituirlle, ma sottolineando la particolare condizione di vulnerabilità delle vittime di terrorismo.

Tra gli obblighi di protezione previsti dall'art. 25 della Direttiva ritengo particolarmente significativo richiamare in questa sede quello relativo alla protezione della dignità ed integrità fisica delle vittime di terrorismo nel contesto dei procedimenti penali.

Preme sottolineare, in tal senso, che il nostro ordinamento già con il d.lgs. 212 del 2015 ha riformato differenti disposizioni del codice di rito, permettendo una piena protezione delle vittime di terrorismo e prevenendo il rischio della cd.

²³ 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, GUUE L 315, 14.11. 2012, p. 57.

“vittimizzazione secondaria” nel contesto processuale; in virtù di tali modifiche, il nuovo articolo 90-*quater* c.p.p. oggi qualifica espressamente le vittime di terrorismo quali vittime particolarmente vulnerabili, estendendo loro le ipotesi di acquisizione della prova dichiarativa mediante incidente probatorio²⁴ e l’applicazione delle specifiche modalità di audizione protette.²⁵

La Direttiva terrorismo si ispira e conferma la correttezza di tale approccio, anche alla luce del diritto europeo.

Quanto alla questione del risarcimento delle vittime transnazionali di terrorismo, inoltre, è mio auspicio che la Direttiva terrorismo²⁶ possa fornire un nuovo stimolo per il ravvicinamento ed il miglior coordinamento dei sistemi di indennizzo e supporto nelle situazioni di vittimizzazione “*cross-border*”, rimediando ad alcuni limiti riscontrati nella implementazione della Direttiva 2004/80/CE (la cd. “Direttiva indennizzi”²⁷) e della già richiamata Direttiva UE 2012/29/UE, evidenziati dalla recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 30 maggio 2018²⁸ e confermati da un recentissimo studio accademico²⁹.

4. I nuovi strumenti per il contrasto patrimoniale al terrorismo

Così come l’esperienza italiana di contrasto al crimine organizzato ha ampiamente dimostrato, occorre colpire il terrorismo “lì dove fa più male”: nelle “tasche”. Come accennato precedentemente, un efficace contrasto del fenomeno del terrorismo non può prescindere dal prosciugamento delle risorse che lo alimentano.

²⁴ Art. 398, c. 5-*quater* c.p.p.

²⁵ 498 c. 4-*quater* c.p.p. Da segnalare anche l’estensione del limite al nuovo esame dibattimentale della vittime particolarmente vulnerabili introdotta col nuovo art. 190-*bis*, c. 1-*bis* c.p.p.

²⁶ Art. 26 della Direttiva.

²⁷ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all’indennizzo delle vittime di reato, GUUE L 261, 6.8.2004, p. 15

²⁸ Risoluzione del 30 maggio 2018 sull’attuazione della Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (2016/2328 (INI); relatori: Teresa Jiménez-Becerril Barrio ed Angelika Mlinar).

²⁹ Si veda il recente studio (agosto 2018) condotto da un gruppo di esperti transnazionale a richiesta della Commissione LIBE, *Criminal Procedural Laws across the European Union - A Comparative Analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*, p. 153. Lo studio è liberamente consultabile: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)604977](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)604977)

E come il finanziamento, anche il riciclaggio costituisce uno dei gangli vitali del terrorismo internazionale; pertanto, la lotta al riciclaggio ed efficaci strumenti di ablazione patrimoniale divengono elementi essenziali delle strategie antiterrorismo.

In tale prospettiva, vorrei rapidamente segnalare i più recenti sviluppi in materia di lotta al riciclaggio ed il nuovo Regolamento sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca.

4.1 Il versante repressivo penale: la nuova Direttiva sulla lotta al riciclaggio a mezzo del diritto penale

Lo scorso 11 ottobre, con l'approvazione finale del Consiglio, si è conclusa la procedura per l'adozione della nuova Direttiva sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale³⁰. La nuova Direttiva costituisce un passo in avanti sul versante della armonizzazione delle norme penali in materia di riciclaggio e completa il quadro normativo europeo già sviluppato in materia di prevenzione amministrativa (mi riferisco alla quarta e quinta Direttiva antiriciclaggio adottate rispettivamente nel 2015 ed a maggio di quest'anno).

Senza alcuna pretesa di completezza, mi limiterei a segnalare le principali novità del nuovo testo che permetteranno, a mio avviso, un migliore contrasto al fenomeno attraverso tutto il territorio dell'Unione, e non soltanto rispetto al terrorismo.

In primo luogo, il nuovo testo identifica a livello europeo - attraverso una lista di fattispecie che ovviamente include terrorismo e partecipazione in un gruppo criminale organizzato - i reati presupposto delle condotte di riciclaggio. Tale soluzione, permetterà di superare le attuali divergenze tra i vari stati membri,

³⁰ In attesa di pubblicazione sulla gazzetta ufficiale dell'Unione Europea il testo consolidato è contenuto nel documento PE-CONS 30/18, disponibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/11/new-rules-to-criminalise-money-laundering-activities-adopted/pdf>

stabilendo che certi reati debbano sempre costituire presupposto del delitto di riciclaggio³¹.

In secondo luogo, la Direttiva esclude la necessità di una precedente condanna per il reato presupposto quale requisito per la condanna per riciclaggio³².

In terzo luogo, rispetto ai reati di riciclaggio commessi transnazionalmente, la Direttiva limita il requisito della “doppia incriminazione” per alcuni reati presupposto³³: in altre parole, per la configurazione del riciclaggio non sarà necessario accertare che il delitto presupposto commesso in un altro Stato membro o in uno Stato terzo costituisca reato secondo l’ordinamento estero³⁴.

In quarto ed ultimo luogo, la Direttiva prevede l’introduzione a livello europeo di un obbligo di incriminazione dell’auto-riciclaggio (già previsto nel nostro ordinamento dall’art. 648-ter.1a seguito della legge n. 186 del 2014)³⁵.

4.2 Novità nell’ambito del mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca

La Direttiva terrorismo ribadisce la necessità di una efficace applicazione dei provvedimenti di congelamento e confisca³⁶ rispetto a proventi dei reati di terrorismo ed ai beni strumentali utilizzati per la loro commissione. Rispetto a tali provvedimenti l’Unione europea aveva introdotto norme minime comuni con la Direttiva 2014/42/UE³⁷.

Di recente, il Parlamento ed il Consiglio hanno adottato il nuovo Regolamento che permetterà il mutuo riconoscimento tra gli Stati Membri dell’UE di tali ordini

³¹ Art. 2 par. 2 del testo della Direttiva.

³² Art. 2 par. 3 lett. a) e b) della Direttiva.

³³ Si tratta di partecipazione in una organizzazione criminale ed estorsione, condotte di terrorismo come definite nella Direttiva terrorismo, tratta di esseri umani e traffico di migranti, sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile, traffico di sostanze stupefacenti e narcotiche, corruzione e reati ambientali. Si tratta di fattispecie già fatte oggetto di interventi legislativi di armonizzazione a livello europeo.

³⁴ Si veda l’Art. 3 par. 4 (ultima parte) del testo della Direttiva.

³⁵ Art. 3 par.5 del testo della Direttiva.

³⁶ Art. 20 della Direttiva.

³⁷ 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, GUUE L 127, 29.4.2014, p. 39.

di congelamento e confisca, rendendo così possibile colpire le risorse dei gruppi terroristici e del crimine organizzato attraverso le frontiere dell'Unione³⁸.

Il nuovo Regolamento sostituirà le precedenti Decisioni Quadro 2003/577/GAI³⁹ (per gli ordini di congelamento) e 2006/783/GAI⁴⁰ (per gli ordini di confisca) che non si sono rivelate particolarmente efficaci.

In più, il nuovo Regolamento, innovando rispetto alle precedenti Decisioni Quadro ed alla stessa Direttiva 2014/42/UE, permetterà il riconoscimento di provvedimenti emessi nell'ambito di "procedimenti in materia penale", da intendersi inclusivi dei provvedimenti di confisca in assenza di condanna, quali le nostre confische di prevenzione antiterrorismo ed antimafia.

L'importanza di tali provvedimenti nelle attività di contrasto patrimoniale, mi sembra del tutto evidente e ritengo che la prospettiva del loro riconoscimento ed esecuzione in un altro Stato Membro beneficerà ulteriormente la lotta contro il terrorismo.

Ciò che è importante, però, è che tali provvedimenti siano adottati nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, così come peraltro già avviene nel nostro ordinamento dove tali misure sono sottoposte a controllo giurisdizionale/giurisdizionalizzate.

In tal senso, il nuovo Regolamento sul mutuo riconoscimento richiede espressamente che le decisioni di confisca abbiano natura giurisdizionale ed esclude il mutuo riconoscimento laddove, in situazioni eccezionali, sussistano seri motivi per ritenere il rischio di una violazione dei diritti fondamentali o di difesa.

³⁸ L'approvazione finale del Consiglio è intervenuta il 6 novembre 2018. In attesa della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, il testo consolidato del provvedimento è contenuto nel documento PE-CONS 38/18, reperibile all'indirizzo web: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/06/more-effective-mutual-recognition-of-freezing-and-confiscation-orders/>

³⁹ Decisione Quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, GUUE L 196, 2.8.2003, p. 45.

⁴⁰ Decisione Quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, GUUE L 328, 24.11.2006, p. 59.

5. Iniziative legislative e prospettive future

In conclusione, vorrei fornire alcuni brevi cenni rispetto alle iniziative legislative in corso e le prospettive future.

Le iniziative legislative attualmente pendenti e rilevanti per la lotta al terrorismo sono molteplici: la Proposta di Direttiva sullo scambio di informazioni finanziarie tra autorità di polizia, unità di informazione finanziaria (FIU) ed Europol⁴¹, il ‘pacchetto’ sulla prova elettronica (il cd. ‘ordine di produzione europeo/EPO’)⁴², le due proposte relative alla interoperabilità delle banche dati nel settore della migrazione e della cooperazione di polizia e giudiziaria⁴³, solo per citarne alcune. Tuttavia, il già citato discorso del presidente della Commissione Europea sullo Stato dell’Unione 2018, oltre a richiamare la persistente centralità della lotta al terrorismo, ha anche annunciato ulteriori importanti iniziative; mi riferisco, in particolare alla Proposta di Regolamento per la prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *online*⁴⁴, ed alla Proposta per l’ampliamento delle competenze della Procura europea ai reati di terrorismo⁴⁵.

5.1 La lotta alla propaganda terroristica *online*: la Direttiva terrorismo e la nuova Proposta della Commissione europea

Le piattaforme *online* vengono sfruttate dai terroristi per una molteplicità di esigenze: addestramento (auto-addestramento), finanziamento, ricerca e

⁴¹ Si veda la Proposta della Commissione sulla Direttiva per agevolare l’uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, COM (2018) 213 def.. Per la procedura legislativa inter-istituzionale si veda il fascicolo 2018/0105 (COD).

⁴² Si veda la Proposta della Commissione sul Regolamento relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale, COM (2018) 225 def., nonché la Proposta di Direttiva sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell’acquisizione di prove nei procedimenti penali, COM (2018) 226 def. Per la procedura legislativa inter-istituzionale si vedano, rispettivamente, i fascicoli 2018/0108 (COD) e 2018/0107 (COD).

⁴³ Si vedano la Proposta della Commissione per un Regolamento per l’interoperabilità tra i sistemi di informazione dell’UE (frontiere e visti), COM (2017) 793 e la parallela Proposta di Regolamento per l’interoperabilità tra i sistemi di informazione dell’UE (cooperazione giudiziaria e di polizia, asilo e migrazione), COM (2017) 794. Per la procedura legislativa inter-istituzionale si vedano, rispettivamente, i fascicoli 2017/0351 (COD) e 2017/0352 (COD).

⁴⁴ Si veda la Proposta di Regolamento Relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *online*, COM (2018) 640 def.; fascicolo inter-istituzionale 2018/0331(COD).

⁴⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione europea “Un’ Europa che protegge un’iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero”, COM (2018) 641 def.

comunicazione di informazioni, pianificazione operativa, reclutamento e, non da ultimo, propaganda e vera e propria guerra psicologica. Le moderne tecnologie dell'informazione ed i *social network*, in tal senso, forniscono (anche) ai terroristi la possibilità di diffondere contenuti a una molteplicità di individui, velocemente, in modo virale ed a bassi costi.

La propaganda dello Stato Islamico ci ha fornito un esempio paradigmatico - ed aberrante - di quale possa essere il potenziale effetto di moltiplicazione ed amplificazione della minaccia, quando il *web* viene utilizzato abilmente per fini illeciti.

Per tali ragioni, sin dalla Agenda Europea sulla sicurezza del 2015⁴⁶, l'Unione europea si è interrogata su come affrontare il problema della disseminazione di contenuti terroristici.

Diverse iniziative sono state intraprese da allora, prima fra tutte, l'istituzione di un nucleo speciale presso Europol per l'individuazione e segnalazione alle autorità competenti di tali contenuti (la *Internet Referral Unit*).

La Direttiva terrorismo, ha inoltre, fornito una base legale europea più solida per individuare, tracciare, segnalare e successivamente bloccare l'accesso ai contenuti terroristici, richiedendo peraltro la predisposizione di adeguate garanzie a tutela della libertà di espressione⁴⁷.

A settembre 2018, nel contesto dello Stato dell'Unione, la Commissione ha da ultimo presentato una Proposta di Regolamento per stabilire regole e procedure uniformi relativamente alla rimozione di tali contenuti ed alla responsabilità dei *service providers*. Punto centrale della Proposta è rappresentato dalla cosiddetta "regola dell'ora" ("*one hour rule*") che imporrà ai *service providers* la rimozione del contenuto (appunto) entro un'ora dalla ricezione di un ordine di rimozione emesso da parte dell'autorità nazionale competente⁴⁸. La regola dell'ora

⁴⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione "Agenda europea sulla sicurezza", COM (2015) 185 def.

⁴⁷ Art. 21 della Direttiva.

⁴⁸ Art. 4 par. 2 della Proposta di Regolamento COM (2018) 640 def.

giustificata dalla velocità con cui tali contenuti tendono a diffondersi sul *web* e dalla necessità di una rimozione tempestiva per evitarne, appunto, la disseminazione ulteriore. Ovviamente, tale sistema richiederà un adeguato bilanciamento tra diritto alla sicurezza e libertà di espressione, e la predisposizione di garanzie appropriate.

La Proposta è ancora in fase preparatoria in Parlamento⁴⁹.

5.2 La Comunicazione sull'estensione mandato della futura Procura europea

Nel corso dello Stato dell'Unione 2018, la Commissione ha inoltre annunciato una Proposta ai sensi dell'Art. 86 paragrafo 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per estendere la competenza della Procura europea ai reati di terrorismo previsti dalla Direttiva terrorismo 2017 (per come recepiti dal diritto nazionale degli Stati Membri).

Non è un mistero che il nostro paese abbia auspicato - già nel corso delle complesse negoziazioni in Consiglio sul Regolamento istitutivo dell'EPPO - una tale estensione.

Del resto, l'esperienza italiana della distrettualizzazione e del coordinamento nazionale delle indagini in materia di criminalità organizzata (estesa al terrorismo dal 2015) e che data oltre un quarto di secolo, è prova evidente di come il contrasto in tali settori possa risultare veramente efficace solo nell'ottica della visione d'insieme del fenomeno, della specializzazione delle conoscenze e della non frammentazione dell'operato investigativo, quantomeno nella fase pre-processuale.

Eurojust, senz'altro, svolge già un ruolo importante in tal senso, nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento delle autorità giudiziarie e di prevenzione dei

⁴⁹ Si veda il fascicolo inter-istituzionale 2018/0331 (COD).

conflitti di giurisdizione tra Stati Membri⁵⁰, ma senza poteri di direzione né tantomeno competenze dirette di indagine.

Vorrei segnalare in proposito come la riforma del Regolamento di Eurojust, recentemente approvata dai co-legislatori europei⁵¹, abbia posto al centro la necessità di garantire le più avanzate sinergie tra i due attori, al fine di evitare potenziali conflitti di competenza e di ottimizzare il coordinamento investigativo, particolarmente per quei casi in cui la istituenda Procura europea non avrà giurisdizione (il supporto di Eurojust rimarrebbe essenziale laddove le indagini dovessero interessare anche Stati Membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata).

Quanto alla prospettiva di una estensione delle competenze della Procura europea al terrorismo, ritengo un tale esito auspicabile anche se, allo stato, risulta subordinata a molte incognite circa la sua fattibilità e viabilità politica.

Ove una tale estensione dovesse venir approvata, a mio avviso, si renderà necessario in tempi brevi ampliare ulteriormente le competenze della Procura europea ai reati di criminalità organizzata, considerate le crescenti interconnessioni tra i due fenomeni criminali, soprattutto nelle dinamiche del finanziamento.

5.3 I lavori della Commissione parlamentare speciale sul terrorismo

Avviandomi alle conclusioni, vorrei fare un cenno ai lavori della Commissione speciale terrorismo del Parlamento europeo (Commissione TERR) di cui sono membro e *shadow rapporteur* per il Rapporto finale.

⁵⁰ Eurojust svolge un ruolo particolarmente importante per la prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione (si vedano gli artt. 6 par. 1 a, i; e l'art. 7 par. 1 e 2 della Decisione consolidata Eurojust nonché il nuovo art. 4 par. 2 b del nuovo Regolamento Eurojust). La Direttiva terrorismo, all'art. 19, prevede una serie di criteri giurisdizionali da applicarsi nel caso più Stati Membri abbiano giurisdizione rispetto ai medesimi fatti di terrorismo. Eurojust riveste un ruolo importante per garantire la corretta applicazione di tali criteri ed evitare che potenziali conflitti di giurisdizione possano compromettere l'azione di contrasto.

⁵¹ Il testo del nuovo Regolamento è stato approvato in via definitiva il 6 novembre 2018. In attesa della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, il testo consolidato è contenuto nel documento PE-CONS 37/18.

La Commissione Speciale, istituita a settembre 2017 con mandato iniziale di un anno (attualmente esteso a novembre), sta correntemente lavorando sul proprio Rapporto finale.

Il Rapporto, che non riveste natura legislativa, una volta approvato costituirà tuttavia un importante documento di indirizzo delle future politiche antiterrorismo dell'Unione europea, rispetto a molteplici ambiti di analisi ed intervento legislativo ed operativo.

Segnalo, in tal senso, che i contenuti del Rapporto interesseranno la prevenzione della radicalizzazione, la cooperazione e lo scambio di informazioni - incluso il tema centrale della interoperabilità delle banche dati europee, il controllo delle frontiere, il finanziamento del terrorismo, la protezione delle infrastrutture critiche, la dimensione esterna, la tutela delle vittime e, ovviamente, il tema dei diritti fondamentali.

La ampiezza delle aree tematiche trattate e la mole degli emendamenti (ben 1.519) presentati e discussi nel corso dei lavori della Commissione TERR credo sia indicativa tanto dell'importanza riconosciuta al tema da tutte le forze politiche parlamentari che della complessità della principale sfida posta dalla minaccia terroristica: quella del delicato e necessario bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali cui accennavo in apertura.

Tale bilanciamento risulta indubbiamente ancor più delicato nel contesto sovranazionale, dovendosi trovare un equilibrio non solo tra le diverse sensibilità politiche, ma anche tra le diverse sensibilità nazionali che possono riscontrarsi all'interno della stessa famiglia politica europea.

Tuttavia, ritengo che tale bilanciamento sia necessario ed ineludibile, nella consapevolezza che non vi è libertà senza sicurezza, né sicurezza senza libertà.

6. Conclusioni

In conclusione, da quanto seppur sinteticamente esposto, credo sia possibile affermare che, nella presente legislatura, l'Europa abbia compiuto dei seri passi in avanti nella lotta al terrorismo, ponendo, al contempo, le basi per lo sviluppo di un autentico diritto penale comune attraverso l'armonizzazione delle legislazioni penali dei diversi paesi ed il rafforzamento della cooperazione tra tutti gli attori di contrasto.

Elementi fondamentali di tale processo, mi preme sottolineare e ricordare ancora una volta, trovano radici nell'esempio italiano del contrasto alle più gravi forme di criminalità: mi riferisco, in particolare, alla importanza finalmente riconosciuta anche in sede europea al contrasto patrimoniale, alla centralità dello scambio di informazioni a tutti i livelli, ed alla necessità di favorire la cooperazione tra le autorità di *law enforcement* e la collaborazione tra le autorità giudiziarie; tutti temi che - grazie all'impegno ed al sacrificio di magistrati come Vittorio Occorsio e Rocco Chinnici - sono ormai, da tempo, consolidati nella nostra legislazione ed azione contro criminalità organizzata e terrorismo e che, oggi, vengono recepiti anche dal legislatore europeo.