



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
(SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

Dottorato di ricerca in  
*Scienze Giuridiche*  
*Curriculum: internazionalistico-europeo-comparato*  
XXXII ciclo

Tesi di dottorato  
*La cooperazione di polizia per la prevenzione del terrorismo  
nello spazio europeo*

Tutor

Ch.ma Prof.ssa Angela Di Stasi  
*Angela Di Stasi*

Coordinatore

Ch.mo Prof. Geminello Preterossi  
*Geminello Preterossi*

Candidata

Dott.ssa Monica Petrone

*Monica Petrone*

Anno Accademico 2019/2020



## **Indice**

<i>Considerazioni introduttive</i> .....	1
--	---

### **Capitolo I**

#### **La nozione di terrorismo internazionale**

1. <i>Premessa</i> .....	4
2. <i>L'evoluzione storica del terrorismo</i> .....	6
3. <i>Alcune connotazioni del terrorismo: dalle organizzazioni eversive italiane degli anni Settanta all'odierno fenomeno dei Foreign fighters</i> .....	8
4. <i>Il terrorismo negli atti di Diritto internazionale</i> .....	15
4.1 <i>La nozione di terrorismo nell'ambito delle Nazioni Unite</i> .....	16
5. <i>La definizione di terrorismo a livello dell'Unione europea</i> .....	21
5.1 <i>L'apporto fornito dalla Direttiva (UE) 2017/541 nell'individuazione di una nozione unitaria</i> .....	23
6. <i>Il terrorismo nell'ordinamento giuridico interno</i> .....	26

### **Capitolo II**

#### **Le fonti internazionali ed europee in materia di terrorismo.**

#### **Cenni sugli strumenti predisposti nell'ordinamento italiano**

1. <i>Il contrasto "multilivello" al terrorismo</i> .....	32
2. <i>Le Nazioni Unite nella lotta al terrorismo</i> .....	35
2.1 <i>I principali strumenti normativi e gli obblighi di criminalizzazione: il contrasto al finanziamento del terrorismo</i> .....	37
3. <i>Il contrasto al terrorismo nel diritto dell'Unione europea</i> .....	43
3.1 <i>L'obbligo di incriminazione dei reati terroristici nella decisione quadro 2002/475/GAI</i> .....	45
3.2 <i>La decisione quadro 2008/919/GAI: i reati connessi ad attività terroristiche</i> .....	48
3.3 <i>La Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo</i> .....	50
3.4 <i>L'intervento dell'UE nel contrasto al finanziamento del terrorismo</i> .....	57

4. <i>Il reato di terrorismo nel diritto interno: evoluzione storica e recenti sviluppi</i> .....	62
5. <i>(segue) I beni giuridici tutelati dal diritto penale: il difficile bilanciamento tra tutela della sicurezza e garanzia dei diritti</i> .....	71

### **Capitolo III**

#### **La Strategia europea antiterrorismo**

1. <i>Guerra e “Strategia” ai tempi del terrorismo internazionale</i> .....	77
2. <i>La Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo</i> .....	81
2.1 <i>Le revisioni della Strategia globale. I Piani di Azione 2016 e 2018</i> .....	86
3. <i>Verso la creazione della Strategia europea</i> .....	89
4. <i>L’evoluzione della Strategia europea per la lotta al terrorismo. Il Piano di azione 2020 per una politica integrata dell’Unione in materia di prevenzione del finanziamento del terrorismo</i> .....	93
4.1 <i>I pilastri della strategia antiterrorismo: prevenzione, protezione, perseguimento, risposta</i> .....	101

### **Capitolo IV**

#### **La cooperazione di polizia per prevenire il terrorismo**

##### **Gli strumenti introdotti nello spazio europeo e la prassi in materia**

1. <i>Premessa</i> .....	110
2. <i>Europol e la cooperazione di polizia nello spazio europeo</i> .....	113
3. <i>Il ruolo di Europol nella lotta al terrorismo: il Centro europeo antiterrorismo e l’attività di intelligence</i> .....	121
3.1 <i>Gli strumenti per la condivisione di informazioni</i> .....	123
3.2 <i>Gli strumenti per l’analisi di intelligence</i> .....	127
4. <i>Proteggere le frontiere per prevenire il terrorismo. Verso l’interoperabilità dei sistemi di informazione</i> .....	133
4.1 <i>Il Sistema di Informazione Schengen (SIS) e il Sistema di Informazione di seconda generazione (SIS II)</i> .....	138
4.2 <i>Il sistema Passenger Name Record (PNR) e le problematiche concernenti la tutela della privacy e dei dati personali</i> .....	144
4.3 <i>Il sistema di informazione Visti (VIS)</i> .....	154

4.4 La nuova “frontiera” dei controlli: il Sistema di ingressi/uscite ( <i>EES</i> ) e il Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi ( <i>ETIAS</i> ) .....	158
5. <i>Il proselitismo in carcere e la propaganda online dei gruppi jihadisti. L’azione europea di contrasto alla radicalizzazione e all’estremismo violento</i> .....	165
5.1 L’Unità di segnalazione Internet di Europol ( <i>EU IRU – European Union Internet Referral Unit</i> ) .....	179
5.2 La Rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione ( <i>RAN – Radicalisation Awareness Network</i> ).....	184
<b><i>Considerazioni conclusive</i></b> .....	189
<b><i>Bibliografia</i></b> .....	197

## *Considerazioni introduttive*

Il presente lavoro dal titolo *«La cooperazione di polizia per la prevenzione del terrorismo nello spazio europeo»* rappresenta il risultato di un percorso formativo sviluppato nell'ambito delle tematiche dello *«spazio di libertà, sicurezza e giustizia»*.

Sono diversi i fattori che, nel corso dell'esperienza accademica e professionale, hanno suscitato in me la curiosità di approfondire la tematica in argomento.

In primo luogo, nell'ambito dell'esperienza accademica e, in particolare, grazie alle attività svolte dall'*«Osservatorio sullo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia»*, ho maturato la consapevolezza che la cooperazione fra gli Stati – in tutte le sue forme – sia la chiave per costruire uno spazio europeo senza frontiere interne, in cui vengano garantite la libertà di movimento e di circolazione e, al contempo, la sicurezza sociale ed il godimento dei diritti umani.

Venendo, ora, all'esperienza professionale, in qualità di Funzionario della Polizia di Stato, ho compreso quanto sia importante, al fine di preservare la sicurezza nazionale, la realizzazione di un'efficace cooperazione di polizia a livello europeo per contrastare le gravi e multiformi minacce quotidianamente indirizzate agli Stati.

Tra queste, va certamente annoverato il terrorismo, che costituisce uno dei più seri pericoli per la democrazia e per lo Stato di diritto, attentando a valori universali quali la dignità umana, la libertà e uguaglianza, oltre che al bene più prezioso: la vita.

Se guardiamo al passato, è possibile cogliere l'eterogeneità del terrorismo, in ragione della pluralità delle sue cause e della varietà delle sue manifestazioni all'interno dei singoli Stati, oltre che la sua capacità di evolversi continuamente.

L'esempio italiano dimostra, infatti, l'enorme portata lesiva del terrorismo e, sebbene la violenza distruttiva del fenomeno eversivo interno degli anni '70 possa dirsi ormai superata, ciò che non è superato è il terrorismo in sé, che ha ampliato il suo raggio di azione, travalicando i confini nazionali.

Tali considerazioni mi hanno spinto a prendere in esame il complesso tema della prevenzione del fenomeno terroristico, analizzandone dapprima l'evoluzione, e, in un secondo momento, le strategie di contrasto adottate a livello internazionale ed europeo.

L'attenzione è rivolta, in particolare, alla cooperazione di polizia che, realizzando la raccolta e la condivisione di informazioni tra gli Stati membri dell'Unione Europea, costituisce uno strumento imprescindibile di salvaguardia delle democrazie e di tutela delle popolazioni.

Per quanto concerne il metodo di ricerca, il presente lavoro si basa, *in primis*, sull'analisi giuridica, attraverso lo studio rigoroso del dato normativo – europeo e internazionale – e sulle riflessioni *de iure condendo*. In secondo luogo, la ricerca è svolta avvalendosi di documenti offerti da esperti della materia, Dirigenti della Polizia di Stato, che, operando in concreto nel settore del contrasto al terrorismo nell'ambito della cooperazione di polizia, hanno condiviso informazioni concernenti l'attuazione in concreto della strategia di prevenzione, evidenziandone i pregi, rilevandone i profili di criticità ed i possibili sviluppi. Tali documenti, di cui non è possibile citare le fonti né riportare *in toto* il loro contenuto, essendo coperti da vincoli di riservatezza, mi hanno fornito un quadro compiuto sull'argomento, consentendomi di coniugare le nozioni teoriche con l'esperienza professionale di chi opera sul campo.

L'elaborato, dunque, è suddiviso in quattro capitoli, articolati come di seguito specificato. Nel primo capitolo viene esaminata l'evoluzione del terrorismo e la controversa e dibattuta questione relativa all'individuazione di una definizione giuridica univoca del fenomeno. Nel secondo capitolo, l'analisi si estende alle norme che nel tempo si sono susseguite in materia di terrorismo,

analizzando il contesto internazionale, europeo e nazionale, fortemente condizionato dalle fonti di diritto sovranazionali. Nel terzo capitolo viene illustrata la strategia europea di contrasto al terrorismo, che non può prescindere dall'analisi della strategia adottata, per la prima volta, nell'ambito delle Nazioni Unite. Nel quarto ed ultimo capitolo vengono approfonditi gli strumenti di cooperazione di polizia che, sul piano operativo, attuano in concreto la strategia europea, con un *focus* specifico sul controllo delle frontiere e sul contrasto alla radicalizzazione, diretti a prevenire la commissione di attentati terroristici.

## Capitolo I

### La nozione di terrorismo internazionale

*1. Premessa. – 2. L'evoluzione storica del terrorismo. – 3. Alcune connotazioni del terrorismo: dalle organizzazioni eversive italiane degli anni Settanta all'odierno fenomeno dei Foreign fighters. – 4. Il terrorismo negli atti di Diritto internazionale. – 4.1. La nozione di terrorismo nell'ambito delle Nazioni Unite. – 5. La definizione di terrorismo a livello dell'Unione europea. – 5.1. L'apporto fornito dalla Direttiva (UE) 2017/541 nell'individuazione di una nozione unitaria. – 6. Il terrorismo nell'ordinamento giuridico interno.*

#### 1. Premessa

Il contrasto al fenomeno terroristico ha, sin dalle origini, rinvenuto un enorme ostacolo nella sua eterogeneità e, segnatamente, nella controversa e dibattuta questione all'interno del diritto internazionale relativa all'individuazione di una definizione giuridica di terrorismo che fosse comune agli Stati.

Al fine di fornire una compiuta trattazione in merito agli strumenti di prevenzione del terrorismo internazionale, risulta, pertanto, di fondamentale importanza delineare preliminarmente l'evoluzione del fenomeno in esame, la complessità delle sue cause e la varietà delle sue manifestazioni all'interno dei singoli Stati: tali fattori rendono ancora oggi il terrorismo internazionale un fenomeno privo di una definizione universalmente accolta dalla Comunità internazionale.<sup>1</sup>

Ciò che emerge dalla prassi è un'accezione intrinsecamente relativa del concetto di terrorismo alla luce dei diversi profili della causa perseguita e della

---

<sup>1</sup> Cfr. HUGUES E., *La notion de terrorism en droit International: un quête d'une définition juridique*, in *Journal du droit international*, 2002.

metodologia impiegata che ha fatto sì che non tutti gli Stati siano concordi nel ritenere terroristico un determinato gruppo.<sup>2</sup>

Il significato inevitabilmente relativo e parziale che riveste la scelta di qualificare un qualsivoglia atto come terroristico è una diretta conseguenza dell'insita valenza politica che il termine "terrorismo" ha assunto, nelle sue varie declinazioni, a partire dal XVIII secolo. Ne deriva che una stessa condotta può essere o meno considerata terroristica a seconda del punto di vista di chi la giudica, avuto riguardo agli obiettivi politici che essa persegue.<sup>3</sup>

Il terrorismo, pertanto, viene alla luce come un concetto politico, metagiuridico e, in quanto tale, influenzato da fattori storici, politici, culturali, militari, religiosi e ideologici. Da ciò deriva che un ordinamento giuridico che recepisce un determinato sistema ideologico può qualificare come terroristico un atto che per altro ordinamento può addirittura assurgere ad atto fondativo di un nuovo patto costituzionale.<sup>4</sup>

Le suddette osservazioni valgono, in particolar modo, per il terrorismo internazionale il quale, presentando elementi di estraneità rispetto alla singola comunità statale, implica valutazioni politiche di più ampio respiro, suscettibili di tradursi in un giudizio esterno sulla legittimità di talune forme di potere e sulla legittimità di certe condotte volte a contrastarle.<sup>5</sup>

In conclusione, l'accettazione di una definizione di terrorismo a livello internazionale porterebbe ad avere ripercussioni sull'esercizio della sovranità di diversi Stati ove il discrimine tra terrorismo e guerra di liberazione è evanescente.

---

<sup>2</sup> Cfr. NIGRO R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 67.

<sup>3</sup> MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 77.

<sup>4</sup> BARBERINI R., *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo* in *Per Aspera ad Veritatem* n. 28, gennaio- aprile 2004.

<sup>5</sup> FOCARELLI V., *Brevi note sul problema della definizione del terrorismo internazionale*, in MECCARELLI M., PALCHETTI P., SOTIS C. (a cura di), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, EUM, Macerata 2011, p. 316.

## 2. L'evoluzione storica del terrorismo

Alla luce di quanto espresso in premessa, prima di esaminare nello specifico la questione relativa alla definizione giuridica di terrorismo nel diritto internazionale, risulta opportuno premettere un inquadramento storico del fenomeno *de quo*, distinguendo le differenti figure in cui il terrorismo si è manifestato nel corso delle varie epoche sino ad oggi.

Si tratta di fenomeni che, seppur accomunati dalla medesima modalità operativa, sono diversi tra loro per quanto riguarda gli obiettivi che tentano di raggiungere e il contesto in cui vengono compiuti, per cui non possono essere considerati come un'unica fattispecie criminosa. Tali diverse figure, che verranno enucleate in seguito, si sono sviluppate in periodi storici differenti, ognuno dei quali è stato caratterizzato da un particolare mutamento del fenomeno.

Il termine «terrorismo» fa la propria apparizione nel corso della Rivoluzione francese, che rappresenta un periodo chiave nella evoluzione del fenomeno in esame<sup>6</sup>. In questa fase storica, orientativamente fra il 1793 e il 1794, il medesimo veniva alla luce come terrorismo dello Stato contro i sudditi, cioè come quella condotta criminale adottata dagli organi di governo per intimidire e, quindi, per reprimere i movimenti di protesta.

Da quanto precede si può facilmente desumere che il termine terrorismo è un concetto che non presenta alcuna rilevanza in campo giuridico: in questa sua prima accezione, l'azione di terrorizzare indicava una “politica di Stato”, ovvero un *modus agendi* degli organi di governo per tenere sotto controllo la situazione

---

<sup>6</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a CHALIAND G., BLIN A., *Storia del terrorismo dall'antichità ad Al Qaeda*, Utet, 2007, p. 94; R. YOUNG, *Defining Terrorism: The Evolution of Terrorisms as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation* in *BCI&CLR*, 2006, Vol. 29, p. 27.

nazionale. La strategia adottata includeva la sospensione dei diritti costituzionali appena affermati.<sup>7</sup>

La metamorfosi del fenomeno oggetto di disamina si realizza con l'ascesa del terrorismo contemporaneo, che trae origine dalla Seconda guerra mondiale e dalle guerre di liberazione nazionale che hanno seguito tale conflitto. Ed invero, la Seconda guerra mondiale segna una rottura strategica con il passato, trasformando il terrorismo in uno strumento di resistenza, generando la contrapposizione tra terrorismo "di Stato" e terrorismo "contro lo Stato".<sup>8</sup>

Nel tracciare la linea evolutiva di tale fenomeno, si individua nel secondo dopoguerra una tappa fondamentale, in particolare gli anni Sessanta e Settanta, in cui si afferma un nuovo tipo di terrorismo nazionalista: il separatismo, proveniente da gruppi in genere eticamente omogenei, con l'obiettivo di realizzare l'indipendenza della nazione di origine<sup>9</sup>.

In tale fase si è affermata una forma di terrorismo perpetrata nel corso dei conflitti armati interni; gli Stati occidentali, in particolar modo, hanno accusato i diversi movimenti di liberazione nazionale, sorti nel periodo della decolonizzazione, di far ricorso ad azioni terroristiche nel corso delle lotte per l'autodeterminazione.

In tale contesto inizia a registrarsi il primo disaccordo sul significato del concetto di terrorismo, originato da una contrapposizione fra gli Stati in via di sviluppo e gli Stati occidentali laddove i primi escludevano che nella nozione di reati terroristici potessero essere ricondotte le azioni compiute dai movimenti di liberazione nazionale, diversamente dagli Stati occidentali, i quali accoglievano una nozione più ampia di terrorismo ivi comprendendo qualsivoglia azione

---

<sup>7</sup>PROSPERI A., *L'esperienza della storia italiana, antica e recente in Terrorismo internazionale Politiche della sicurezza Diritti fondamentali*, Questione Giustizia, 2016, pp. 16-26.

<sup>8</sup>CHALIAND G., BLIN A., *Storia del terrorismo dall'antichità ad Al Qaeda*, op. cit., p. 211-213.

<sup>9</sup>Cfr. DEL RE E. C., *Terrore e terrorismo internazionale. Breve excursus storico e tentativo di definire l'attualità* in *RSPI*, 2006, n. 4, p. 613.

terroristica, anche se compiuta da gruppi che legittimamente combattono per liberarsi da un regime di oppressione, coloniale o razzista <sup>10</sup>.

Ultima tappa dell'evoluzione del terrorismo è rappresentata dall'internazionalizzazione del fenomeno, di cui si è fatto cenno in premessa, che ha determinato il superamento della sua accezione meramente interna.

Si consideri, infatti, che il terrorismo, in origine, veniva alla luce come un crimine di natura interna, riguardando esclusivamente gli Stati nel cui ambito si concretizzava la condotta violenta.

Orbene, questa nuova forma di terrorismo, profilatasi agli inizi degli anni Novanta ed ancora oggi predominante, ha cominciato a produrre conseguenze anche fuori i confini territoriali, colpendo interessi di più Stati.

Il movente che connota tale nuova forma di estrinsecazione è di tipo religioso, frutto della combinazione di ideologie politiche e obiettivi geo-politici: trattasi del terrorismo di matrice fondamentalista islamica, a carattere transazionale.<sup>11</sup>

### **3. Alcune connotazioni del terrorismo: dalle organizzazioni eversive italiane degli anni Settanta all'odierno fenomeno dei *Foreign fighters***

Alla luce dell'*excursus* storico esposto nel paragrafo precedente, è possibile delineare le diverse figure riconducibili al fenomeno terroristico, le quali manifestano delle caratteristiche proprie orientando, nel tempo, l'azione degli Stati nella strategia di contrasto.

In relazione ad esse e alle peculiarità di cui sono connotate, si sono sviluppati, sia in ambito internazionale che europeo, strumenti finalizzati alla prevenzione degli atti di terrorismo.

---

<sup>10</sup> BATTAGLIA F., *Il terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, Satura Editrice, 2012, p. 6.

<sup>11</sup> Cfr. BASSIOUNI M.C., *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001)*, Ardsley, New York, Transnational Publishers, 2001, pp. 46-47

La prima fase vede protagonista il terrorismo interno, a carattere essenzialmente nazionale.

Nel nostro ordinamento, il terrorismo interno si manifesta, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, mediante gli atti di violenza attribuibili a diversi gruppi terroristici quali Ordine Nuovo e le Brigate Rosse<sup>12</sup>.

I citati gruppi sono riconducibili, rispettivamente, a una tipologia di eversione armata di ispirazione neofascista e nazional-rivoluzionaria – identificata con la locuzione “terrorismo nero” – e ad un’eversione d’ispirazione comunista collegata a ideologie politiche di estrema sinistra – meglio nota come “terrorismo rosso”.<sup>13</sup>

Ai fini del nostro discorso, un esempio significativo è rappresentato dalle Brigate Rosse, il quale dimostra come la qualificazione di certi gruppi come «terroristici» sia strettamente connessa a chi, in un determinato momento storico, è stato percepito dallo Stato come una minaccia.

Tale movimento, nato nel 1969, si basava sulla lotta al sistema economico capitalistico e su una logica imperialista fino alla disgregazione dello Stato la cui politica era ritenuta contraria agli interessi ed esigenze del proletariato.<sup>14</sup>

I Brigatisti rifiutarono la qualificazione di organizzazione terroristica, attribuendosi piuttosto quella di guerriglia e ciò in quanto le loro azioni muovevano dal presupposto che la fase della resistenza nazi-fascista in Italia non fosse ancora terminata e ad essa si fosse sostituita l’occupazione economico-imperialista dello «Stato Imperialista delle Multinazionali», cui era necessario

---

<sup>12</sup> In Italia, tra il 1969 e il 1982, la violenza politica e il terrorismo causarono 1.100 feriti e 350 morti.

<sup>13</sup> Cfr. MILITELLO V., *Terrorismo e sistema penale: realtà prospettive e limiti* in *Diritto penale contemporaneo*, 1-2017, p. 5.

<sup>14</sup> Per maggiori approfondimenti, SUNDQUIST V.H., *Political Terrorism: An Historical Case Study of the Italian Red Brigades*, in *Journal of Strategic Security*, 2010, pp. 53-68.

rispondere mediante la lotta armata. Il fine loro perseguito era la lotta e il rovesciamento del sistema di potere attraverso la guerra rivoluzionaria.<sup>15</sup>

Le peculiarità del movimento brigatista, inoltre, permettono di delineare una profonda differenza tra il terrorismo interno, in particolare quello di sinistra legato al pensiero marxista, e quello odierno di matrice islamica, che tratteremo in prosieguo, derivante da una concezione religioso-millennarista.<sup>16</sup>

La differenza in esame deriva dall'analisi del *modus agendi* delle Brigate Rosse il quale, pur nella sua complessità e nelle sue variegate espressioni, si caratterizza per la necessaria corrispondenza tra l'azione ed il gruppo. Per tale ragione, l'attacco posto in essere dal brigatista deve rispettare precisi canoni dovendo consistere, *in primis*, in un'azione strategica e disarticolante riconosciuta dall'organizzazione la quale, successivamente, la rivendica.<sup>17</sup>

Pertanto, si pone l'attenzione sulla circostanza che nessuno avrebbe potuto, in quegli anni, compiere da solo un attentato a nome delle Brigate Rosse ottenendo una legittimazione postuma da parte della suddetta organizzazione. E proprio tale aspetto rappresenta il discrimine fondamentale tra l'eversione di sinistra degli anni '70 e l'attuale terrorismo di matrice islamica, in ragione del fatto che l'*ISIS*, e ancora prima al-Qaeda, addirittura raccomandano ed esaltano ogni azione distruttiva compiuta da un singolo che colpisca gli infedeli in luoghi ove non esista una cellula.

La seconda fase è dominata dall'irrompere del terrorismo internazionale, il cui inizio può essere ricollegato ai noti eventi accaduti l'11 settembre 2001, il cui

---

<sup>15</sup> NIGRO R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., pp. 73-74; S.S. ACQUAVIVA (a cura di), *Terrorismo e guerriglia in Italia. La cultura della violenza*, Roma, 1979, pp. 50-51.

<sup>16</sup> Per ulteriori approfondimenti, MANCONI L., *Terroristi italiani: le Brigate rosse e la guerra totale, 1970- 2008*, Milano, Rizzoli, 2008.

<sup>17</sup> L'attentato alla testata Charlie Hebdo, è stato rivendicato da Al-Qaeda tramite un video intitolato: *Vengeance for the Prophet: message regarding the blessed battle of Paris*. Nel video, Nasser bin Ali al-Ansi, membro della *leadership* di al-Qaeda, acclama come eroi i fratelli Kouachi, e Coulibaly, che, secondo quanto da lui dichiarato, avrebbero agito per conto di al-Qaeda. Sul punto, TAFFINI G., *Organizzazione per cellule del terrorismo Jihadista* in *Gli Speciali di Questione Giustizia*, p. 62.

valore simbolico globale è anche connesso al loro fare irrompere al massimo grado componenti non nazionali nella più variegata fenomenologia terroristica.

Si precisa, tuttavia, che il processo di internazionalizzazione del fenomeno non è stato graduale.

Già prima dei noti eventi dell'11 settembre 2001, si erano verificati azioni di terrorismo connotate da diverse modalità operative, le quali miravano ad esercitare una pressione politica su uno specifico governo, in modo da raggiungere degli obiettivi ben precisi come, ad esempio, il rilascio di detenuti o la rivendicazione di pretese indipendentiste.

Con gli attentati dell'11 settembre il terrorismo internazionale fu reso di drammatica evidenza, assumendo caratteri ulteriormente innovativi, che lo hanno contraddistinto dal passato. A sostegno di ciò, si rappresenta che al-Qaeda – organizzazione responsabile del tragico attentato – non ha rivendicato alcuna pretesa specifica, ponendosi come obiettivo di attirare l'attenzione della comunità internazionale sulla situazione dei Paesi islamici.

Il fenomeno del terrorismo internazionale, nelle sue forme attuali, non conosce confini di Stati e di regioni, in uno scenario sempre più accentuato di globalizzazione e di interdipendenza tra Stati e organismi internazionali.

In ultima analisi, alla luce degli attacchi terroristici più recenti, è possibile individuare una nuova figura di terrorista che rappresenta un connubio tra le due dimensioni, interna e internazionale, incrociandole in modo da rendere più difficile una netta distinzione della fonte della minaccia, la quale si muove in una dimensione spaziale aperta alla globalizzazione.

Il riferimento è alla figura del terrorista mobile, anche noto come *foreign terrorist fighter*, ossia colui che parte dall'interno di uno Stato per recarsi all'estero, con la finalità di addestrarsi e combattere e, a seguito di questo viaggio, ritorna sul territorio nazionale di provenienza con il precipuo scopo di mettere in atto gli insegnamenti ricevuti, operando attivamente ovvero facendo ulteriore proselitismo.

È fondamentale precisare che il terrorista mobile non rappresenta un fenomeno recente, legato esclusivamente all'insorgere e al rafforzarsi dello Stato Islamico.

In effetti, il termine “*foreign fighters*” è sempre più spesso utilizzato per definire soggetti di nazionalità straniera che prendono parte a conflitti di ogni tipo.<sup>18</sup>

Il loro coinvolgimento in conflitti armati può assumere diverse forme: dai mercenari che ricercano guadagni personali ai combattenti politici per la libertà, come nel caso delle brigate internazionali che hanno combattuto durante la guerra civile spagnola degli anni '30 oppure i combattenti religiosi che hanno come obiettivo finale la creazione di un Califfato o la partecipazione alla jihad.<sup>19</sup>

Si osserva che tale fenomeno è sconosciuto al diritto penale internazionale, non essendo presente nello Statuto di Roma della Corte penale internazionale e neppure negli statuti dei Tribunali penali internazionali. Inoltre, la semplice partecipazione ad un conflitto armato straniero non è vietata dal diritto internazionale umanitario. Si osserva, tuttavia, che gli stessi potrebbero essere ritenuti penalmente responsabili secondo il diritto penale nazionale, in relazione alla loro partecipazione a un conflitto armato straniero.

Ciò posto, occorre chiarire che, fino a poco tempo fa, il termine “*foreign fighters*” non era conosciuto neanche dalla legislazione antiterrorismo. La qualificazione giuridica del loro *status* dipende, in larga parte, dalla condotta posta in essere, non rilevando il loro credo e gli ideali che li determinano nelle loro azioni. Ciò significa che è importante chiarire quale sia la distinzione tra coloro che combattono all'interno di un conflitto armato riconosciuto dal diritto

---

<sup>18</sup> DE GUTTRY A., CAPONE F., PAULUSSEN C. (Eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, The Hague, 2016, pp. 140ss; MALET D., *Foreign Fighters and Terrorism* in SILKE A., *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Routledge, 2019.

<sup>19</sup> ENGELHARDT M., *Heiliger Krieg, heiliger profit. Afrika als neues Schlachtfeld des internationalen Terrorismus*, Berlin, 2014.

internazionale umanitario e coloro che semplicemente terrorizzano la popolazione civile, disseminando paura.<sup>20</sup>

In passato – almeno a partire dagli anni '80<sup>21</sup> – si rinvengono diversi altri conflitti caratterizzati dalla presenza di questa particolare categoria di combattenti, peraltro non sempre mossi dalla fede islamica.<sup>22</sup>

Ciò che è recente, e che a noi interessa in questa sede, è la percezione più diffusa dell'esistenza di *foreign fighters*, di cui si è riscontrata la presenza tra le fila dei Talebani e di al-Qaeda in Afghanistan al punto che gli stessi, ad oggi, sono associati alle suddette organizzazioni terroristiche internazionali e, più in generale, al mondo del fondamentalismo islamico.<sup>23</sup>

Bisogna ricordare, a questo punto, che l'Islam è l'unica grande religione fondata da un capo militare. La sua espansione è quasi sempre basata sulla conquista e non sulla convinzione. Conquistando un territorio, divenuto quindi il *Dar al – Islam*, terra dell'Islam i credenti o coloro che devono diventare tali sono semplicemente tutti coloro che vi abitano sopra.

Gli ultimi anni hanno evidenziato nuove tendenze in termini di tattiche e *modus operandi*, come la natura più selettiva della violenza – in particolare, sono aumentati gli attacchi contro personale militare, obiettivi legati alle comunità ebraiche e figure pubbliche – il ricorso ad un repertorio più ampio e differenziato di armi – che include sempre più spesso armi da fuoco e persino da taglio – e

---

<sup>20</sup> VERVAELE J., *Foreign (terrorist) fighters: combattenti, terroristi o solo nemici?* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.4, 1° dicembre 2018, pag. 1875

<sup>21</sup> Se non addirittura prima, pur se in rari casi, secondo HEGGHAMMER T., *The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad*, in *International Security*, Winter 2010/2011, p. 54.

<sup>22</sup> È accaduto che alcuni stranieri combattessero le “guerre degli altri”, infatti, anche per motivazioni politiche, come ad esempio nel caso dei membri delle Brigate Internazionali nel corso della Guerra civile spagnola, richiamato da DELLA TORRE L., *Tra guerra e terrorismo: le giurisprudenze nazionali alla prova dei foreign fighters* in *Diritto penale contemporaneo*, n. 2/2017, p. 170.

<sup>23</sup> Ciò è strettamente legato alle trasformazioni in atto nell'estremismo jihadista: non più tanto o solo la guerra di Al-Qaeda al “nemico lontano” – gli Stati Uniti – ma invece la lotta al “nemico vicino”, cioè i regimi corrotti e filo-occidentali, considerati eretici, con l'obiettivo di ottenere un proprio paese, uno stato islamista, secondo SOSSAI M., *“Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale”* in *Federalismi. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 25 settembre 2015, p. 6.

l'aumento del numero di singoli esecutori o di veri e propri «lupi solitari» che aderiscono all'ideologia fondamentalista islamica.<sup>24</sup>

A tal uopo, occorre precisare il terrorismo islamico si fonda sulla jiahd, laddove con il termine jihadismo si intende generalmente quella corrente fondamentalista che approva e promuove l'impiego della violenza allo scopo di costituire un ordine politico islamico fondato direttamente sulla *sharia*, ossia la legge islamica.

La maggior parte degli attuali terroristi di matrice jihadista si ispira a quella che è stata chiamata l'ideologia salafita-jihadista, ovvero un'ideologia politica che combina, da una parte, l'integralismo del salafismo, scuola di pensiero sunnita che reclama il ritorno alla (presunta) purezza originaria dell'islam, e, dall'altra, la promozione dell'obbligo della jihad armata contro gli «infedeli» e gli «apostati».

È del tutto evidente che l'estremismo jihadista coinvolge una minoranza assai esigua dei milioni di musulmani presenti in Europa. Oltretutto tali tendenze non interessano allo stesso modo tutte le diverse comunità islamiche. Molti dei musulmani residenti in Europa presentano un grado di istruzione, un livello di reddito e un tasso di partecipazione politica inferiori alla media generale.

L'integrazione di queste comunità costituisce una delle grandi sfide sociali del continente. In generale si può sostenere che la mancanza di integrazione in determinate condizioni, possa favorire percorsi di radicalizzazione violenta.

Ciò rileva in quanto il contrasto alla radicalizzazione, che verrà affrontata in prosieguo, rappresenta una delle sfide dell'Unione europea, collocandosi nella più ampia strategia di prevenzione del terrorismo.

---

<sup>24</sup> Cfr. NESSER P. e STENERSEN A., *The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe*, «*Perspectives on Terrorism*», n. 6/2014, pp. 2-24.

#### 4. Il terrorismo negli atti di Diritto internazionale

La natura proteiforme del fenomeno in esame, argomentata nei precedenti paragrafi, risulta corroborata dalle difficoltà definitorie manifestatesi nel contesto internazionale. Si pensi che la definizione di terrorismo risulta, ancora oggi, una delle questioni più dibattute nel diritto internazionale.

Ciò che si osserva è che, se da un lato gli Stati della comunità internazionale percepiscono uniformemente la necessità di dotarsi di strumenti univoci per la prevenzione del terrorismo, dall'altro lato non riescono a raggiungere una definizione unitaria del fenomeno.

Orbene, tale ultima circostanza influenza inevitabilmente la prima, se si considera che l'applicazione degli strumenti di prevenzione del terrorismo presuppone che si conoscano chiaramente quali siano le condotte che, integrando il fenomeno *de quo*, sono assoggettate alla loro applicazione.

Va ricordato, infatti, che l'armonizzazione delle legislazioni è fondamentale nella lotta al crimine; le reti che operano a livello internazionale, con basi in diversi Paesi, sfruttano i vuoti giuridici spesso derivanti dai limiti geografici delle indagini. Le differenze nella costruzione dei reati costituiscono un serio ostacolo alla cooperazione giudiziaria e di polizia.

Nel corso degli anni sono stati compiuti notevoli sforzi in tal senso. L'analisi del diritto convenzionale in materia di terrorismo internazionale e delle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Assemblea generale mostra che, da un lato sono state concluse convenzioni a carattere universale che si limitano a disciplinare singoli reati tradizionalmente associati al terrorismo internazionale, eludendo il problema della sua definizione generale, e dall'altro le convenzioni a carattere regionale, pur prevedendo una definizione in termini generali, sono limitate quanto alla loro efficacia soggettiva.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> NIGRO R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., pp. 10-12.

Se è vero, in linea generale, che per terrorista si intende un soggetto privato, affiliato ad un gruppo con una determinata ideologia, che usa la violenza in modo indiscriminato contro i civili per terrorizzarli, si rileva che quando parliamo di terrorismo prescindiamo dalle gravi responsabilità di atti di attacco bellico di guerre avviate da Stati.

Alla luce delle difficoltà incontrate nel tentativo di affrontare il problema del terrorismo internazionale attraverso un approccio generale che includesse tutte le forme attraverso le quali in fenomeno si può manifestare, gli Stati hanno privilegiato un approccio settoriale.

L'approccio settoriale consiste nel concentrare l'attenzione, di volta in volta, su singoli aspetti del fenomeno, mediante l'adozione di Trattati volti a contrastare le specifiche modalità operative che possono essere utilizzate dalle organizzazioni terroristiche.

#### **4.1 La nozione di terrorismo nell'ambito delle Nazioni Unite**

Appurata l'assenza di una definizione univoca di terrorismo, risulta opportuno, in questa sede, analizzare nello specifico taluni atti adottati nell'ambito delle Nazioni Unite che affrontano la questione suesposta tentando di delineare una nozione unitaria del fenomeno in esame.

Le Nazioni Unite si posero il problema della definizione del termine terrorismo dopo i tragici eventi che hanno caratterizzato gli anni 1968 – 1972 con i primi dirottamenti e attentati alle linee aeree e culminati con l'attentato contro la squadra olimpionica israeliana a Monaco di Baviera durante le Olimpiadi il 5 settembre 1972 (c.d. Settembre Nero)<sup>26</sup>.

Una definizione generale, sufficientemente condivisa nell'ambito della cooperazione in campo penale si rinviene nell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla repressione del finanziamento del terrorismo, il quale

---

<sup>26</sup> DESHOWITZ A.M., *Terrorismo*, Edizioni Carocci, Roma, 2003.

rappresenta il risultato conseguito dal Comitato *ad hoc* istituito con Risoluzione 51/210 dell'Assemblea generale. Ciò che distingue tale Convenzione dalle precedenti Convenzioni adottate nell'ambito delle Nazioni Unite è che quest'ultima non si pone l'obiettivo di reprimere una determinata modalità operativa del terrorismo internazionale ma intende perseguirne il finanziamento, dandone una definizione giuridica generale.

La summenzionata norma contiene la definizione di una categoria residuale di atti compiuti sia in tempo di pace che in tempo di guerra riferendosi ad ogni atto violento posto in essere contro la popolazione civile, il quale si distingue per il fine di generare terrore e in tal modo influire sulle decisioni dei Governi e delle organizzazioni internazionali.<sup>27</sup> È da notare, tuttavia, che anche rispetto alla Convenzione contro il finanziamento, alcuni Stati hanno formulato dichiarazioni nel senso di escludere che l'art. 2, par. 1, lett. b) della stessa consideri terroristici gli atti di lotte armate contro un'occupazione straniera nell'esercizio del diritto di autodeterminazione.

Un punto di svolta si individua all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, rispetto ai quali la reazione immediata è stata una coalizione contro il terrore che dimostra la volontà degli Stati membri di continuare ad approfondire la collaborazione tra i propri sistemi di *intelligence* e di cooperare in modo più efficace possibile nella repressione del terrorismo.

Ed invero, tali drammatici eventi hanno evidenziato l'urgenza di un negoziato, già da diverso tempo in corso, volto all'adozione di una Convenzione globale sul terrorismo da tanti Stati auspicata.<sup>28</sup>

A tale scopo, viene in rilievo il Comitato di cui si è parlato pocanzi, già istituito nel 1996 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite al fine di elaborare due convenzioni in materia di terrorismo.

---

<sup>27</sup> SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 175.

<sup>28</sup> GIOIA A., *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità in Rivista Di Diritto Internazionale*, LXXXVII(2004), p. 29.

Orbene, a seguito degli eventi del 2001, la Risoluzione dell'Assemblea generale 59/46 del 2 dicembre 2004, conferisce il mandato al Comitato *ad hoc* di elaborare, nel più breve tempo possibile, una convenzione globale sul terrorismo e di risolverne i problemi che finora ne hanno impedito l'adozione.

In particolare, le questioni più spinose sulle quali gli Stati negoziatori non riuscivano a raggiungere un accordo si erano evidenziate già dal primo progetto di convenzione presentato nel 1999.<sup>29</sup>

In particolare, l'art 18 contiene che la c.d. "*saving clause*" la quale, operando come una scriminante, esclude certi comportamenti dall'ambito di applicazione della convenzione e l'art. 2 relativo alla definizione di terrorismo.

Tuttavia, le difficoltà riscontrate nella adozione di una definizione globale di terrorismo si evidenziano anche nelle sessioni di lavoro del Comitato tenutesi tra il 2003 e il 2009, in seno alle quali non si sono realizzati progressi.

La Risoluzione dell'Assemblea Generale A/59/37<sup>30</sup> contenente il rapporto della sessione del Comitato *ad hoc* tenutasi nel 2004, ha preso atto della persistente mancanza di accordo tra gli Stati.

Alla luce delle considerazioni pocanzi svolte e assodata la difficoltà di raggiungere un consenso su una definizione globale di terrorismo, ai fini della presente trattazione risulta opportuno soffermarsi sulla Risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite mediante la quale questo organismo ha deciso di affrontare il recente fenomeno dei *FTF – Foreign Terrorist Fighters*.

La Risoluzione oggetto di disamina rivolgendosi agli Stati membri, sollecita ad aggiornare le proprie legislazioni anti-terrorismo.

Per quanto concerne l'aspetto definitorio, la Risoluzione *de qua* descrive testualmente i *foreign terrorist fighters*: «*individuals who travel to a State other than their State of residence or nationality for the purpose of the perpetration,*

---

<sup>29</sup> DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 52.

<sup>30</sup> Disponibile all'indirizzo <http://www.un.org/terrorism/index.shtml>.

*planning or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict».*

Alla luce della sopracitata definizione è possibile individuare tre elementi fondamentali affinché un soggetto possa considerarsi *FTF*: il primo elemento è il carattere “straniero” del combattente, che fa riferimento al caso di colui che abbandona il proprio Paese (di origine o di residenza) per raggiungerne uno diverso<sup>31</sup>.

Il secondo elemento, infine, richiama il concetto di terrorismo, che dovrebbe connotare gli atti direttamente realizzati dal *foreign fighter*, ovvero quelli ai quali egli fornisce una delle forme di supporto individuate dalla disposizione. Ed è proprio in quest'ultimo requisito che la Risoluzione differisce dalle definizioni proposte sul piano delle scienze sociopolitiche, tendendo ad assimilare il *foreign fighters* al terrorista.

Lo scarto esistente tra la definizione di *foreign terrorist fighter* elaborata in sede sociologica, e quella accolta dalla Risoluzione 2178, consente di evidenziare la *ratio* di fondo di quest'ultima fonte, e – conseguentemente – delle successive legislazioni attuative degli Stati Membri e della stessa Unione Europea.

In particolare, si evidenzia che l'obiettivo della Risoluzione è quello di colpire i *FTF* non tanto come fenomeno neutro, quando invece come vicenda legata all'*Islamic State*.

Per realizzare tale obiettivo, la Risoluzione poggia su tre pilastri: il contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento; le misure di prevenzione in senso stretto, in particolare in relazione ai movimenti dei sospetti terroristi; il rafforzamento della cooperazione internazionale; la risposta giudiziaria orientata nel senso dell'anticipazione della tutela penale, erigendo a reati atti c.d. preparatori alla commissione di un atto terroristico.

---

<sup>31</sup> Cfr. SOSSAI M., “*Foreign terrorist fighters*”, *op. cit.*, pp. 7 e ss.

Si rileva che, nonostante l'apprezzabile sforzo compiuto dalle Nazioni Unite di contrastare il fenomeno dei *FTF* mediante la Risoluzione in esame, la medesima non è esente da critiche.

Nello specifico, si è evidenziato che la Risoluzione, unitamente alla n. 2170 del 2014 e alle successive n. 2199, 2214 e 2249 del 2015, risulta incapace di fronteggiare le eventuali evoluzioni – poi effettivamente realizzatesi – dello Stato Islamico.

Ciò che si intende rilevare è che la semplice estensione delle normative antiterrorismo nazionali a questi soggetti non risulta adeguata a fronte di un fenomeno in continuo cambiamento, né adeguata sul piano giuridico, poiché l'appiattimento della figura del *FTF* su quella del terrorista non chiarirebbe, nuovamente, la delicata tematica relativa alla possibilità di gruppi di guerriglieri di operare legittimamente in contesti di guerra senza essere bollati come terroristi<sup>32</sup>.

Quanto affermato risulta ulteriormente rafforzato dal fatto che l'elencazione di alcuni gruppi terroristici al paragrafo 10 della Risoluzione non è intesa come limitazione all'applicazione della stessa, ma svolge soltanto la funzione di sollecitare gli Stati a intervenire con urgenza nei riguardi di coloro che sono affiliati a quelle specifiche organizzazioni.

Ad ogni buon conto, le suddette criticità dovranno essere comunque riesaminate alla luce del nuovo assetto geo-politico del Califfato, in via di estinzione sul piano territoriale, ma non sul piano dell'ambizione espansionistica<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> KRAEHENMANN S., *Foreign Fighters under International Law*, Academy briefing No. 7, 2014, in [www.geneva-academy.ch](http://www.geneva-academy.ch), p. 42., “The resolution significantly blurs the lines between terrorism and armed conflicts”.

<sup>33</sup> Sul punto POLLICHIENI L., *Lo Stato Islamico continuerà a combattere* in [www.limesonline.it](http://www.limesonline.it), 5 febbraio 2018.

## 5. La definizione di terrorismo a livello dell'Unione europea

Ferma restando la doverosa premessa in merito alla definizione di terrorismo nell'ambito della comunità internazionale, giova analizzare, in questa sede, la nozione di terrorismo nello spazio europeo.

Come già anticipato nel precedente paragrafo, non di rado, in alcuni contesti regionali, è stato dimostrato che è possibile raggiungere una definizione "globale" di terrorismo.

Un esempio di ciò è rappresentato dall'Unione europea, la quale è riuscita a fornire una definizione generale ed una descrizione del reato con finalità di terrorismo.<sup>34</sup>

Nell'ambito dell'Unione europea è possibile individuare due definizioni di terrorismo, una precedente all'11 settembre 2001, elaborata dal Parlamento europeo e contenuta in uno strumento non vincolante, ed una successiva inserita dal Consiglio dell'Unione europea in un atto vincolante.<sup>35</sup>

Per quanto concerne quest'ultimo atto, il Consiglio dell'Unione europea ha introdotto dapprima una nozione generale di terrorismo nella Posizione comune 2001/931/PESC sull'applicazione di misure specifiche per combattere il terrorismo e ha successivamente ripreso la medesima nella Decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo.<sup>36</sup>

Giova premettere che la Decisione quadro in esame non fu emessa allo scopo di fornire una definizione di terrorismo, che servisse da modello per i Paesi dell'Unione europea; la finalità dello strumento era l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, affinché le divergenze tra le normative non costituissero ostacolo nella cooperazione giudiziaria e di polizia per i reati di terrorismo.

---

<sup>34</sup> Cfr. DI FILIPPO M., *Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes* in *EJIL*, 2008, Vol. 19, n. 3, p. 538.

<sup>35</sup> DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, op. cit., pp. 56-60.

<sup>36</sup> Per un'analisi completa della Decisione quadro, si rinvia a: DUMITRIU E., *The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism*, in *GLJ*, 2004, Vol. 5, n. 5, pp. 585-602.

Ciononostante, è possibile affermare che l'Unione europea si è, con questo strumento, indirettamente inserita nel dibattito sulla definizione del terrorismo.

La base giuridica della Decisione quadro è costituita dall'art. 31 lett. e) e dall'art. 34, paragrafo 2, lett. b) del TUE. Si precisa che, al momento in cui fu emesso il provvedimento, si riscontravano notevoli divergenze nelle legislazioni nazionali dei Paesi membri.

Ciò posto, per quanto di interesse in questa sede, la Decisione quadro in particolare offre una definizione non solo di "atto terroristico" ma anche di "persone, gruppi, entità, coinvolti in atti terroristici".

Particolarmente importante è la prima definizione, contenuta nell'art. 1 par. 1 della citata Decisione quadro. Sulla base di tale disposizione, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché siano considerati tali gli *«atti intenzionali definiti reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale quando sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o di un'organizzazione internazionale»*. Il medesimo articolo stila poi un elenco di atti identificati come reati terroristici.

La citata disposizione, nel fornire una definizione di atto terroristico, non si limita ad elencare una serie di fattispecie criminose che possono essere considerate tali, ma sottolinea l'elemento fondamentale per la configurazione del reato *de quo*, ovvero il fine perseguito dall'agente.

Tale definizione è sicuramente pregevole in quanto è in grado di cogliere l'elemento unificatore del reato di terrorismo, cioè il momento teleologico. Essa, tuttavia, difetterebbe dell'aspetto del terrore, recando la norma solo un rapido cenno alla situazione di grave intimidazione che l'atto terroristico si prefigge di ingenerare nella popolazione.

Nonostante il provvedimento sia stato oggetto di critiche per aver prodotto una definizione troppo ampia<sup>37</sup>, esso è riuscito comunque nell'intento di porre le basi ed i parametri comuni per la cooperazione in materia di anti-terrorismo.

Com'è stato, infatti, rilevato la nozione di “reati terroristici”, così come formulata, consente di inasprire le sanzioni nei confronti di fattispecie criminose già presenti negli ordinamenti penali degli Stati membri, ogni qual volta siano poste in essere con finalità di terrorismo. Si evita, in tal modo, di porre l'interprete in un fenomeno talmente complesso da non aver consentito, ad oggi, una definizione univoca neppure da parte della Comunità Internazionale.

### **5.1 L'apporto fornito dalla Direttiva (UE) 2017/541 nell'individuazione di una nozione unitaria**

La disamina relativa alla nozione di terrorismo nello spazio europeo non può prescindere dall'analisi della recente direttiva UE 2017/541 concernente la lotta contro il terrorismo, adottata in data 15 marzo 2017 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, a seguito di un negoziato avviatosi nel 2015<sup>38</sup>.

Giova chiarire che nel presente paragrafo ci atterremo all'apporto che tale direttiva ha fornito limitatamente all'individuazione di una nozione di terrorismo, rinviando l'analisi delle fattispecie penali nella stessa previste al successivo capitolo.

Orbene, come è noto, il fenomeno del terrorismo è posto, già da diversi anni, al centro dell'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea, in ragione del fatto che lo stesso costituisce una delle più gravi violazioni dei valori universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà nonché uno dei più seri attentati

---

<sup>37</sup> A titolo esemplificativo, si veda STEVENSON J., “*How Europe and America defend themselves*”, Foreign Affairs (New York), 2003.

<sup>38</sup> 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, consultabile al sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

alla democrazia e allo Stato di diritto, intesi quali principi fondanti l'Unione europea e comuni agli Stati membri<sup>39</sup>.

Premesso ciò, con riferimento al quadro giuridico preesistente all'emanazione della direttiva in esame, nel cui contesto la medesima si inserisce, giova precisare che la direttiva sostituisce la decisione quadro 2002/475 GAI del Consiglio<sup>40</sup>, così come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI<sup>41</sup>.

In particolare, la Decisione quadro del 2002 (analizzata nel precedente paragrafo), al fine di contrastare il fenomeno terroristico, mirava all'armonizzazione delle normative penali in materia, imponendo – per la prima volta – agli Stati membri l'obbligo di qualificare espressamente come terroristiche, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, determinate condotte e di punire le stesse con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.

Tuttavia, ben presto si è compreso, a livello europeo, dell'inadeguatezza della previgente normativa e, in particolare, dello strumento della decisione quadro, inidoneo a rispondere alle esigenze di lotta al terrorismo.<sup>42</sup>

Sulla base di quanto precede, risultò necessario, in risposta a tali eventi, l'adozione della direttiva *de qua*, la quale, alla luce della Risoluzione 2178(2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo<sup>43</sup>, si pone

---

<sup>39</sup> V. i *considerando* n. 1 e 2 della direttiva 2017/541/UE.

<sup>40</sup> 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, modificata dalla Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008, in G.U.U.E., 9 dicembre 2008, L 330, p. 21.

<sup>41</sup> La decisione del 2008 costituisce l'attuazione a livello europeo della succitata Convenzione per la prevenzione del terrorismo, adottata in seno al Consiglio d'Europa e aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005, di cui, pertanto, condivide i contenuti. Più nel dettaglio, la decisione prevede nuovi obblighi di incriminazione relativi a condotte connesse ad attività terroristiche, quali l'arruolamento e l'addestramento per scopi terroristici, che devono essere adeguatamente sanzionati anche ove siano oggetto di istigazione.

<sup>42</sup> Cfr. SANTINI S., *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541* in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 7-8 2017.

<sup>43</sup> La Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo è stata adottata per accrescere l'efficacia degli strumenti internazionali esistenti nell'ambito della lotta al terrorismo. Essa è volta a intensificare gli sforzi compiuti dagli Stati membri nella

il precipuo intento di contrastare efficacemente il terrorismo, attraverso la creazione di un quadro giuridico comune che favorisca la cooperazione tra gli Stati membri in tutte le sue forme.

Come anticipato poc'anzi, il legislatore dell'Unione europea, per mezzo della direttiva 2017/541, ha inteso aggiornare il quadro normativo europeo predisponendo strumenti idonei ad affrontare adeguatamente il fenomeno terroristico, così come si è sviluppato ed evoluto negli ultimi anni.

Occorre preliminarmente osservare che la natura transfrontaliera del terrorismo impone una risposta intensa e coordinata finalizzata a realizzare una cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea e tra questi ultimi e le agenzie e gli organismi dell'Unione competenti nella lotta al terrorismo, tra i quali vengono annoverati Eurojust ed Europol.

La direttiva, *in primis*, definisce i reati di terrorismo e reati riconducibili a un gruppo terroristico, di seguito i reati connessi ad attività terroristiche e, infine, alla protezione e sostegno alle vittime del terrorismo e ai loro diritti.<sup>44</sup>

Per quanto di interesse in questa sede, la prima parte delle disposizioni, contenute all'interno del titolo II – rubricato reati di terrorismo e reati riconducibili ad un gruppo terroristico – consentono di delineare una nozione di terrorismo unitaria a livello europeo.

La direttiva riconduce alla nozione di reati di terrorismo, a norma dell'art. 3, specifiche ipotesi di atti intenzionali, i quali sono suscettibili di arrecare grave danno ad un paese o a un'organizzazione internazionale.

In particolare, affinché possa concretizzarsi un reato di terrorismo, occorre innanzitutto il compimento di un atto riconducibile ad una delle condotte analiticamente elencate dalla norma, e, in secondo luogo, che lo stesso persegua uno specifico scopo terroristico, individuato dalla direttiva. Gli scopi previsti dalla norma sono, alternativamente, “*intimidire gravemente la popolazione*”,

---

prevenzione del terrorismo. Il Protocollo addizionale della Convenzione è stato siglato a Riga il 22 maggio 2015.

<sup>44</sup> MANFREDINI, *Con la direttiva 2107/541/UE le Istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale in Cassazione Penale*, fasc. 9, 1° settembre 2017, pag. 3384B.

*“costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto” o “destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche e, costituzionali, economiche o sociali”.*

La seconda categoria di fattispecie criminose, individuate dal titolo II della direttiva in esame, è relativa ai reati riconducibili ad un gruppo terroristico.

Orbene, l’art. 4 prevede la punibilità di atti intenzionali di direzione di un gruppo terroristico (lett. a) e gli atti di partecipazione alle sue attività (lett. b).

Si osserva, in merito a questa seconda fattispecie, che il legislatore europeo ha inteso rafforzare la punibilità di alcuni reati, prevedendo espressamente che gli stessi risultino integrati anche qualora un soggetto fornisca informazioni, mezzi materiali o finanziamenti a un gruppo terroristico, nella consapevolezza di contribuire alle relative attività criminose.

## **6. Il terrorismo nell’ordinamento giuridico interno**

L’annoso dibattito volto all’individuazione di una nozione di terrorismo che sia comune agli Stati della Comunità internazionale ha evidentemente avuto delle ripercussioni negli ordinamenti interni. A tal riguardo, occorre soffermarsi sull’approccio assunto dallo Stato italiano in merito alla *querelle* affrontata nel presente capitolo, con particolare riguardo alle influenze che l’ordinamento interno ha subito per effetto delle fonti di diritto internazionale ed europeo.

Giova all’uopo premettere che il termine “terrorismo” si affaccia nel diritto penale interno agli inizi degli anni Settanta, tramite l’introduzione nel codice penale dell’art. 289 *bis*, concernente il sequestro a scopo terroristico<sup>45</sup> e dell’art. 270 *bis*, disciplinante il reato di associazione terroristica<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Articolo introdotto dal decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modifiche dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

<sup>46</sup> Art. 3 legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Orbene, sin dall'inizio emerge l'assenza di qualsivoglia chiarimento in merito al significato da attribuire al suddetto termine, al punto che si rese necessario l'intervento della giurisprudenza, mossa dall'intento di colmare il vuoto che si aggira intorno alla nozione di terrorismo. In sede pretoria, pertanto, si chiariva che è terroristico il fine di *“incutere terrore nella collettività tramite azioni criminose indiscriminate, cioè dirette non contro singole persone ma contro quello che esse rappresentano, o, se dirette contro la persona indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti ad incutere terrore per scuotere la fiducia nell'ordinamento costituito e indebolirne le strutture”*<sup>47</sup>.

Nonostante gli sforzi profusi dalla giurisprudenza, sin da subito, l'interpretazione dalla stessa elaborata non è andata esente da critiche, essendo tacciata a più riprese di eccessiva vaghezza.

La situazione si complicava ulteriormente con il trascorrere degli anni in quanto l'evoluzione costante del fenomeno *de quo* alimentava dubbi in merito alla possibile riconducibilità allo stesso di svariate condotte, quali – ad esempio – l'attività di sostegno e finanziamento ai gruppi terroristici.

In ragione di ciò, la giurisprudenza, con l'intento di conferire determinatezza alla nozione in esame, inizia ad attingere da fonti di diritto sovranazionale e, in particolare, dalla Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999, firmata a New York, e la Decisione Quadro n. 475 del 2002 dell'Unione europea.<sup>48</sup>

Si evidenzia come le corti interne abbiano ovviato, per lungo tempo, la carenza di una definizione legislativa di terrorismo. Ciò è avvenuto ricavando dal quadro normativo allora vigente una sostanziale distinzione tra finalità terroristica

---

<sup>47</sup> Cassazione Penale, sez. I, 30 ottobre 1986, n. 3130.

<sup>48</sup> Cfr. Cassazione Penale, sez. I, 21 giugno 2005, n. 35427; Corte appello Milano, 15 maggio 2005; Corte assise Milano, 9 maggio 2005; Corte assise Milano, 18 luglio 2005. Per approfondimenti sul punto: VILLONI O., *L'applicazione dell'aggravante di aver agito per finalità di terrorismo prima dell'introduzione del reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale (nota a Corte appello Milano, 17 maggio 2005)* in *Giurisprudenza di merito*, fasc. 12, 2005, p. 2694; MUSACCHIO V., *La nuova normativa contro il terrorismo internazionale (nota a Corte assise Milano 18 luglio 2005)* in *Giurisprudenza di merito*, fasc. 10, 2005, p. 2181.

e finalità eversiva, intesa come eversione dell'ordinamento costituzionale italiano<sup>49</sup>.

Tuttavia, una definizione da parte del legislatore italiano si ebbe soltanto per effetto dell'art. 15 della l. 31 luglio 2005, n. 155, che ha novellato il Codice penale mediante l'introduzione dell'art. 270 *sexies*.<sup>50</sup>

Quest'ultimo descrive le condotte con finalità di terrorismo attraverso il riferimento congiunto a due elementi: uno di natura oggettiva, consistente nell'idoneità di tali condotte per loro natura o contesto, ad arrecare un “grave danno ad un Paese o un'organizzazione internazionale” e l'altro, di natura soggettiva, identificabile in un triplice dolo specifico alternativo, ossia nell'essere condotte “compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale”.

La predetta disposizione normativa, *prima facie*, richiama la definizione contenuta nella citata Decisione quadro del 2002/475/GAI del Consiglio; è possibile scorgere, invero, una estrema somiglianza della definizione formulata in

---

<sup>49</sup> Si precisa, tuttavia, che non mancavano opinioni di segno contrario, tendenti a riconoscere nell'atto terroristico una forma violenta ed illegale di rivolgimento dell'ordine costituzionale e nella stessa finalità eversiva un connotato ineliminabile delle attività propriamente terroristiche, con il risultato di affermare un'essenziale omogeneità tra le nozioni di terrorismo ed eversione.

<sup>50</sup> Sul d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31 luglio 2005, n. 155, in relazione all'art. 270 *sexies* c.p., si segnala: AA. VV., *Commento al D. l. 27.7.2005, n. 144, conv. con modif., in l. 31.7.2005, n. 155. Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Legislazione penale*, 2005, p. 419 ss.; AA. VV. a cura di ROSI E., SCOPELLITI S., *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione* in *Diritto e Giustizia*, fascicolo n. 16/2006; FILIPPI L., *Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali* in *Diritto penale e processuale*, 2005, p. 1212; MELILLO G., SPATARO A., *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici* in *Guida al diritto*, n. 33/2005, p. 48; GALDENZI C., in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, vol. I, 2<sup>a</sup>, Assago, Milano, 2006, art. 270-bis ss., p. 1948 ss.; REITANO S., *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2007, p. 217.

ambito europeo con la nozione desumibile dall'art. 270 *sexies* c.p.<sup>51</sup>. L'unica differenza che emerge è l'assenza, in quest'ultima, di una lista tipizzata di atti base potenzialmente terroristici, rendendo possibile, in astratto, l'applicabilità della norma a qualsivoglia condotta prevista nel Codice penale.

Ciò posto, un elemento che indubbiamente accomuna le due disposizioni ha ad oggetto la posizione assunta in relazione alla dicotomia eversione/terrorismo, a lungo discussa in dottrina e giurisprudenza: se prima i due concetti costituivano due insiemi autonomi e a sé stanti, tramite l'introduzione dell'art. 270 *sexies*, questi assumono la forma di due cerchi concentrici, nel senso che la finalità terroristica ingloba in sé la finalità eversiva.<sup>52</sup> In tal senso, è venuta meno l'autonomia della finalità di eversione dell'ordine democratico italiano rispetto alla finalità di terrorismo, che invece il legislatore considerava, prima della riforma, concettualmente distinte.<sup>53</sup>

In ultima analisi, a completamento della definizione, il legislatore introduce una clausola di chiusura con la quale estende la nozione di terrorismo a tutte *“le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”*.

---

<sup>51</sup> Bisogna dare conto, tuttavia, di una dottrina minoritaria la quale ritiene che la prima parte dell'art. 270 *sexies* dia vita ad una definizione di terrorismo completamente avulsa dalle definizioni sovranazionali dimostrata, per quanto concerne la decisione quadro, dalla mancanza di riferimento alla non applicabilità di tale definizione in caso di conflitto e, per quanto concerne la Convenzione di New York, dalla mancanza di elementi comuni alla definizione ivi contenuta; cfr. MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, op. cit., pp. 223.

<sup>52</sup> Prima dell'entrata in vigore dell'art. 270 *sexies* c.p., l'unica indicazione ricavabile in merito alla distinzione eversione – terrorismo si rinveniva in dottrina e giurisprudenza: DE FRANCESCO G., *Commento all'art. 3, l. 6 febbraio 1980, n. 15 in Legislazione penale*, 1981, pp. 49 ss; PALAZZO F., *La recente legislazione penale*, op. cit., p. 109; PELLISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Jovene, Napoli, 2000, pp. 252 ss. V. Cassazione penale, 30 ottobre 1986, n.46; Corte assise Genova, 8 ottobre 1982, in Foro.it, 1983;

<sup>53</sup> La scelta legislativa a favore dell'assimilazione delle due finalità ha determinato una modifica implicita dell'art. 270 *bis*, comma 3, c. p., nel senso che la finalità eversiva di un ordinamento straniero costituisce oggi una finalità di terrorismo o, se si vuole, una specificazione di essa.

Dal tenore letterale della norma è possibile desumere la sua scomposizione in due parti: la prima parte autonoma e la seconda residuale, cui si addice la qualifica della norma penale in bianco.

Bisogna dare conto, a tal proposito, di un dibattito dottrinale sorto in relazione all'interpretazione di tale disposizione: da un lato, una parte della dottrina attribuisce rilevanza penale solo alla prima parte della norma sostenendo l'inutilità ridondante dell'ultimo comma, considerato sovrabbondante soprattutto perché, richiamando convenzioni internazionali già ratificate in Italia, fa riferimento a norme già inserite nel nostro ordinamento giuridico. Secondo questa interpretazione, l'ultima disposizione del citato articolo non realizza un mero rinvio, inteso in senso dinamico, alle norme definitorie di futura creazione bensì rinvia a tutte le norme preesistenti, quali le Convenzioni internazionali già ratificate in Italia, secondo un modello di rinvio statico.<sup>54</sup> Diversamente, l'art. 270 *sexies* potrebbe portare una serie di problemi in ordine alla compatibilità con il principio di riserva di legge in materia penale, soprattutto nella remota ipotesi in cui venissero enucleate definizioni di terrorismo a livello internazionale dai contenuti opposti o divergenti rispetto a quella nazionale<sup>55</sup>.

Un'altra corrente, invece, ritiene che l'ultima parte dell'art. 270 *sexies* c.p. rappresenti un meccanismo automatico di incorporazione permanente di eventuali norme future, anche pattizie, che potrebbero ampliare o restringere il campo definitorio della finalità terroristica<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Cfr. MANTOVANI M., *Le condotte con finalità di terrorismo* in KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 81; in particolare, con riguardo alla duplice forma che può assumere il rinvio delle disposizioni destinate a riempirne il contenuto presente nelle norme penali in bianco cfr. TIEDEMANN K., *Tatbestandsfunktionem, entwickelt am Problem des Wirtschaftsstrafrechts*, Mohr, Tübingen, 1969, p. 242 ss.

<sup>55</sup> MANTOVANI M., *Le condotte con finalità di terrorismo*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>56</sup> CERQUA F., *Nozione di condotte con finalità di terrorismo secondo fonti internazionali e normativa interna* in DE MAGLIE S., SEMINARA S., *Terrorismo internazionale e diritto penale*, CEDAM, Padova, 2007, p. 55; Parla di norma "inutile" PADOVANI G., *Commento all'art. 15 d.l. 27.07.05 n. 144*, in *La legislazione penale*, 2005, p. 565; VALSECCHI A., *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p.* in *Diritto penale contemporaneo*, febbraio 2013;

Appare opportuno, in relazione a quanto precede, allinearsi a tale ultimo orientamento. Si ritiene, invero, che la nuova disposizione di legge abbia introdotto un meccanismo automatico di incorporazione permanente di eventuali future norme, anche pattizie, idonee ad ampliare, ammesso che ciò sia possibile, o anche restringere, la nozione di condotte con finalità di terrorismo.<sup>57</sup>

Quanto precede trova avallo nelle statuizioni dei giudici di legittimità, i quali affermano che *“questo rinvio – dinamico o formale – fa sì che quella dell’art. 270-sexies c.p. costituisca una definizione aperta, destinata, cioè, ad estendersi o a restringersi per effetto non solo delle convenzioni internazionali già ratificate, ma anche di quelle future alle quali sarà prestata adesione.”*<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> EPIDENDIO T. E., *Terrorismo internazionale e attività di “intelligence”*: nuove frontiere e nuovi problemi di diritto penale, in *Corriere del merito*, 2006, p. 1296 s.; CRISPINO S., *Le sanzioni in materia di terrorismo e i profili internazionali in Diritto penale contemporaneo*, fasc. 1/2017, pp. 226 ss.

<sup>58</sup> Cassazione penale, sez. 1, 11 ottobre 2006, n. 1072.

## Capitolo II

### **Le fonti internazionali ed europee in materia di terrorismo. Cenni sugli strumenti predisposti nell'ordinamento italiano**

*1. Il contrasto “multilivello” al terrorismo. – 2. Le Nazioni Unite nella lotta al terrorismo. – 2.1 I principali strumenti normativi e gli obblighi di criminalizzazione: il contrasto al finanziamento del terrorismo. – 3. Il contrasto al terrorismo nel diritto dell’Unione europea. – 3.1 L’obbligo di incriminazione dei reati terroristici nella decisione quadro 2002/475/GAI. – 3.2 La decisione quadro 2008/919/GAI: i reati connessi ad attività terroristiche. – 3.3 La Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. – 3.4 L’intervento dell’UE nel contrasto al finanziamento del terrorismo. – 4. Il reato di terrorismo nel diritto interno: evoluzione storica e recenti sviluppi. – 5. (segue) I beni giuridici tutelati dal diritto penale: il difficile bilanciamento tra tutela della sicurezza e garanzia dei diritti.*

#### **1. Il contrasto “multilivello” al terrorismo**

Il presupposto indefettibile di un’efficace strategia di contrasto al terrorismo internazionale basata sulla cooperazione di polizia è rappresentato dalla necessaria e progressiva armonizzazione delle legislazioni nazionali di diritto penale.

Il terrorismo internazionale è, invero, un fenomeno che può essere neutralizzato solo mediante l’assunzione di regole che siano efficaci e comuni a tutti gli Stati. Sulla base di ciò, il diritto internazionale e il diritto dell’Unione europea si sono dotati, nel tempo, di strumenti di cooperazione con il precipuo scopo di contrastare la minaccia terroristica.

Se questo è vero, risulta necessario, ai fini della presente trattazione, fornire una disamina delle norme che nel tempo si sono susseguite in materia di terrorismo, analizzando *in primis* il contesto internazionale, in secondo luogo il

contesto europeo e, infine, il contesto nazionale, fortemente condizionato dalle fonti di diritto sovranazionali.

Giova all'uopo precisare che i singoli Stati, nonostante il fenomeno sia gestito a diversi e più alti livelli, comunitario e internazionale fino ad arrivare al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>59</sup>, sono i soli che devono dare attuazione diretta agli strumenti di lotta al terrorismo, spesso solo suggeriti da parte dei diversi organismi internazionali, sulla base delle regole di diversa natura da questi ultimi imposti. Trova applicazione, invero, il principio di sovranità territoriale dello Stato, in forza del quale tali principi non sono suscettibili di applicazione diretta, non potendosi dunque costringere lo Stato ad applicare tali regole se non mediante una forma di "coazione psicologica" derivante dalla minaccia di sanzioni o dalla condanna, laddove possibile, al risarcimento dei danni.<sup>60</sup>

Ciò posto, si osserva che il diritto penale è inevitabilmente influenzato, come si evince dall'*excursus* offerto nel capitolo precedente, dalla natura cangiante e mutevole del terrorismo che determina notevoli difficoltà definitorie le quali hanno spinto, nel tempo, a privilegiare soluzioni di contrasto settoriali, dando adito alla critica di una valenza essenzialmente politica della scelta punitiva.<sup>61</sup> A ciò si aggiunge che il fenomeno in esame risulta in costante evoluzione e ciò ha comportato, e comporta ancora oggi, un mutamento ed adeguamento delle norme allo stesso.

---

<sup>59</sup> Cfr. NOBILI C., *La disciplina sull'antiterrorismo*, in PREITE F. (a cura di), *Atti notarili nel diritto comunitario ed internazionale – Vol. IV: Diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1473 ss.

<sup>60</sup> CADIN R., CARLETTI C., COLACINO N., COTURA S., GUARINO A., *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, p. 119 ss.; CASOLARI F., *L'accesso degli individui alla giustizia rispetto alle misure di recepimento, nell'ambito dell'Unione europea, delle decisioni del Consiglio di Sicurezza in materia di lotta al terrorismo internazionale* in *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 533-565.

<sup>61</sup> WENIN R., FORNASARI G., *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 3-5.

In ragione di ciò, fino alla fine degli anni Novanta, il terrorismo era visto per lo più in un'ottica nazionale in cui ciascuno Stato approntava gli strumenti che riteneva maggiormente idonei ad affrontarlo. Non mancavano, ovviamente, tentativi di regolamento a livello internazionale, per lo più scaturenti da eventi specifici che hanno, tuttavia, favorito l'adozione di numerose convenzioni internazionali di tipo settoriale ratificate da un numero ridotto di Stati.

Solo in un secondo momento, con l'evoluzione del terrorismo, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato una serie di risoluzioni determinanti il mutamento radicale nelle politiche di contrasto al fenomeno, con ripercussioni sugli Stati e sugli individui.

Alla luce di quanto precede si può affermare che la cooperazione tra gli Stati in materia di terrorismo si realizza in primo luogo nell'ambito delle Nazioni Unite: si osserva, *in primis*, che il nostro ordinamento giuridico prevede, ad oggi, una serie di fattispecie penali la cui introduzione non deriva solo dall'iniziativa del nostro legislatore, ma anche dalla spinta proveniente dal contesto internazionale.

Ciò che viene in rilievo attualmente è l'esplosione a livello globale del terrorismo internazionale che rappresenta, oggi, una sfida per il diritto penale.

La suddetta dimensione globale e sovranazionale assunta dal terrorismo di matrice fondamentalista pare sfuggire ai tratti caratteristici del diritto penale tradizionale, incentrato sul rapporto tra cittadino-Stato e abituato a confrontarsi su di un piano culturale di natura essenzialmente omogenea.<sup>62</sup>

Si aggiunga, altresì, che ciò è ulteriormente complicato dalla evoluzione tecnologica che caratterizza le società odierne, in particolare la rete globale che, nella sua dimensione virtuale, rappresenta un mondo parallelo a quello reale, nel quale si infrangono i tradizionali limiti dimensionali come ad oggi conosciuti.

---

<sup>62</sup> Cfr. GAMBERINI A., *Profili di diritto penale sostanziale dell'azione di contrasto al terrorismo*, relazione tenuta in occasione dell'incontro di studio del C.S.M. sul tema «Terrorismo e Legislazione Penale», Roma 29-31 marzo 2004, [www.csm.it](http://www.csm.it).

Ed invero, la rete per le sue caratteristiche – anonimato, rapidità e dinamicità dei flussi comunicativi, impatto mediatico – rappresenta lo strumento ideale per le condotte di proselitismo, addestramento, reclutamento, reperimento di risorse e preparazione di attentati per fini terroristici.

La dimensione sovranazionale del fenomeno criminoso e la natura “adimensionale” delle nuove tecnologie hanno reso sempre più pressante l’esigenza di una reazione a livello sovranazionale, innalzando organismi sovranazionali quali il Consiglio d’Europa, l’Unione europea, l’ONU a protagonisti indiscussi di una nuova fase di contrasto, con connessi problemi in termini di legittimazione democratica.

## **2. Le Nazioni Unite nella lotta al terrorismo**

Il coinvolgimento delle Nazioni Unite nell’azione di contrasto al terrorismo muove i primi passi a partire dagli aberranti attentati compiuti dalla nota organizzazione Settembre nero: il riferimento è al c.d. massacro di Monaco nel quale vi fu il rapimento e l’uccisione di 11 atleti israeliani e l’omicidio di un poliziotto tedesco, durante l’attacco del settembre 1972 al villaggio olimpico di Monaco di Baviera.

A seguito di tali eventi, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite pose in essere la prima risoluzione in materia di terrorismo<sup>63</sup> assumendo un ruolo guida a livello mondiale nell’azione di contrasto.

Si osserva che già negli anni Settanta del secolo scorso, le Nazioni Unite scelsero un approccio settoriale quale necessaria conseguenza del fallimento degli sforzi di definire una strategia di cooperazione alla lotta al terrorismo internazionale che si basasse su un fenomeno inteso in senso unitario. A partire da tale periodo, pertanto, il quadro di riferimento nella lotta al terrorismo fu

---

<sup>63</sup> Si veda la Risoluzione dell’Assemblea Generale n. 3034 del 18 dicembre 1972 (XVII).

rappresentato da una serie di convenzioni internazionali che avevano ad oggetto specifiche figure criminose.<sup>64</sup>

Bisogna aggiungere, altresì, che l'approccio in materia è stato fortemente condizionato, oltre che dall'assenza di una nozione unitaria del fenomeno, anche dalla diversità di attacchi terroristici che nel corso del tempo si sono susseguiti.

Si consideri, a titolo esemplificativo, che a partire dagli anni Ottanta il terrorismo ha iniziato a colpire obiettivi civili anche mediante l'uso di armi spietate: ciò aveva indotto l'ONU ad introdurre strumenti di lotta e sanzioni mirate contro i terroristi che fossero idonee a fronteggiare questa specifica tipologia di attacchi. Quanto detto trova un riscontro nella circostanza che le prime dieci convenzioni adottate negli anni Settanta e Ottanta erano destinate essenzialmente alla cooperazione in campo penale nei confronti di determinate categorie di atti contro la popolazione civile – quali, ad esempio, attentati a bordo di aeromobili e navi, offese contro il personale diplomatico, la cattura di ostaggi.

Nondimeno, si osserva che negli anni Novanta si ebbe un rafforzamento della risposta al terrorismo mediante la creazione del Comitato delle sanzioni contro Al Qaeda e i Talebani.

Tuttavia, la vera svolta nel contrasto al fenomeno si è verificata solo in seguito agli eventi dell'11 settembre, i quali hanno trasformato il terrorismo in una questione di crescente preoccupazione per l'Assemblea generale al punto da richiedere l'intervento del Consiglio di Sicurezza.<sup>65</sup>

Alla luce di tale premessa, risulta necessario esplicitare, ai fini della presente trattazione, la tematica riguardante il contrasto del finanziamento del terrorismo, siccome la stessa è assunta in ambito ONU quale fondamento e punto di partenza della cooperazione internazionale di polizia per la lotta al terrorismo.

---

<sup>64</sup> SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., p. 99.

<sup>65</sup> DI STASIO, *Lotta multilivello al terrorismo internazionale*, op. cit., p. 105.

## **2.1 I principali strumenti normativi e gli obblighi di criminalizzazione: il contrasto al finanziamento del terrorismo**

Una delle caratteristiche essenziali della prima fase delle iniziative intraprese dalle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo internazionale è l'enfasi sulla cooperazione penale nella repressione delle più gravi forme di manifestazione del fenomeno. In particolare, una delle aree di intervento prioritariamente presa in considerazione in questa prima fase consiste nell'impedire il sostegno finanziario al terrorismo.

In effetti, le Nazioni Unite sin da subito hanno assunto la consapevolezza che il finanziamento rappresenta un mezzo indispensabile per le organizzazioni terroristiche, funzionale all'acquisto di armi convenzionali o persino di distruzione di massa nonché al reclutamento ed addestramento dei nuovi membri. Tale circostanza aveva indotto, quindi, le stesse a porre il contrasto al finanziamento come base necessaria per una efficace strategia di lotta al compimento di attentati di matrice terroristica.

Le linee strategiche della lotta al finanziamento del terrorismo internazionale sono state tracciate, nei principi guida, dall'ONU nel 1999, attraverso la Convenzione di New York<sup>66</sup>, con la quale per la prima volta è stata riconosciuta un'autonoma rilevanza alla materia; la Convenzione ha posto le basi a livello internazionale della strategia di repressione penale del fenomeno, estendendo, altresì, al finanziamento del terrorismo l'articolato sistema di presidi già in vigore per la finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Occorre, tuttavia, chiarire preliminarmente cosa si intenda per finanziamento al terrorismo.

A livello semantico finanziare significa fornire denaro per un particolare fine. Sotto il profilo giuridico, il concetto di finanziamento è più esteso, perché

---

<sup>66</sup> La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata il 9 dicembre 1999 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 54/109, è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 7 del 14 gennaio 2003.

ricomprende non solo la fornitura di denaro, ma anche ogni tipo di supporto finanziario e materiale.<sup>67</sup>

La prima definizione internazionale di finanziamento al terrorismo si rinviene proprio nell'art. 2 della sopracitata Convenzione di New York del 1999, la quale inquadra questo fenomeno come un'attività di fornitura di fondi e risorse economiche, caratterizzata da un aspetto oggettivo, consistente nel fornire fondi con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, legalmente o illegalmente, e da un aspetto soggettivo, relativo alla c.d. *means rea*, cioè alla consapevolezza che tali fondi saranno usati per svolgere azioni illecite, capaci di causare la morte o gravi lesioni fisiche ad un civile, o a qualsiasi altra persona che non ha parte attiva in situazioni di conflitto armato, con la finalità di intimidire un popolazione, o obbligare un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere qualcosa<sup>68</sup>. In tal modo il finanziamento al terrorismo veniva considerato per lo più una fattispecie accessoria, all'interno del più grave reato di terrorismo.

La summenzionata Convenzione, di carattere spiccatamente preventivo, mira ad ostacolare, o meglio ancora eliminare, le fonti del finanziamento al terrorismo imponendo agli Stati membri di dotarsi di norme volte a punire la condotta di chi, persona fisica o giuridica, in maniera illecita ed intenzionale, raccoglie o destina beni di ogni tipo al fine di finanziare, in tutto o in parte, la commissione di determinati illeciti, evidentemente indicati come espressione, il più possibile esaustiva, di quel fenomeno terroristico, complessivamente considerato, che la stessa Convenzione si propone di prevenire.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> ARAGONA V., *Il contrasto al finanziamento del terrorismo in Diritto Penale Contemporaneo*, fasc. 1, 2017, p. 97

<sup>68</sup> Cfr. BANTEKAS I., *The International Law of Terrorist Financing in American Journal of international law*, 2003, p. 315 ss.; CASSESE A., *Terrorism as an International Crime in BIANCHI A., Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004, p. 213 ss.; ALLEN W., *The War Against Terrorism Financing, in Journal of Money Laundering Control*, 4, 2003, p. 306 ss.

<sup>69</sup> MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale, op cit.*, pp. 111 ss.

Il richiamo alla Convenzione contro il finanziamento del terrorismo risulta necessario nella misura in cui si considera che la medesima funge da pioniera nell'azione di contrasto al fenomeno, rappresentando, in tal senso, il fondamento di una serie di obblighi che verranno imposti dalle risoluzioni, di seguito esplicate, adottate dal Consiglio di sicurezza.

A tal riguardo viene in rilievo, *in primis*, la risoluzione 1267 del 1999 che, pur essendo stata adottata prima degli attentati contro le Torri ed il Pentagono, merita di essere esaminata in dettaglio in quanto ha prodotto effetti particolarmente rilevanti nell'ambito delle misure anti-terrorismo che hanno caratterizzato il periodo successivo all'11 settembre 2001.

La risoluzione, adottata in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, oltre a richiedere la consegna, in maniera immediata, da parte del Governo Talebano di Osama Bin Laden alle autorità competenti di uno degli Stati dove aveva ricevuto la condanna penale o in qualsiasi altro Stato dove potesse essere arrestato e giudicato da un tribunale competente, ha previsto una serie di sanzioni specifiche da adottare nei confronti del regime talebano<sup>70</sup>.

In particolare, la risoluzione ha imposto sanzioni finanziarie nei confronti dei membri del regime dei talebani in Afghanistan come conseguenza della protezione loro offerta ad Osama Bin Laden e ai suoi fiancheggiatori<sup>71</sup>; le misure in questione devono essere eseguite dai singoli Stati, al fine di evitare che il governo Talebano possa continuare ad offrire supporto ad al-Qaeda.

Senza dubbio l'aspetto più interessante della risoluzione è la disposizione contenuta nell'art. 6, che prevede l'istituzione di un Comitato, composto dai rappresentanti di tutti gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza, con l'obiettivo di verificare l'osservanza da parte degli Stati degli obblighi suddetti.

Il controllo *de quo* avviene mediante le richieste di informazioni che il Comitato rivolge agli Stati in merito alle misure da loro adottate in ossequio alla risoluzione in esame; in seguito a ciò, lo stesso è incaricato di redigere rapporti

---

<sup>70</sup> BATTAGLIA F., *Il terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., p. 112.

<sup>71</sup> Par. 4, lett. a) e b) della Risoluzione.

periodici destinati al Consiglio con precipuo riguardo all'impatto che tali misure producono dal punto di vista umanitario.

Un ulteriore compito assolto dal Comitato *de quo* consiste nell'indicazione delle persone che devono essere soggette alle restrizioni, oltre che l'indicazione dei fondi e delle risorse finanziarie nei confronti dei quali si deve procedere al congelamento.

In ultima analisi, il Comitato prende in considerazione eventuali richieste presentate dagli Stati al fine di essere esentati dal rispetto di alcuni degli obblighi loro imposti dalla risoluzione del 1999.

Orbene, sulla base delle informazioni che il Comitato riceve dagli Stati membri e dalle organizzazioni internazionali, viene elaborata una lista, la c.d. *consolidated list*, riportante l'indicazione dei soggetti cui devono essere applicate le misure previste<sup>72</sup>.

In un'ultima analisi, la risoluzione disciplina la procedura di aggiornamento della lista elaborata dal Comitato, anche mediante la cancellazione di soggetti precedentemente inseriti, laddove si ritenga non abbiano più contatti con al-Qaeda o il governo dei talebani. La cancellazione può avvenire anche su richiesta del soggetto interessato, il quale ha facoltà di richiedere allo Stato che aveva indicato il suo nome al Comitato delle Sanzioni di avviare una procedura di revisione, o di *de-listing*, con l'onere di fornire le prove della propria estraneità a gruppi terroristici.

La disamina della risoluzione del 1999 impone di dare conto di un dibattito dottrinale sorto in merito alla natura delle sanzioni da questa previste, volte al congelamento dei beni appartenenti ai soggetti sospetti. Orbene, la dottrina prevalente propende nel ritenere le sanzioni *de qua* di natura penale.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> A tal proposito, si osserva che la lista è suddivisa in quattro sezioni: a) individui associati ai talebani; b) le entità o i gruppi associati ai talebani; c) gli individui riconducibili ad al-Qaeda; d) i gruppi organizzati affiliati ad al-Qaeda.

<sup>73</sup> UN Doc. A/63/223, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 6 agosto 2008, par. 16.

Tale assunto fonda sulla considerazione che le sanzioni applicate in forza delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza abbiano un carattere sostanzialmente definitivo; ed invero, nonostante si preveda astrattamente una durata limitata delle stesse, sovente si è assistito alla prassi di successivi rinnovi.<sup>74</sup>

In conclusione, secondo la posizione prevalente, è possibile affermare che le misure di congelamento dei beni sono sanzioni che appartengono alla sfera penale, in ragione della loro natura punitiva, della gravità e dell'effetto stigmatizzante che ne deriva.

Pur riconoscendo l'indubbia rilevanza della risoluzione del 1999, bisogna ammettere che la risoluzione 1373 del 2001 è la più importante adottata dal Consiglio di Sicurezza, concordemente considerata un punto di riferimento dell'azione delle Nazioni Unite nella lotta al terrorismo.

Quest'ultima, posta in essere all'indomani degli attentati dell'11 settembre, delinea il quadro giuridico all'interno del quale si svolge l'attività dell'ONU di repressione al terrorismo.

La risoluzione del 2001, oltre a riaffermare la condanna degli attacchi contro gli Stati Uniti e ribadire gli obblighi affermati dalla precedente risoluzione 1267 del 1999, impone ulteriori obblighi nei confronti degli Stati per contrastare l'attività di organizzazioni come al-Qaeda.

In merito alla sfera penale, oggetto di interesse in questa sede, viene in rilievo, in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici e di criminalizzare la fornitura o la raccolta volontaria di fondi da parte dei cittadini o di individui presenti nei territori degli stessi, con l'intenzione di utilizzarli per realizzare atti terroristici.

Oltre a tale obbligo preliminare, la risoluzione indica una serie di comportamenti che gli Stati devono attuare per reprimere il terrorismo internazionale e per garantire di non fornire nessun supporto, neppure indiretto, alle organizzazioni terroristiche.

---

<sup>74</sup> Cfr. DE WET E., *The Chapter VII Powers of United Nations Security Council*, Oxford & Portland OR, 2004, p. 353.

Gli Stati hanno l'obbligo, dunque, di fare in modo che gli atti terroristici vengano classificati come atti criminali gravi negli ordinamenti interni e che la pena prevista rifletta debitamente la loro gravità. A ciò si aggiunge, che, ai sensi della risoluzione in esame, gli Stati sono tenuti a fornire la massima assistenza reciproca nelle indagini preliminari o nei procedimenti criminali relativi al finanziamento o al sostegno di atti terroristici, compresa l'assistenza nell'ottenimento di prove in loro possesso necessarie per i procedimenti.

Con la risoluzione 1373 del 2001 per la prima volta il Consiglio di Sicurezza ha dettato misure vincolanti per tutti gli Stati membri riferendosi ad una fattispecie generale anziché ad un caso concreto esercitando, secondo parte della dottrina, una nuova funzione "legislativa".

Le fonti normative sin d'ora esplicate evidenziano, come già accennato, l'incisività di tali obblighi su vari aspetti dell'attività statale, rappresentando la base della cooperazione in materia giudiziaria e penale e della cooperazione di polizia.

Per completezza di trattazione risulta doveroso menzionare i successivi atti adottati in ambito Nazioni Unite afferenti al finanziamento del terrorismo, rinviando tuttavia ad altra sede la loro analisi dettagliata, non affrontabile nel presente lavoro per esigenze di brevità e pertinenza.

In particolare, nel 2014 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha adottato due nuove risoluzioni: la Risoluzione n. 2170/2014, la quale ha esteso agli affiliati all'ISIL e al Fronte al-Nusra il regime di sanzioni imposto dalle precedenti risoluzioni ad Al-Qaeda, e la Risoluzione n. 2178/2014, già menzionata nel capitolo precedente, con la quale le Nazioni Unite hanno imposto agli Stati membri l'adozione di specifiche misure volte a contrastare il nuovo fenomeno *foreign terrorist fighters*, anche attraverso la criminalizzazione delle relative attività di sostegno materiale e finanziario.

Quest'ultima invitava, tra le altre cose, a sanzionare penalmente le condotte tipiche dei *FTF* e di coloro che li sollecitavano ed aiutavano a unirsi ai combattenti dell'ISIL; in particolare, ai fini penalistici, tra le citate condotte

vanno ricordate il reclutamento, il *training*, il finanziamento, il viaggio commessi per finalità di sostegno ai gruppi terroristici e di commissione di atti di terrorismo<sup>75</sup>.

Nei mesi successivi, in risposta all'avanzata dell'ISIL nei territori controllati e ai numerosi atti terroristici, perpetrati anche in Europa, il Consiglio di Sicurezza ha ulteriormente rafforzato i dispositivi di contrasto alle fonti di finanziamento e delle entità collegate, attraverso la Risoluzione n. 2199/2015 e la Risoluzione n. 2253/2015.

Tra il 2016 e il 2017 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la Risoluzione n. 2322/2016 e la Risoluzione n. 2341/2017, specificamente dirette a rafforzare la cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo, dando centralità alle attività di scambio di informazioni e alla collaborazione tra Stati e tra le autorità a vario titolo coinvolte.

In ultima analisi, si menziona la Risoluzione 2462/2019 sul terrorismo e le sue fonti di finanziamento, la quale sottolinea il ruolo essenziale del GAFI per la promulgazione degli *standard* atti a prevenire e contrastare questo fenomeno.<sup>76</sup>

### **3. Il contrasto al terrorismo nel diritto dell'Unione europea**

Preliminare rispetto alla disamina della legislazione penale italiana è l'analisi degli interventi normativi europei di contrasto al terrorismo i quali, con il crescere della minaccia, hanno influenzato in modo crescente la risposta repressiva degli Stati membri determinando, altresì, per esigenze di cooperazione

---

<sup>75</sup> MARINI L., *Foreign Terrorist Fighters: verso la revisione della Risoluzione 2178(2014)* in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>

<sup>76</sup> CARBONE M., BIANCHI P., VALLEFUOCO V., *Le nuove regole antiriciclaggio*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, pp. 325 ss.

nello spazio europeo, una progressiva armonizzazione delle normative penali vigenti.

Risulta opportuno chiarire, come anticipato in premessa, che non esiste attualmente un vero e proprio “diritto penale europeo”, inteso come sistema coerente di norme complete di precetto e sanzione, provenienti da fonti sovranazionali – in particolare dall’ambito regionale europeo – e direttamente applicabili nell’ordinamento nazionale. Ciò che esiste, invece, è l’influenza, più o meno invasiva e vincolante, del diritto europeo sul diritto penale interno; esistono, cioè, norme europee riguardanti la materia penale, in grado di incidere sulle scelte del legislatore nazionale e, pertanto, qualificabili sia pur impropriamente o in senso lato come “diritto penale europeo”<sup>77</sup>.

Sulla base di queste premesse, si osserva che la cooperazione a livello europeo in materia penale trae origine da un duplice ordine di fattori: da un lato la necessità di apprestare un adeguato sistema di tutela degli interessi propriamente comunitari e dall’altro l’intento di predisporre misure di contrasto più efficaci da quelle adottabili dai singoli Stati rispetto a fenomeni criminali di rilievo transnazionale.

Con il Trattato di Maastricht nel 1992, ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, si pervenne all’assunzione della cooperazione di polizia e di quella giudiziaria in materia penale tra le questioni di interesse comune disciplinate nel terzo pilastro dell’Unione europea.

Prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la lotta al terrorismo assumeva un ruolo primario nell’ambito delle politiche del terzo pilastro; ruolo che, già riconosciuto dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, ha trovato specifica attuazione soprattutto in seguito agli atti terroristici realizzati, a partire dal 2001, anche in territorio europeo.

Le misure europee adottate in risposta ai suddetti avvenimenti assumono la forma dell’atto più caratteristico del terzo pilastro: la decisione quadro.

---

<sup>77</sup> MASARONE V., *Il diritto penale europeo al vaglio dell’offensività: fondamento ed esiti in Archivio Penale*, fasc. n. 1, Gennaio-Aprile 2019.

Quest'ultima, dotata di un regime giuridico del tutto peculiare, viene alla luce quale strumento operativo dell'armonizzazione normativa, considerata come una delle attività del processo di costruzione europea di maggior rilievo per i condizionamenti prodotti nei sistemi penali nazionali<sup>78</sup>.

In ultima analisi, la riunificazione dei pilastri sancita dal Trattato di Lisbona cristallizzò una tendenza che si era già manifestata nella giurisprudenza comunitaria mediante un'assimilazione, sotto il profilo dell'efficacia, delle decisioni quadro alle direttive comunitarie, nonché di un progressivo riconoscimento alle istituzioni della competenza di imporre obblighi di tutela penale<sup>79</sup>.

Il sistema sin qui descritto ci consente, a questo punto, di analizzare il quadro normativo adottato nel contesto europeo, partendo dalla disamina delle decisioni quadro adottate al fine di contrastare il terrorismo internazionale, oggi assorbite nella direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta al terrorismo.

### **3.1 L'obbligo di incriminazione dei reati terroristici nella decisione quadro 2002/475/GAI**

La decisione quadro 2002/475/GAI, già menzionata nel precedente capitolo per gli aspetti concernenti il dibattito definitorio, riveste un ruolo centrale nella disamina della normativa europea di contrasto al terrorismo.

La medesima, adottata dal Consiglio dell'Unione europea – nella composizione dei ministri della giustizia e degli affari interni – il 13 giugno 2002, persegue l'obiettivo di indicare i requisiti essenziali dei reati terroristici,

---

<sup>78</sup> Sul punto, si consideri che la funzione ed il grado di vincolatività testualmente assegnato alle decisioni quadro dal previgente art. 34, co. 2, lett. b), TUE, ne facevano la tipica espressione del compromesso, insito nel modello cooperativo di terzo pilastro, tra il metodo comunitario e le forme classiche di cooperazione internazionale al fine di mediare la riluttanza degli Stati membri ad ammettere una competenza penale diretta delle istituzioni comunitarie.

<sup>79</sup> MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, op. cit., pp. 123 ss.

fissando, altresì, precisi parametri a cui ancorare le relative sanzioni, con il precipuo scopo di armonizzare le normative nazionali in materia penale.

Nello specifico, l'art. 1 della decisione in esame prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché siano considerati reati terroristici una serie di atti intenzionali, identificati in un elenco tassativo di condotte-base e definiti reati in base al diritto nazionale.

In relazione alle condotte *de qua*, la decisione quadro statuisce che ciò che rende terroristiche tali fattispecie è, dal punto di vista oggettivo, la possibilità che esse, per loro natura o per il contesto in cui si inseriscono, arrechino grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e, dal punto di vista soggettivo, che siano commesse al fine di intimidire gravemente la popolazione o di costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o, ancora, di destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

Nello specifico, le principali condotte previste sono: a) attentati alla vita di una persona che possano causarne il decesso; b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; d) distruzioni massive di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture-compresi sistemi informatici – e piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, ovvero distruzioni di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; ... i) minaccia di mettere in atto uno dei comportamenti elencati dalla lettera a) alla lettera h).

Orbene, l'enunciazione dei reati terroristici e l'elenco delle condotte allo stesso ricollegabili ai sensi dell'art. 1, risulta integrato dalla previsione dell'art. 2 comma 2, in base alla quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per rendere punibili gli atti intenzionali di direzione di un'organizzazione terroristica e di partecipazione alle sue attività.

In tal occasione, la decisione quadro chiarisce la nozione di organizzazione terroristica, disponendo che la medesima si configura come un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici. In relazione alla anzidetta definizione, si evidenzia che parte della dottrina ha ritenuto la medesima fortemente indeterminata e, dunque, gravemente carente in termini di offensività<sup>80</sup>.

A tal riguardo, la carenza in termini di offensività si comprende analizzando la decisione quadro del 2002 da un punto di vista politico-criminale, in base al quale la stessa risulta espressione di una tipica logica emergenziale applicata alla sfera sovranazionale.

In ossequio a tale logica, ciò che ne deriva è, *in primis*, l'adozione di un modello debole di associazione, in secondo luogo, una forte anticipazione della tutela penale e, infine, la previsione di un trattamento sanzionatorio più rigoroso di quello previsto per le corrispondenti fattispecie comuni.

Il sistema sin qui descritto, si colloca in una prospettiva di accentuata deterrenza, in conformità ad una accentuata ottica general-preventiva.

A conferma di quanto detto depone la lettura dell'art. 4 comma 1, il quale prescrive agli Stati membri l'adozione di misure necessarie a rendere punibili, oltre al concorso e l'istigazione a commettere uno dei reati di cui agli articoli precedenti, anche la semplice minaccia di realizzare uno degli altri comportamenti ivi elencati.

In un'ultima analisi, la circostanza che l'atto europeo sia volto a realizzare scopi di tipo repressivo-deterrente è confermata dalle opzioni formulate in ordine alle sanzioni da apprestare per i reati indicati agli articoli da 1 a 4, le quali devono essere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

---

<sup>80</sup> CAVALIERE, *L'influenza sull'ordinamento italiano del diritto penale europeo delle organizzazioni criminali* in MIR PUIG S., CORCOY BIDASOLO M, GÓMEZ MARTÍN (a cura di), *Garantías constitucionales y derecho penal europeo*, Madrid – Barcellona – Buenos Aires – São Paulo, 2012, p. 254.

### **3.2 La decisione quadro 2008/919/GAI: i reati connessi ad attività terroristiche**

Da quanto sinora esposto, emerge la tendenza del legislatore dell'Unione europea di armonizzare le normative penali nazionali adottando un orientamento politico criminale in senso general-preventivo negativo.

Ciò risulta confermato nella decisione quadro 2008/919/GAI, adottata dal Consiglio il 28 novembre 2008, che contribuisce all'obiettivo politico più generale di prevenire il terrorismo, prevedendo l'incriminazione di reati allo stesso connessi, riducendo, a tale scopo, la diffusione di materiale che possa istigare la perpetrazione di attentati terroristici<sup>81</sup>.

Orbene, tale atto modifica la decisione quadro del 2002 pocanzi esaminata, chiedendo agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché siano considerati reati connessi ad attività terroristiche, in aggiunta a quelli già previsti, anche la pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, reclutamento e addestramento a fini terroristici, chiarendone, altresì, il significato.

In particolare, viene modificato l'art. 3 della decisione quadro 2002, chiarendo che si intende per:

a) "pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo", la diffusione, o qualunque altra forma di pubblica divulgazione, di un messaggio con l'intento di istigare a commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h), qualora tale comportamento, che preconizzi direttamente o indirettamente reati di terrorismo, dia luogo al rischio che possano essere commessi uno o più reati;

b) "reclutamento a fini terroristici" l'induzione a commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h) o all'articolo 2, paragrafo 2;

---

<sup>81</sup> V. il *considerando* n. 7.

c) “addestramento a fini terroristici” l’atto di fornire 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 uno dei reati di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h), nella consapevolezza che le istruzioni impartite sono intese per conseguire tale obiettivo.

Ciò che viene in rilievo dal tenore delle disposizioni contenute nella decisione quadro è una forte anticipazione della tutela penale, volta a punire non solo gli atti di terrorismo propriamente intesi, ma anche la sola circostanza di aver tenuto una condotta idonea a provocare o indurre taluno a commettere un atto con finalità di terrorismo. E ancora, la decisione quadro in esame non solo prevede che gli Stati debbano dotarsi di norme volte a punire tali forme di comportamento ma riconosce, in aggiunta, la facoltà per ciascun Stato membro di adottare le misure necessarie per rendere punibile il tentativo di commettere il reclutamento e l’addestramento a fini terroristici.

Da quanto sinora esposto emerge che la decisione quadro del 2008 presenta una marcata tendenza verso un diritto penale di prevenzione o dell’intenzione, slegato dalla effettiva commissione di atti e condotte penalmente rilevanti. Tale approccio ha ricevuto talune critiche in dottrina in quanto l’anticipazione della soglia di punibilità anzidetta giunge sino alla previsione della punibilità di fatti di terrorismo anche soltanto presunti.

Tale osservazione riconduce all’annoso dibattito in merito al contemperamento, da un lato, tra la libera manifestazione del pensiero – inteso come valore fondante gli ordinamenti democratici – il principio di materialità e di offensività posti a fondamento del diritto penale e, dall’altro lato, la tutela della sicurezza degli Stati e la salvaguardia della pubblica incolumità.<sup>82</sup>

Tuttavia, al fine di porre rimedio al rischio di compressione di diritti e libertà fondamentali e, nel caso di specie, all’inevitabile limitazione della libertà

---

<sup>82</sup> Cfr. GRASSO G., *La Costituzione per l’Europa e la formazione di un diritto penale dell’Unione europea*, in DOLCINI E., PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 370-371

di espressione determinata dall'incriminazione della pubblica provocazione, la decisione quadro del 2008 precisa espressamente, all'art. 2, che la stessa «*non ha l'effetto di imporre agli Stati membri di adottare misure che siano in contrasto con i principi fondamentali relativi alla libertà di espressione, in particolare la libertà di stampa e la libertà di espressione in altri mezzi di comunicazione, quali risultano dalle tradizioni costituzionali o dalle norme che disciplinano i diritti e le responsabilità della stampa o di altri mezzi di comunicazione, nonché le relative garanzie procedurali, quando tali norme riguardano la determinazione o la limitazione della responsabilità*».

In conclusione, alla luce del problematiche sorte in merito a tali norme, possiamo dire che la legislazione europea del 2002-2008 in materia di contrasto penale al terrorismo è largamente rimasta sul terreno del diritto penale simbolico, senza riuscire veramente ad incidere sui sistemi nazionali, armonizzandoli solo in parte e molto lentamente e introducendo «tendenze preoccupanti, che non debbono essere trascurate: la tendenza a stabilire disposizioni penali che non perseguono un chiaro scopo di tutela, la tendenza a trascurare il principio di *extrema ratio*, la tendenza ad imporre obblighi di penalizzazione che conducono sul piano nazionale a fattispecie penali eccessivamente indeterminate, così come la tendenza a reagire ad ogni problema sociale con una crescente repressione e a vedere in ciò di per sé solo un plusvalore»<sup>83</sup>.

### **3.3 La Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo**

I drammatici attentati compiuti recentemente in Europa hanno determinato un'importante evoluzione della minaccia terroristica: tale circostanza ha reso la disciplina previgente inadeguata a rispondere alle esigenze di lotta al terrorismo, risultando necessaria, pertanto, l'adozione della direttiva 2017/541/UE.

---

<sup>83</sup> PATRONE I., *La legislazione dell'Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali in Terrorismo internazionale, Politiche della sicurezza. Diritti Fondamentali in Gli Speciali di Questione Giustizia*, 2016, p. 283.

La direttiva in esame, concernente la lotta contro il terrorismo, è adottata in data 15 marzo 2017 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, a seguito di un negoziato avviatosi nel 2015<sup>84</sup> e sostituisce la decisione quadro 2002/475 GAI del Consiglio, così come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI.

Il legislatore dell'Unione europea ha inteso, con la stessa, aggiornare il quadro normativo europeo, predisponendo strumenti idonei ad affrontare adeguatamente il fenomeno terroristico, così come si è sviluppato ed evoluto negli ultimi anni. La stessa si pone il precipuo intento di contrastare efficacemente il terrorismo, attraverso la creazione di un quadro giuridico comune che favorisca la cooperazione tra gli Stati membri in tutte le sue forme.<sup>85</sup>

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente, pertanto, consentono di evidenziare che la direttiva *de qua* tende a superare l'inadeguatezza connessa agli strumenti di armonizzazione sino ad allora adottati dall'Unione europea in un momento in cui l'Europa è colpita fortemente dalla minaccia di attentati terroristici.

A conferma di ciò, nell'agenda europea sulla sicurezza<sup>86</sup> la Commissione ha indicato come priorità il miglioramento del quadro dell'UE sulla lotta al terrorismo e ha annunciato l'intenzione di aggiornare l'attuale normativa in materia penale per far fronte a queste nuove sfide.

Nel programma di lavoro per il 2016<sup>87</sup> la Commissione, considerando che gli Stati membri devono affrontare in misura crescente il fenomeno del moltiplicarsi delle persone che si recano all'estero a scopi terroristici e la minaccia

---

<sup>84</sup> 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, consultabile al sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>85</sup> MANFREDINI F., *Con la direttiva 2017/541/UE le istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale* in *Cassazione Penale*, fasc. 9, settembre 2017, p. 3384B; DE LUCA S., *La direttiva 2017/541/UE e il difficile bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e rispetto dei diritti umani*, 2017, [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it)

<sup>86</sup> COM (2015) 185 *final* del 28 aprile 2015.

<sup>87</sup> COM (2015) 610 *final* del 27 ottobre 2015.

che esse rappresentano al loro ritorno, annunciava una proposta legislativa volta a riesaminare la decisione quadro sulla lotta al terrorismo.<sup>88</sup>

Premesso ciò, al fine di realizzare tale obiettivo, mediante la direttiva in esame, le istituzioni europee hanno elaborato una serie di strategie le quali, nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, sono volte, nello specifico, a prevenire l'addestramento ai fini terroristici, a contrastare le attività illecite che ne costituiscono mezzi di finanziamento, a migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni tra autorità giudiziarie, a migliorare la gestione degli effetti di attentati terroristici con l'assistenza alle vittime del terrorismo e, infine, ad adottare accordi di cooperazione e di assistenza specifica con Stati terzi e con organizzazioni internazionali e regionali.

Si osserva che le misure adottate dalla direttiva 2017/541/UE, per il perseguimento degli enunciati obiettivi, presentano sia un carattere di natura sostanziale che di natura processuale. In particolare, le misure di carattere sostanziale, di grande rilievo, prevedono specifiche condotte le quali integrano fattispecie di reato ed intervengono, altresì, sulla disciplina di alcuni istituti di parte generale.

La direttiva, che si andrà di qui a breve ad esplicitare, si dedica, *in primis*, ai reati di terrorismo e reati riconducibili a un gruppo terroristico, di seguito ai reati connessi ad attività terroristiche e, infine, alla protezione e sostegno alle vittime del terrorismo e ai loro diritti.

Procedendo con ordine nell'analisi della direttiva, si osserva che una prima parte delle disposizioni contenute all'interno del provvedimento riproduce obblighi di incriminazione già previsti dalla decisione quadro del 2002, così come

---

<sup>88</sup> Tali persone sono spesso indicate come "combattenti terroristi stranieri". Se il problema in quanto tale non è nuovo, sono senza precedenti la scala e la portata di questi viaggi in zone di conflitto, specialmente in Siria e in Iraq, finalizzati a combattere o ricevere un addestramento con gruppi terroristici. Secondo l'ultima relazione di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione europea (*TE-SAT*), l'entità del problema sta crescendo: si calcola che alla fine del 2014 il numero totale di persone partite dall'UE in direzione di zone di conflitto fosse superiore a 3000 e che adesso sia giunto a 5000, mentre nello stesso periodo il numero di persone rientrate in patria risultava aumentato in alcuni Stati membri. Gli Stati membri hanno segnalato che ciò rappresenta una notevole minaccia alla sicurezza.

modificata dalla decisione quadro del 2008. Nello specifico, le disposizioni contenute all'interno del titolo II – rubricato reati di terrorismo e reati riconducibili ad un gruppo terroristico – prevedono una serie di obblighi di incriminazione, alcuni dei quali già precedentemente introdotti dalla decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo<sup>89</sup>.

La direttiva riconduce alla nozione di reati di terrorismo, a norma dell'art. 3, specifiche ipotesi di atti intenzionali, i quali sono suscettibili di arrecare grave danno ad un paese o a un'organizzazione internazionale.

Dal tenore del sopracitato art. 3 si desume che, affinché possa concretizzarsi un reato di terrorismo, occorre il compimento di un atto che sia riconducibile ad una delle condotte analiticamente elencate al par. 1<sup>90</sup>, e che l'atto stesso persegua uno specifico scopo terroristico, individuato al par. 2.

Gli scopi previsti dalla norma sono, alternativamente, *“intimidire gravemente la popolazione”*, *“costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto”* o *“destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche e, costituzionali, economiche o sociali”*.

---

<sup>89</sup> Così come aggiornata dalla decisione quadro 2008/919/GAI.

<sup>90</sup> Gli “atti” elencati sono: 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; 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 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).

La seconda categoria di fattispecie criminose, individuate dal titolo II della direttiva in esame, è relativa ai reati riconducibili ad un gruppo terroristico.

Orbene, l'art. 4 prevede la punibilità di atti intenzionali di direzione di un gruppo terroristico (lett. a) e gli atti di partecipazione alle sue attività (lett. b).

Si osserva, in merito a questa seconda fattispecie, che il legislatore europeo ha inteso rafforzare la punibilità di alcuni reati, prevedendo espressamente che gli stessi risultino integrati anche qualora un soggetto fornisca informazioni, mezzi materiali o finanziamenti ad un gruppo terroristico, nella consapevolezza di contribuire alle relative attività criminose.

Orbene, la *ratio* sottesa all'enunciato art. 4 risiede nella consapevolezza della grave natura dei reati riconducibili ad attività terroristiche, in ragione del fatto che gli stessi possono potenzialmente condurre alla commissione di reati terroristici nonché consentire ai gruppi terroristici di proseguire e continuare a sviluppare le attività di terrorismo.<sup>91</sup>

Il titolo III della direttiva, oggetto di disamina in questa sede, prevede la punibilità di una serie di condotte connesse alle attività terroristiche, le quali siano idonee ad incrementare il pericolo che vengano compiuti attentati terroristici.

L'introduzione della suddetta categoria di reati costituisce, senz'altro, il più significativo tentativo di far fronte alle nuove modalità di incitamento, reclutamento, addestramento e organizzazione finalizzate alla commissione di gravi crimini.

Dalla lettura delle norme che si andranno di qui a breve ad esplicitare, si evince l'intento del legislatore di anticipare grandemente la soglia di punibilità del reato di terrorismo, ivi comprendendo anche la punibilità delle attività prodromiche al compimento di tali atti, per il sol fatto che le medesime siano idonee ad aumentare il rischio di commissione di atti terroristici<sup>92</sup>.

La prima fattispecie di reato prevista dal titolo III della direttiva, ai sensi dell'art. 5, è la pubblica provocazione volta a commettere reati di terrorismo, per

---

<sup>91</sup> Cfr. il *considerando* n. 9

<sup>92</sup> Vedi il *considerando* n. 10

mezzo del quale viene punita la diffusione o la divulgazione in forma pubblica di un messaggio con l'intento di istigare la commissione di uno dei reati di terrorismo enucleati dalla direttiva in esame.

Vengono ricompresi in tale categoria la diffusione *online* ed *offline* di messaggi o immagini, comprese quelle riguardanti le vittime del terrorismo, i quali vengano alla luce come mezzo per raccogliere sostegno alle cause dei terroristi o ad intimidire gravemente la popolazione.<sup>93</sup>

Il successivo art. 6 qualifica come reato l'atto di sollecitare un'altra persona a commettere o a contribuire alla commissione del reato di terrorismo.

Gli articoli 7 e 8 comprendono tra i reati connessi ad attività terroristiche l'addestramento a fini terroristici, incriminando sia coloro che lo forniscono che coloro che lo ricevono. Tale previsione persegue l'intento di rispondere alle minacce di chiunque prepari attivamente la commissione di reati di terrorismo.<sup>94</sup>

In ragione dell'evoluzione del fenomeno terroristico avvenuta di recente, il successivo articolo 9 prevede la punibilità dei viaggi all'estero a fini terroristici, ivi compresi gli atti preparatori volti a tale scopo. Giova precisare, a tal riguardo, che non si qualifica come reato l'atto di viaggiare in quanto tale, bensì il fatto che lo spostamento verso un altro Stato abbia come scopo quello di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo.

Il successivo articolo punisce, oltre i viaggi a fini terroristici, anche l'agevolazione di tali viaggi.

---

<sup>93</sup> Il *considerando* n. 10 specifica, in merito, che la condotta dovrebbe essere punibile qualora comporti il pericolo che possano essere commessi atti terroristici. Il medesimo *considerando* chiarisce, altresì, che “*per ogni caso concreto, nell'esaminare se sussista siffatto pericolo, si dovrebbe tenere conto delle specifiche circostanze del caso, come l'autore e il destinatario del messaggio, nonché del contesto in cui l'atto è commesso. Nell'applicare la presente disposizione sulla pubblica provocazione conformemente al diritto nazionale, è opportuno tenere conto altresì dell'entità e della natura verosimile del pericolo.*”

<sup>94</sup> Si precisa che l'addestramento a fini terroristici comprende l'acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche, anche attraverso internet o consultazione di materiale didattico, 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'art. 3, par. 1, lettere da a) a i).

L'articolo 11 configura la fattispecie delittuosa di finanziamento del terrorismo, intesa come fornitura o raccolta di capitali, con l'intenzione di utilizzarli o con la consapevolezza che saranno utilizzati, per commettere un reato di cui agli articoli da 3 a 10 della direttiva.

Tale disposizione si pone il precipuo intento di rafforzare le misure già adottate dalla direttiva 2015/849/UE, concernente la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di finanziamento del terrorismo.

Si osserva, a tal proposito, che il summenzionato art. 11 muove dalla consapevolezza che sussistono, ad oggi, innumerevoli attività suscettibili di finanziare in maniera redditizia i gruppi terroristici, tra le quali si elencano, a titolo esemplificativo, il commercio illecito di armi da fuoco, petrolio, sostanze stupefacenti, sigarette, nonché merci e beni culturali contraffatti, il traffico di esseri umani, il racket e l'estorsione<sup>95</sup>. Siffatte attività risultano sintomatiche dello stretto legame intercorrente tra criminalità organizzata e gruppi terroristici, il quale, accrescendo la minaccia per la sicurezza dell'Unione europea, impone una risposta adeguata da parte delle autorità degli Stati membri.

A chiusura del titolo III della direttiva, vengono previste, all'art. 12, tre ultime fattispecie di reato connesse ad attività terroristiche: il furto aggravato, l'estorsione e la produzione o utilizzo di falsi documenti amministrativi, commessi allo scopo di commettere i reati di cui all'art. 3.

È doveroso precisare che il successivo titolo IV della direttiva introduce una serie di norme applicabili a tutte le fattispecie di reato fin qui esplicate, relative alla parte generale del diritto penale nonché al diritto processuale penale<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Vedi il *considerando* n. 13.

<sup>96</sup> In particolare, il titolo IV della direttiva contiene norme in merito: alla connessione con i reati di terrorismo (art. 13), alla punibilità dell'istigazione a compiere i reati di terrorismo, nonché al concorso di reati e al tentativo (art. 14), alle sanzioni applicabili alle persone fisiche (art. 15), enumera specifiche circostanze attenuanti (art. 16), la responsabilità delle persone giuridiche per la commissione di reati di terrorismo (art. 17) e le relative sanzioni alle stesse applicabili (art. 18), ai profili attinenti alla giurisdizione e all'esercizio dell'azione penale (art. 19) agli strumenti di indagine, alla confisca (art. 20), alle specifiche misure volte a contrastare

A seguito della disamina della direttiva 2017/541/UE offerta in questa sede, si evince chiaramente l'intento del legislatore europeo di fornire una risposta concreta ed effettiva al fenomeno terroristico, il quale – alla luce della sua recente evoluzione – costituisce una preoccupante minaccia all'integrità dei diritti umani nonché alla democrazia e allo Stato di diritto.<sup>97</sup>

Quanto precede ha determinato l'adozione di una strategia che, andando oltre l'incriminazione degli atti di terrorismo propriamente intesi, è volta ad anticipare in misura consistente la soglia di punibilità delle condotte finalizzate al terrorismo, ivi comprendendo la punibilità di una serie di atti prodromici e funzionali allo stesso.

In particolare, tra questi vanno comprese le attività di radicalizzazione e di reclutamento nelle file del terrorismo, le quali destano particolare preoccupazione e che divengono destinatarie di norme europee volte al loro contrasto e prevenzione. Tale scopo si raggiunge mediante il coordinamento, lo scambio di informazioni e l'aggiornamento delle politiche nazionali di prevenzione.

### **3.4 L'intervento dell'UE nel contrasto al finanziamento del terrorismo**

Come è emerso dall'analisi fin qui svolta, le misure adottate dall'Unione europea al fine di neutralizzare il terrorismo denotano una duplice natura: repressiva e preventiva.

Nello specifico, le azioni repressive, che intervengono solo in seguito alla commissione dei reati di terrorismo, riguardano sostanzialmente sia l'applicazione e il rafforzamento delle leggi nel settore penale sia la previsione di specifiche sanzioni penali a danno degli autori.

---

la pubblicazione online di contenuti diretti alla pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, nonché allo scambio di informazioni (art. 21).

<sup>97</sup> Occorre precisare che le misure da ultimo adottate in ambito europeo ed illustrate in questa sede rappresentano l'attuazione delle indicazioni fornite dalla Commissione nell'Agenda sulla sicurezza.

Le azioni preventive si traducono, invece, in una serie di disposizioni adottate al fine di ostacolare e di neutralizzare, *ab origine*, la concreta attuazione di attacchi terroristici, intercettando e bloccando, ad esempio, le fonti del finanziamento illecito di cui esso si serve.

Orbene, soprattutto in tale ultima direzione si è mossa l'Unione europea la quale, analogamente alle Nazioni Unite di cui si è parlato nei paragrafi precedenti, è partita dal presupposto che il numero e la gravità degli attentati dipende dalle risorse economiche che i terroristi riescono a reperire dotandosi, in ragione di ciò, di misure volta a reprimerne il finanziamento<sup>98</sup>.

La crescita e lo sviluppo delle varie organizzazioni terroristiche, invero, hanno posto in risalto la circostanza che queste non necessitano solo di un legame ideologico tra gli associati ma, soprattutto, di strumenti idonei a reperire i fondi necessari per la propria attività.

In ciò emerge l'importanza di prevedere la punibilità della condotta di finanziamento al terrorismo, che si riferisce a tutte quelle attività accessorie poste in essere al fine di reperire denaro o altri supporti, anche materiali, in favore delle organizzazioni terroristiche.

Giova, a tal proposito, ricordare che l'azione dell'Unione europea nella lotta al terrorismo si svolge in stretta cooperazione con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ciò in quanto le Risoluzioni adottate da quest'ultimo, essendo vincolanti per gli Stati membri dell'ONU, hanno interessato anche i Paesi dell'UE. Sulla scorta di esse è conseguita l'emanazione di una serie di posizioni comuni<sup>99</sup> allo scopo di coordinare l'azione degli Stati membri nel contrasto alle fonti del finanziamento del terrorismo<sup>100</sup>.

Si osserva, pertanto, che se è vero che l'Unione europea non è direttamente vincolata dalle risoluzioni del Consiglio delle Nazioni Unite

---

<sup>98</sup> Cfr. DE VIDO S., *Il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale: profili di diritto internazionale e dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012.

<sup>99</sup> In particolare, la n. 1999/727/PESC del 15 novembre 1999 e n. 2001/154/PESC del 26 febbraio 2001, non più in vigore.

<sup>100</sup> DI STASIO C., *Lotta multilivello al terrorismo internazionale*, *op. cit.*, p. 260.

siccome, ai sensi dell'art. 25 della Carta dell'ONU, tali risoluzioni vincolano solo gli Stati membri è vero anche che le medesime coinvolgono sovente i settori di competenza dell'UE che, nella prassi, procede spontaneamente.

L'Unione europea ha così agito in modo trasversale attraverso i suoi strumenti normativi; in particolare, mediante l'adozione di regolamenti si è raggiunto l'obiettivo di congelare i fondi dei presunti terroristi e di criminalizzare il finanziamento del terrorismo in modo uniforme e simultaneo.

Sempre sulla base di questo complesso meccanismo legislativo, l'Unione europea ha dato attuazione alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1373 del 2001. E così, il Consiglio dell'UE ha approvato prima due posizioni comuni, la n. 2001/930/PESC e la n. 2001/931/PESC sulla base delle quali ha adottato il Regolamento CE 2580/2001.

Sulla stregua delle considerazioni sin qui svolte, è possibile affermare che esistono due tipologie di *black lists* in ambito comunitario, vale a dire quelle che rappresentano la semplice trasposizione, mediante il varo di posizioni comuni, dei provvedimenti elaborati dal Comitato per le Sanzioni dell'ONU, e quelle approvate autonomamente dal Consiglio, sulla base della proposta elaborata da appositi comitati interni<sup>101</sup>.

Nonostante questa differenziazione, però, la Commissione Europea ha predisposto la propria lista consolidata (*Financial Security Database*) di tutte le persone e le organizzazioni attualmente soggette a sanzioni finanziarie internazionali in Europa, così dotando gli Stati Membri di uno strumento estremamente efficace, anche sotto il profilo informativo.

Per quanto concerne, invece, gli aspetti di natura prettamente repressiva e quindi afferenti all'ambito penale, si osserva che, con il passare degli anni, il finanziamento del terrorismo ha assunto una importanza crescente quale strumento per la crescita delle organizzazioni internazionali. Pertanto, a livello

---

<sup>101</sup> Così TEBALDI M., *Le Black Lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti* in *Diritto penale contemporaneo*, 7/2018, p. 80.

europeo, similmente a quanto accaduto in ambito internazionale, si è sentita la necessità di rendere autonoma la fattispecie di finanziamento al terrorismo che trova la sua prima collocazione nella summenzionata posizione comune del Consiglio n. 931\2001, relativa all'applicazione di specifiche misure per combattere il terrorismo e, successivamente, nella decisione del Consiglio n. 475/2002, la quale puniva le condotte di partecipazione in un gruppo terroristico, che includevano anche il fornire risorse materiali o finanziarie, con la consapevolezza che tale partecipazione avrebbe contribuito alle attività terroristiche del gruppo.

Negli anni successivi l'Unione ha rafforzato la propria strategia di contrasto, adottando la dichiarazione sulla lotta al terrorismo del 2004 e la Strategia globale contro il terrorismo (di cui si parlerà diffusamente in seguito) che si ponevano come obiettivo principale la prevenzione del fenomeno, da realizzare anche tramite un'attività di controllo e congelamento dei fondi destinati a finanziare i gruppi terroristici<sup>102</sup>.

Si evidenzia che tale definizione non distingue tra il finanziamento volto al compimento di un atto terroristico e il finanziamento per sostenere un'organizzazione terroristica: l'atto terroristico è compiuto dall'organizzazione e il finanziamento sarà punibile quale crimine quando vi è la conoscenza dei fini terroristici dell'organizzazione stessa. Il finanziatore, quindi, è responsabile, anche se i fondi dallo stesso forniti, non sono utilizzati per un atto terroristico.

In questo senso, in Europa, fin dall'inizio, la nozione di finanziamento al terrorismo è stata autonoma rispetto a quella del terrorismo internazionale, anticipando, in qualche modo, l'evoluzione di tale fenomeno poi riconosciuta anche a livello internazionale.

Ciò posto, per comprendere in che modo l'Unione europea ha deciso di contrastare il finanziamento del terrorismo, occorre comprendere le modalità

---

<sup>102</sup> BORLINI L., *The reform of the Fight against Money Laundering and Terrorism Financing: from the 2012 FATF Recommendations to the New EU Legislation in Diritto del commercio internazionale*, fasc. 03, 2015.

concrete con le quali lo stesso avviene. Orbene, le fonti privilegiate di finanziamento dei gruppi terroristici risultano, principalmente, le attività illecite quali i rapimenti a scopo di estorsione, il traffico di droga e altre condotte illecite volte a reperire fondi. Quest'ultimi, poi, per essere riutilizzati nei canali leciti sopra descritti devono essere "ripuliti". Emerge, quindi, come l'attività di riciclaggio sia strettamente connessa con il finanziamento al terrorismo.

Nel tempo si è assistito a un'evoluzione delle tecniche di dissimulazione di capitali di origine illecita o per finalità illecite: si utilizzano spesso, per scopi criminali, tecniche sofisticate, sviluppate grazie all'innovazione finanziaria, alla globalizzazione dei mercati e alle potenzialità consentite dalle moderne tecnologie informatiche.<sup>103</sup>

Alla luce di tali considerazioni, l'Unione europea, negli ultimi anni, ha adottato diverse misure volte a controllare i movimenti di denaro e a garantirne la trasparenza, in particolare nelle attività finanziarie, emanando numerose direttive a tale scopo.

Ai fini della presente trattazione e in linea con le osservazioni sin qui svolte, occorre menzionare la terza direttiva sul riciclaggio n. 2005/60/CE, la quale da un lato ha previsto una definizione di finanziamento del terrorismo, considerandolo come «*la fornitura o la raccolta di fondi, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione che essi dovrebbero essere utilizzati o sapendo che essi devono essere utilizzati, in tutto o in parte, al fine di effettuare uno dei reati ai sensi degli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475 / GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo*» (art. 2 , par. 4) e, dall'altro lato, la stessa direttiva ha creato un sistema di prevenzione e di controllo, non solo come strumento per evitare il riciclaggio di denaro, ma anche per prevenire e lottare contro il finanziamento del terrorismo.

---

<sup>103</sup> Per ulteriori approfondimenti: LA ROCCA L., *La prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nelle nuove forme di pagamento. Focus sulle valute virtuali in Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 1, giugno 2015.

La quarta direttiva sul riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo è la direttiva n. 2015/849/UE «*sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*». Quest'ultima delinea tutta una serie di obblighi di controllo, conservazione e registrazione della clientela per combattere il riciclaggio di denaro e prevenire il finanziamento al terrorismo, facendo, così, riemergere un importante legame tra il finanziamento al terrorismo e il reato di riciclaggio.

Da ultimo, il più recente intervento in materia, che si colloca nell'ambito del piano d'azione elaborato nel 2016 dalla Commissione contro il finanziamento del terrorismo è la quinta Direttiva Antiriciclaggio 2018/843 del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849, la quale persegue l'obiettivo di protezione del sistema finanziario mediante la prevenzione, l'individuazione e l'indagine del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Il fine è di migliorare la trasparenza riguardo alla titolarità delle società e dei *trust*, di rafforzare i controlli sui paesi terzi a rischio, di affrontare i rischi connessi alle carte prepagate e alle valute virtuali, nonché di rafforzare la cooperazione tra le unità nazionali di informazione finanziaria.

#### **4. Il reato di terrorismo nel diritto interno: evoluzione storica e recenti sviluppi**

Volgendo lo sguardo alla legislazione penale interna in materia di terrorismo internazionale, si osserva preliminarmente che l'ordinamento italiano ha reagito al fenomeno *de quo* nonostante non sia stato direttamente colpito da alcun attentato di matrice fondamentalista islamica.

Per tale motivo, con il precipuo scopo di fronteggiare quella che, comunque, veniva percepita alla stregua di un'incombente minaccia, l'Italia ha spesso riutilizzato, raffinandoli e adattandoli alle circostanze contingenti, istituti

già sperimentati per combattere altri fenomeni criminali, analogamente aberranti, quali la mafia e il terrorismo interno.<sup>104</sup>

Ciò premesso, nel delineare l'*excursus* legislativo, è possibile individuare preliminarmente quattro fasi in cui il medesimo si è articolato, corrispondenti alla nascita e all'evoluzione del fenomeno. In particolare, vi è:

- la prima fase precedente all'attentato del'11 settembre 2001;
- la seconda fase successiva al predetto attentato che, come già detto, funge da spartiacque nell'evoluzione del terrorismo;
- la terza fase che trae origine dagli attacchi alla stazione ferroviaria Atocha di Madrid nel 2004 e alla metropolitana di Londra nel 2005;
- e infine, la quarta ed attuale fase, segnata soprattutto dal terrorismo riconducibile all'*ISIS* e dalla nascita dello Stato Islamico.

Nel tracciare più nel dettaglio la linea evolutiva della legislazione italiana antiterrorismo, occorre partire dalla prima fase e, quindi, dal momento in cui, per la prima volta, si è parlato di terrorismo nel nostro ordinamento: nell'anno 1978 veniva introdotto nel Codice penale l'art. 289 *bis*, il quale punisce il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione<sup>105</sup>. Mediante tale fattispecie di reato si intendeva fornire una risposta ai numerosi atti di violenza con movente politico, posti in essere in quegli anni<sup>106</sup>.

La perseveranza delle organizzazioni terroristiche, riscontrata negli anni Settanta, aveva reso necessaria l'adozione del D.L. 15 dicembre 1979 n. 625 al quale è riconosciuto il merito di aver introdotto i reati di associazione terroristica

---

<sup>104</sup> Cfr. VIGANÒ F., *Terrorismo e sistema penale* in *Rivista di diritto processuale penale*, 2006, p. 648.

<sup>105</sup> L'art. 289 *bis* venne introdotto con l'art. 2 del D.L. 21 marzo 1978 n. 59.

<sup>106</sup> Per un maggiore approfondimento della normativa penale introdotta in risposta al terrorismo degli anni Settanta, si rinvia a: GREVI V., *Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*, in PASQUINO G. (a cura di), *La prova delle armi*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 699ss; PALAZZO F.C., *La recente legislazione penale*, Padova, 1985, p. 168; VIGNA P.L., CHELAZZI G., *Terrorismo* in VASSALLI G. (diretto da), *Dizionario di diritto e procedura penale*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 1055; LAUDI M., *Terrorismo*, in *ED*, XLIV, Milano, 1992, p. 355.

e di eversione dell'ordine democratico *ex art. 270 bis c.p.*<sup>107</sup> nonché il reato di attentato per finalità terroristiche o di eversione *ex art. 280 c.p.*<sup>108</sup>.

Tuttavia, la reale svolta normativa è riconducibile all'autunno del 2001, allorquando, in seguito agli attentati alle Torri gemelle, viene arricchito il quadro legislativo in materia di terrorismo, al fine di fronteggiare l'incombente minaccia globale.

A tale scopo, nell'arco di un breve lasso di tempo, vennero adottati alcuni importanti decreti-legge:

- D.L. n. 353 del 28 settembre 2001<sup>109</sup> mediante il quale il governo ha dato attuazione alle misure contro Al-Qaeda e i Talebani, disposte dal Consiglio dell'Unione europea in attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
- D.L. n. 369 dell'ottobre 2001, convertito con L. n. 431 del 14 dicembre 2001<sup>110</sup>, il quale ha introdotto misure volte a reprimere il finanziamento del terrorismo, creando a tal uopo il Comitato di Sicurezza finanziario<sup>111</sup>;

---

<sup>107</sup> L'art. 270 *bis* c.p. fu introdotto nel nostro Codice penale dall'art. 3 del Decreto-legge 15/12/1979 (c.d. decreto Cossiga), convertito nella legge 06/02/1980 n. 15, con la finalità di introdurre una fattispecie penale che consentisse di combattere le varie forme di terrorismo diffusesi in Italia in quegli anni.

<sup>108</sup> A tal riguardo, si da atto del fatto che gli interventi del legislatore italiano in materia di terrorismo in quegli anni non sono stati tutti incentrati sulla prevenzione generale e sulla minaccia della pena, bensì si sono sviluppati anche in direzione di interventi premiali, cioè di trattamenti di favore per coloro che avrebbero mostrato segni di ravvedimento. Significativi in merito risultano: la L. 191/78, la L. 15/80 e la legge sui pentiti 304/82, la quale escludeva la punibilità per taluni reati associativi qualora si fossero tenuti determinati comportamenti come determinare lo scioglimento dell'associazione, fornire informazioni sull'associazione e impedire che un reato venisse portato a termine.

<sup>109</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 28 settembre 2001 e abrogato a seguito dell'abrogazione del regolamento (CE) 467/2001 del Consiglio, del 6 marzo 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. L 67 del 9 marzo 2001.

<sup>110</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 dicembre 2001 n. 290: "Misure urgenti per reprimere e contrastare il terrorismo internazionale"

<sup>111</sup> Occorre ricordare che l'ONU, con una risoluzione del 1999, ha introdotto degli elenchi di "sospetti terroristi" o di "interdetti" per sanzionare il Governo afgano dei Talebani. A tale procedura si era adeguata l'UE attraverso l'emanazione di più regolamenti che sanciscono l'obbligo del congelamento dei beni destinati alle persone fisiche o giuridiche incluse nell'elenco degli "interdetti". In Italia al Comitato di Sicurezza Finanziaria, istituito presso il

- D.L. n. 372 del 18 ottobre 2001, convertito con L. n. 438 del 15 dicembre 2001<sup>112</sup>.

I decreti-legge introdotti rappresentano una vera e propria svolta nell'allora sistema penale, soprattutto se si considera che la citata legge n. 438 del 2001 recante le "*Disposizioni urgenti per combattere il terrorismo internazionale*", inserendosi in un impianto di norme disciplinanti, come unico e solo fenomeno, il terrorismo di matrice interna, ha doverosamente adeguato il menzionato sistema alla grave e attuale emergenza del terrorismo internazionale.

A tal riguardo, si è ravvisata la necessità di riscrivere l'art. 270 *bis* c.p.<sup>113</sup>, il quale, nella sua originaria formulazione, non era applicabile alle organizzazioni operanti in Italia con finalità terroristiche internazionali<sup>114</sup>.

A seguito dell'intervento legislativo del 2001, il novellato terzo comma dell'art. 270 *bis* specifica che la finalità di terrorismo sia ravvisabile anche allorquando le attività progettate da un'associazione siano rivolte verso uno Stato estero, un'istituzione ovvero un organismo internazionale.

Con le citate modifiche si è voluta valorizzare la dimensione globale inserendo, tanto nella rubrica quanto nel testo, l'esplicito riferimento al terrorismo internazionale.

Inoltre, con la legge in esame viene apportata un'ulteriore modifica al Codice penale: l'art. 270 *ter* prevede una sanzione anche nei confronti di coloro

---

Ministero dell'Economia, è affidato il compito di trasmettere informazioni all'UE per la formazione delle liste sulla base di idonei elementi tratti da procedimenti penali e da provvedimenti di natura giurisdizionale emessi nella fase delle indagini preliminari.

<sup>112</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 dicembre 2001 n. 293: "Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo".

<sup>113</sup> L'art. 1 della legge di conversione, infatti, stabilisce che "*chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione ed un organismo internazionale. Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*".

<sup>114</sup> PECCIOLI A., *Associazione a base italiana con finalità eversiva di un ordinamento estero* in *Diritto e Procedura Penale*, 2000, p. 485.

che sostengono, offrendo rifugio o vitto, ospitalità ovvero mezzi di trasporto i partecipanti alle associazioni di cui agli artt. 270 e 270 *bis*. In ultima analisi, viene inserito tra le condotte penalmente rilevanti anche la figura del finanziatore muovendo tale modifica dal presupposto che impedire il finanziamento è un obiettivo imprescindibile nella repressione del terrorismo.<sup>115</sup>

Si osserva, a tal proposito, che la condotta di finanziamento, rappresenta una novità nell'ambito dei reati associativi che si giustifica per l'importanza che assumono nella sopravvivenza e nel rafforzamento delle associazioni terroristiche, le condotte che si esauriscono in apporti economico-patrimoniali<sup>116</sup>.

Al termine di questa fase, la quale ha completamente innovato il diritto penale interno, vi sono state altre importanti modifiche, intervenute dapprima nel 2003 e, successivamente, in seguito ai citati attentati di Madrid, nel 2004, e di Londra, nel 2005.

Le prime norme che vengono in rilievo nella terza fase sono la L. 14 gennaio 2003 n. 7, che ratifica la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999 e la L. 4 febbraio 2003 n. 34, che ratifica la Convenzione per la repressione degli atti terroristici mediante esplosivi, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 15 dicembre 1997<sup>117</sup>.

Si realizza, in tal senso, l'interazione delle fonti interne ed internazionali finalizzata alla creazione di una strategia comune di lotta al terrorismo che abbia

---

<sup>115</sup> Si aggiunge, altresì, che la legge n. 438 del 2001 ha potenziato l'apparato investigativo e repressivo nello specifico settore del terrorismo interno ed internazionale, ad esempio in materia di intercettazioni preventive e fermo di polizia, estendendo anche alle ipotesi di terrorismo internazionale le misure c.d. premiali, già previste per il terrorismo interno e la criminalità organizzata, volte alla incentivazione della disgregazione interna delle associazioni terroristiche.

<sup>116</sup> CARINGELLA F., DE PALMA M., FARINI S., TRINCI A., *Manuale di diritto penale parte speciale*, Dike Giuridica Editrice, 2017, p. 42.

<sup>117</sup> Giova menzionare altre ratifiche di Convenzioni internazionali, anche settoriali, rispetto ai quali l'Italia si è impegnata e che ha ratificato nel corso degli anni. In particolare: la Convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, firmata a New York il 18 dicembre 1979, la Convenzione europea sul terrorismo, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1977, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo, firmata a Dublino il 4 dicembre 1979, la Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione dei mercenari, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 14 dicembre 1989.

come presupposto la graduale armonizzazione delle discipline di diritto nazionale in materia.

L'ultima fase evolutiva si colloca a partire dal 2015, anno della strage nella redazione del Charlie Hebdo a seguito della quale fu emanato il D.L. 18 febbraio 2015 nr. 7<sup>118</sup> che ha il merito di aver previsto ulteriori mezzi di contrasto al terrorismo anticipando, sotto il profilo sostanziale, la soglia della rilevanza penale e raffinando gli strumenti investigativi e preventivi<sup>119</sup>.

Ponendo l'attenzione principalmente sulle norme penali innovate dal suddetto decreto-legge, si evidenzia che l'art. 270 *quater* prevede la punibilità dell'arruolato, il quale non era punito ai sensi della disciplina previgente. Quest'ultimo viene, tuttavia, punito con una sanzione meno afflittiva rispetto a quella comminata all'arruolatore, la cui condotta viene ritenuta di maggior disvalore sociale<sup>120</sup>.

L'art. 270 *quater* comma 2 c.p. punisce, in aggiunta alla condotta di chi arruola altri soggetti per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo, anche la condotta di chi si arruola, sempre che non ricorrano gli estremi dell'addestramento o della partecipazione al reato associativo.

---

<sup>118</sup> Convertito con la legge 17 aprile 2015 nr. 43. Per un commento si veda ROBERTI F., GIANNINI L., *Manuale dell'antiterrorismo. Evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Laurus Robuffo, Roma, 2016; LEO G., *Nuove norme in materia di terrorismo in Diritto penale contemporaneo*, 2015; WENIN R., *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal d. l. 7/2015 in Diritto penale contemporaneo*, 2015; COLAIOCCO S., *Prime osservazioni sulle fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto legge n. 7 del 2015 in Archivio Penale*, 2015 n. 1, pp. 6 e ss.; KOSTORIS R.E., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo pacchetto antiterrorismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

<sup>119</sup> In riferimento a questi ultimi, si da atto che l'art. 6 ha introdotto la possibilità per i Servizi di informazione e sicurezza, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, di svolgere colloqui personali con detenuti e internati al sol fine di acquisire informazioni per la prevenzione dei delitti con finalità di terrorismo di matrice internazionale. I colloqui sono autorizzati dal Procuratore Generale competente per territorio e del loro svolgimento è data comunicazione allo stesso Procuratore Generale e al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e al Comitato Parlamentare per la Sicurezza.

<sup>120</sup> VALSECCHI A., *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in KOSTORIS R. E., VIGANÒ F. (a cura di), *op. cit.*, p. 12.

Infine, è stata data rilevanza penale nell'art. 270 *quater* comma 1 c.p. al fatto di chi organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo<sup>121</sup>. Le nuove condotte punibili si modellano esattamente sugli attori che nello scenario del terrorismo internazionale sono comparsi con prepotenza, provocando i maggiori allarmi: il riferimento è ai *foreign terrorist fighters* ossia gli stranieri residenti nei paesi europei e anche cittadini dall'origine o naturalizzati in tali Paesi, che partono per combattere a fianco dello Stato islamico.

Ma l'innovazione di maggior rilievo si rinviene nel disposto dell'art. 270 *quinquies* il quale, oltre a confermare la punibilità dell'addestrato, introduce una nuova figura riconducibile alle sempre più frequenti ipotesi di auto-addestramento e punisce colui che, avendo acquisito autonomamente istruzioni, pone in essere comportamenti finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'art. 270 *sexies* c.p.<sup>122</sup>

Volendo individuare il *fil rouge* che lega i recenti interventi normativi, appare chiaro l'intento del legislatore di ricondurre nell'alveo del diritto penale specifiche condotte che caratterizzano il *modus agendi* dei nuovi attori del terrorismo internazionale, i quali sono protagonisti di un fenomeno che è in grado di provocare un crescente allarme per la sicurezza degli Stati.

Ed è proprio a quest'ultima categoria, ossia i *foreign terrorist fighters*, a cui intende rivolgersi la novella dell'art. 270 *quinquies* c.p., in ragione del fatto che questi ultimi operano sganciati dai loro gruppi e aderiscono alla ideologia fondamentalista islamica da autodidatti, in genere avvalendosi di Internet e, il più delle volte, senza instaurare contatti diretti con i gruppi cui si ispirano.

---

<sup>121</sup> Queste fattispecie vengono incontro ad una esigenza processuale, in quanto permettono di colpire condotte indipendentemente dalla prova della partecipazione del soggetto al reato associativo: non a caso, tutte queste fattispecie presentano la clausola di riserva rispetto al reato di cui all'art. 270 *bis* c.p.

<sup>122</sup> Una soluzione che, sebbene eviti di sanzionare la condotta di mera acquisizione di informazioni, che di per sé potrebbe essere neutra, appare poco coerente con le intenzioni del legislatore di sanzionare l'auto-addestramento, in quanto si punisce «*il compimento di condotte con finalità di terrorismo, rispetto alle quali il reperimento delle istruzioni rappresenta un antefatto*».

Le forme di auto-addestramento rappresentano un notevole fattore di rischio per gli Stati, poiché la metodologia applicata dai lupi solitari è caratterizzata dall'impossibilità di prevedere i soggetti intenzionati ad agire e di individuare i loro possibili obiettivi<sup>123</sup>.

Si osserva, tuttavia, che nei confronti delle suddette norme sono state mosse talune obiezioni e, in particolare, si è sostenuta la loro ridotta applicabilità in ragione della loro natura di norma sussidiaria.

Si osserva, invero, che le condotte di arruolamento, addestramento e organizzazione di trasferimenti all'estero hanno un rilievo autonomo “*fuori dai casi di cui all'art. 270 bis*”, ossia fuori dei casi di concorso nell'associazione con finalità di terrorismo.

Orbene, tale dottrina sostiene che alla disposizione *de qua* spetterebbe uno spazio di intervento inesistente o molto residuale, potendo essere contestato, il più delle volte, il reato associativo.<sup>124</sup>

Quanto asserito, tuttavia, potrebbe risultare eccessivamente critico soprattutto se si considera che sovente si ravvisano non poche difficoltà probatorie in ordine alla partecipazione di un individuo ad una associazione internazionale ovvero in ordine all'esistenza dell'associazione stessa.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Si osserva che il *modus agendi* dei Lupi solitari ha colpito sia negli USA che in Europa, in particolare in Francia. Ad esempio, si menziona la strage di Orlando, avvenuta negli Stati Uniti il 12 giugno 2016. Per completezza, si aggiunge che anche coloro che in Israele hanno aderito alla c.d. *intifada* dei coltelli, aggredendo casuali passanti possono essere definiti Lupi solitari in quanto di norma non hanno una precedente militanza in organizzazioni terroristiche e agiscono rispondendo ad una chiamata ideologica rivolta indistintamente a tutti i musulmani che abitano in Israele.

<sup>124</sup> VALSECCHI A., *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in KOSTORIS R. E., VIGANÒ F. (a cura di), *op. cit.*, 6-8.

<sup>125</sup> In merito alla difficoltà probatoria del reato di cui all'art. 270 *bis* c.p., in particolare in merito ai gruppi esistenti in Italia che svolgono compiti di mero supporto ad organizzazioni che operano in altri Paesi, si veda ROBERTI F. in KOSTORIS R. E., VIGANÒ F. (a cura di), *op. cit.*, p. 486. Si ravvisa, inoltre, che l'individuazione di organizzazioni nell'ambito del terrorismo internazionale è ben più complessa rispetto al fenomeno delle Brigate Rosse e i gruppi affini.

A questo punto, occorre un accenno all'impatto che le fonti sovranazionali producono nel nostro ordinamento penale nel contrasto al terrorismo internazionale.

Queste, come già anticipato, si muovono nella direzione dell'espansione e dell'anticipazione del controllo penale, come conferma la direttiva n. 541 del 2017 la quale, ad oggi, costituisce l'atto più completo compiuto in materia di terrorismo rispetto al tema dell'armonizzazione penale nello spazio europeo. Tuttavia, se è vero che la maggior parte delle condotte punibili ai sensi della direttiva del 2017 costituiscono già reato nel nostro ordinamento, la stessa ha prospettato comunque un ulteriore allargamento delle fattispecie penali già in vigore nel nostro ordinamento<sup>126</sup>.

In conclusione, dalla disamina della normativa interna si evidenzia che l'odierno diritto penale di contrasto al terrorismo si colloca in un sistema di tutela progressiva, valorizzando le tecniche di tutela anticipata che consente di intervenire in uno stadio antecedente a quello tipizzato dei delitti di attentato.

Se da un lato le fattispecie a carattere preparatorio si adattano alle nuove forme di azione del terrorismo internazionale che opera attraverso una rete piuttosto che ad all'interno di un'organizzazione gerarchicamente strutturata<sup>127</sup>, dall'altro si osserva che è proprio nelle fattispecie a struttura fortemente

---

<sup>126</sup> Ad esempio, «l'atto di recarsi in un Paese diverso [...] al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo [...] o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico [...] o di impartire o di ricevere un addestramento a fini terroristici» (laddove l'art. 270 *quater*.1 c.p. punisce solo chi organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo); «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 a commettere» fatti di terrorismo, mentre la scelta fatta dal legislatore nel 2015 (con il decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, conv. in l. 17 aprile 2015, n. 43) è stata più limitativa, punendo l'acquisizione, anche in modo autonomo, di istruzioni, ma solo se seguita da comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo. In tal senso, cfr. FASANI F., *L'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione sostanziale italiana in Diritto penale e processo*, 2018, p. 12; PELLISSERO M., *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza in Ragion Pratica*, Fascicolo 1, giugno 2018, pp. 79-97.

<sup>127</sup> FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, 2016, pp. 33 ss.

anticipata che si annida il progressivo avvicinamento del diritto penale al limite verso il confine della sua delegittimazione.<sup>128</sup>

## **5. (segue) I beni giuridici tutelati dal diritto penale: il difficile bilanciamento tra tutela della sicurezza e garanzia dei diritti**

Il quadro normativo sin qui descritto, volto a delineare la normativa multilivello afferente al diritto penale in materia di terrorismo, non può prescindere, in ultima analisi, dalla trattazione, in chiave critica, dei beni giuridici tutelati dalle fattispecie di reato riconducibili al terrorismo e delle problematiche scaturenti da un'eccessiva anticipazione della punibilità delle condotte *de qua*.

In particolare, dal punto di vista penalistico, i fatti di terrorismo – al di là delle numerose e diverse definizioni sociologiche o di diritto internazionale del fenomeno – si connotano per la gravità dei danni e dei concreti pericoli che essi comportano per la vita e l'incolumità di molte persone, prima che per il patrimonio pubblico o privato. Si tratta, invero, di fatti connotati di una elevata lesività e drammaticità e, in quanto tali, idonei a terrorizzare la collettività.

A tal proposito, si osserva che la capacità di incutere terrore nella collettività rappresenta un aspetto fondamentale del fenomeno in esame, essendo una caratteristica ravvisabile sia negli atti di terrorismo interno, si pensi alla strage di Piazza Fontana del 12 dicembre 1969, sia negli atti di terrorismo internazionale, come la strage dell'11 settembre 2001 compiuta da un gruppo di terroristi aderenti ad Al Qaeda.

---

<sup>128</sup> PELLISSERO M., *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite in Terrorismo internazionale Politiche della sicurezza Diritti fondamentali in Questione Giustizia*, 2016, pp. 99ss

Tale premessa è necessaria nella misura in cui consente di individuare gli interessi in gioco e i beni che occorre bilanciare ogniqualvolta si renda necessario l'intervento penale.

Come è noto, infatti, gli interventi che incidono sulle libertà della persona, in applicazione al principio di offensività, sono giustificati solo in presenza del danno o del pericolo per beni giuridici di rango costituzionale proporzionato. Tali beni, in virtù del principio di determinatezza, ai sensi dell'art. 25 comma 2 Cost., devono essere precisamente definiti e la loro offesa deve essere empiricamente verificabile.

Orbene, la normativa esaminata nei paragrafi precedenti necessita di essere valutata in termini di compatibilità rispetto ai diritti sanciti dalla nostra Costituzione, la quale è inserita in una cornice europea di tutela dei diritti dell'uomo.

I dubbi in merito alla legittimità della normativa penale in materia di terrorismo sorgono dal momento in cui le esigenze di prevenzione del terrorismo si elevano sino a giungere alla criminalizzazione del mero accordo nonché degli atti preparatori.

Sul piano politico criminale, l'argomentazione volta a legittimare l'anticipazione della tutela penale fa leva sulla funzione special-preventiva del diritto penale volto alla prevenzione delle condotte di reato mediante un intervento anticipato. Orbene, si osserva a tal uopo che la norma penale non può comunque intervenire prima che si verifichi un pericolo reale, concreto ed imminente dei beni giuridici, come imposto dai principi costituzionali di offensività ed *extrema ratio*.<sup>129</sup>

È evidente, infatti, che per quanto siano da ritenere aberranti le condotte con finalità di terrorismo, fortemente lesive di beni fondamentali della collettività, le norme volte al loro contrasto non possono porsi in dispregio dei

---

<sup>129</sup> Sul tema, SCEVI P., *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali* in *Archivio Penale*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018, pp. 49-65.

principi penalistici inviolabili: legalità dei reati e delle pene, offensività, personalità della responsabilità penale, divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, divieto assoluto della pena di morte.<sup>130</sup>

I suddetti principi valgono per ogni essere umano; pertanto, nessun reato giustifica un'esecuzione della pena inumana o incentrata sulla mera neutralizzazione, anziché sull'offerta di reinserimento sociale.

Sulla base di ciò, si ritiene che un diritto penale del nemico, che neghi ad alcuni individui i diritti fondamentali e le garanzie costituzionali del sistema penale, contrasti con la garanzia dei diritti che necessariamente devono essere riconosciuti ad ogni persona in quanto tale, in ossequio al principio sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Non va dimenticato, infatti, che nessuno di questi principi può soccombere *in toto* in un ipotetico bilanciamento con le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e sicurezza pubblica in quanto ciascuno di questi elementi fa parte dell'ordine costituzionale e, pertanto, deve essere oggetto di un equo contemperamento che tenga conto di interessi individuali e collettivi.

Ne deriva che, se è vero che il terrorismo internazionale presenta alcune peculiarità che lo rendono un fenomeno sostanzialmente emergenziale, è anche vero che di fronte all'emergenza si deve saper configurare un nuovo punto di equilibrio tra l'efficacia degli strumenti e il rispetto delle garanzie. In questa prospettiva è possibile affermare che se alcuni principi possono conoscere una certa flessibilizzazione, tuttavia non è possibile derogare alla tutela di alcuni diritti fondamentali dell'uomo<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali* in *Diritto penale e modernità* (a cura di) WENIN R., FORNASARI G., Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 13- 17

<sup>131</sup> FORNI L., VETTOR T., *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 141; Per approfondimenti sul tema del bilanciamento tra l'esigenza di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale con la necessità di preservare i diritti fondamentali, v. CASOLARI F., *La tutela dei diritti fondamentali da parte delle Corti comunitarie nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale* in *Il dialogo tra le culture. Diversità e conflitti come risorse di pace*, Donzelli Editore, Roma, 2008, pp. 175-208; PANELLA C., *La risposta giudiziaria al terrorismo: giusto equilibrio tra giustiziabilità e*

In tale ottica, non può non tenersi conto che la legislazione penale italiana si inserisce, come evidenziato in premessa, in un contesto internazionale ed europeo.

In relazione alla tutela dei diritti fondamentali, si osserva che la normativa europea antiterrorismo, che vincola gli Stati anche sul piano dell'intervento penale, risulta carente in termini di determinatezza e anticipazione della tutela penale.

In particolare, una corresponsabilità della normativa europea antiterrorismo nella espansione della disciplina nazionale si evince già dall'avallo a norme penali indeterminate che incriminano il mero accordo o delle norme che definiscono il concetto di organizzazione terroristica e di partecipazione alla stessa in modo alquanto indeterminato.

In relazione a ciò, si pone l'attenzione sulla circostanza che se una norma europea è indeterminata, vaga ovvero anticipa la tutela penale prevedendo la punibilità di condotte prodromiche, rispetto a questa gli Stati non possono circoscrivere e dettagliare ulteriormente le condotte, tenendo fuori dalla sfera di punibilità fattispecie che il diritto europeo ritiene, invece, integranti il reato di terrorismo.

Il legislatore viene così sottoposto ad un vincolo che può risultare in forte tensione con i principi costituzionali, alimentando il difficile raccordo tra la tutela della sicurezza collettiva e la garanzia dei diritti individuali.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, la giurisprudenza europea si è espressa in più occasioni in ordine alla definizione e l'accertamento dei reati di terrorismo che, da un lato, mettono in pericolo l'essenza stessa delle istituzioni

---

*diritti dell'uomo* in ZANCH C., PANELLA C., *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, p. 29-50, 2004; BIONDI F., *Terrorismo, ordine pubblico e sicurezza nazionale nell'Unione europea* in *Quaderni Costituzionali*, Fasc. 3, settembre 2015, pp. 783ss; LO TAURO G., *Diritti fondamentali e misure antiterrorismo nell'Unione europea. "Intervalli melodici" tra Consiglio e Corte di giustizia* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2020, pp. 151-182.

unitarie, dall'altro, la salvaguardia di quei principi giuridici fondamentali, che fungono da barriera insormontabile anche per le normative di contrasto al terrorismo dei singoli Stati membri.<sup>132</sup>

Ad esempio, nel caso *Leroy c. Francia*<sup>133</sup>, la Corte ha considerato che la condanna ad una lieve multa per concorso in apologia del terrorismo, imposta all'autore francese di una caricatura e didascalia provocatorie in merito all'attacco al *World Trade Center* nel 2001, non violava i diritti garantiti all'autore dall'art. 10 in tema di libertà di espressione.

In quel caso, la Corte ha concluso che, considerata la data della pubblicazione (appena due giorni dopo l'attacco), l'autore doveva essere consapevole dell'impatto che la stessa avrebbe potuto avere in termini di diretta incitazione alla violenza.

In senso analogo un'altra sentenza del giudice di Strasburgo<sup>134</sup> ha ritenuto conforme alla Convenzione la condanna di un cittadino belga di religione musulmana, che aveva incitato i correligionari a «dominare» anche in Belgio, a «cercare lo scontro», per imporre con la forza la «sharia», minacciando anche di morte l'allora Ministro della Difesa.

La Corte ha richiamato in proposito la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 97/20 del 30 ottobre 1997, la Decisione quadro del Consiglio dell'UE n. 2008/913/JAI del 28 novembre 2008 ed altri atti normativi sovranazionali, tutti finalizzati alla prevenzione delle forme d'incitazione al razzismo, alla xenofobia ed alla discriminazione di ogni genere.

Nella decisione *de qua*, la fondamentale libertà di espressione incontra il muro invalicabile dei “delitti di odio”, che incitano direttamente alla discriminazione di tipo violento. Tali condotte, sia pure verbali, apologetiche, quando diventano pericolose e dunque in sé potenzialmente distruttive, lesive di beni fondamentali altrui – vita, integrità fisica, ma anche libertà morale, onore e

---

<sup>132</sup> Sul tema, VANORIO F., *Il contrasto al terrorismo globale tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali* in *Questione Giustizia*, 5 gennaio 2021.

<sup>133</sup> *Leroy c. Francia*, 36109/03, §§ 36-48, 2 ottobre 2008.

<sup>134</sup> *Belkacem c. Belgio*, 34367/14, 27 giugno 2017.

reputazione – non trovano più protezione nella Convenzione, che non può mai proteggere un diritto individuale a scapito della collettività democratica.

## Capitolo III

### La Strategia europea antiterrorismo

*1. Guerra e “Strategia” ai tempi del terrorismo internazionale – 2. La Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo. – 2.1. Le revisioni alla Strategia globale. I Piani di Azione 2016 e 2018. – 3. Verso la creazione della Strategia europea. – 4. L’evoluzione della Strategia europea per la lotta al terrorismo. Il Piano di Azione 2020 per una politica integrata dell’Unione in materia di prevenzione del finanziamento del terrorismo. – 4.1 I pilastri della Strategia antiterrorismo: prevenzione, protezione, perseguimento, risposta.*

#### 1. Guerra e “Strategia” ai tempi del terrorismo internazionale

La stesura del presente capitolo impone alcune preliminari precisazioni in ordine alla nozione di strategia, intesa come piano di azione di lungo termine volto al raggiungimento di uno scopo predeterminato.

Ebbene, la nozione di strategia risulta storicamente correlata al concetto di guerra che, secondo una definizione tradizionale, consiste nella *“lotta armata fra stati o coalizioni per la risoluzione di una controversia internazionale più o meno motivata da veri o presunti conflitti di interessi ideologici o economici”*<sup>135</sup>.

Volendo adattare il concetto di strategia al terrorismo, si evidenzia che questo fenomeno, consistendo in una forma di impiego della forza finalizzata al

---

<sup>135</sup> DEVOTO G., OLI G. C., *Il dizionario della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze 1990. In merito alla definizione della guerra, cfr. CLAUSEWITZ K., *Della guerra*, Mondadori, Milano 1970, I, cap. I, § 2, p. 19.

perseguimento di obiettivi politici, risulta assimilabile di guerra, condividendo con questa molti aspetti importanti.<sup>136</sup>

L'associazione tra la nozione di terrorismo e la guerra si è manifestata soprattutto in seguito all'aberrante attentato dell'11 settembre 2001, in occasione del quale si è registrato un utilizzo estensivo in dottrina del concetto di “*guerra asimmetrica*”, con non poca confusione in ordine al significato da attribuirvi.<sup>137</sup>

*In primis*, si chiarisce che l'asimmetria di cui si è detto è legata alla diversità di attori (statuali e non statuali) e di mezzi impiegati.

Nella sua concezione più essenziale, l'asimmetria bellica si manifesta, dunque, in termini di attori e di mezzi, concretizzandosi in una disparità tra i diversi fronti del conflitto.

Qualsiasi attore che voglia raggiungere un obiettivo deve, pertanto, elaborare una strategia dotandosi, altresì, di strumenti per poterla sostenere. Nel fare ciò, occorre necessariamente prendere in considerazione le diversità delle parti e il divario eventualmente esistente tra le stesse.

Per meglio comprendere le predette osservazioni, guardiamo, a titolo esemplificativo, ai già citati fatti dell'11 settembre 2001: secondo un rapporto presentato dalla commissione di inchiesta USA, i contenuti di energia ed informazione richiesti per organizzare l'attentato, seppur grandi per un'organizzazione terroristica, sono infinitesimali rispetto al normale *budget* di energia e informazione che il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti impiega in condizioni ordinarie.<sup>138</sup>

Tale considerazione consente di dedurre la particolare efficacia della strategia terroristica adottata da al-Qaeda per la realizzazione dell'attentato, dimostrando una spiccata capacità di utilizzare a proprio favore le grandezze di

---

<sup>136</sup> DOTTORI G., *Contrasto al terrorismo internazionale, con particolare riferimento al fenomeno dei Foreign Fighters. Stati e terrorismo* in *La Comunità internazionale*, fasc. n. 4/2019, pp. 545-553.

<sup>137</sup> Cfr. BAUD J., *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Les Editions du Rocher, Monaco, 2003, pp. 96-97.

<sup>138</sup> *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, <https://govinfo.library.unt.edu/911/report>.

tempo e spazio, abbinata ad una competenza nello sfruttare le tecnologie “libere”, rese disponibili dai processi di globalizzazione che minimizzano i costi e, allo stesso tempo, amplificano gli effetti degli attacchi.<sup>139</sup>

Alla luce di quanto sin qui esposto, si rappresenta che la diffusione internazionale del terrorismo, ha fatto emergere la necessità che gli Stati si dotassero di una strategia antiterrorismo con lo scopo di prevenire eventuali minacce alle istituzioni democratiche.

Venendo allo spazio europeo, le stragi di Madrid del 2004 e di Londra del 2005 hanno dimostrato che affrontare secondo vecchi schemi chi pratica la guerra asimmetrica è del tutto inutile, tanto più se questa guerra si estende a livello globale. La trasformazione del terrorismo globale mette in crisi anche le consolidate tecniche di *intelligence* occidentali.<sup>140</sup> Inoltre, la recrudescenza degli ultimi anni degli atti di terrorismo ad opera di organizzazioni sempre più difficili da stanare, caratterizzate da modalità operative disparate e talvolta indecifrabili, ha senza dubbio accentuato l'esigenza di creazione di una strategia multilivello diretta ad orientare l'azione degli Stati in un'ottica di indispensabile coordinamento, al fine di fronteggiare un fenomeno che si espande ben oltre i confini dei territori dei singoli Stati.

Basti pensare all'impalpabile diffusione di *sleepers*, o cellule dormienti, costituite da individui pienamente assimilati nella società in cui si trovano, ma pronti a rinunciare a tutto, persino alla vita, in nome di un'ideologia distorta che richiede loro di compiere un'azione annientatrice vista come salvifica.

Rilevante, in tal senso, è il recente episodio di cronaca, sintomo dell'attualità e della pericolosità del fenomeno terroristico nella sua evoluzione più recente: a Parigi, il 16 ottobre 2020, un Professore è stato decapitato all'uscita dalla scuola. L'assassino, un diciottenne nato a Mosca di origine cecena, lo ha decapitato con un coltello gridando «*Allah Akhbar*». La vittima è

---

<sup>139</sup> CUCCHINI R., RUZZA S., *Asimmetria e trasformazione della guerra in Informazioni della Difesa*, fasc. 5/2007, pp. 32-37.

<sup>140</sup> Cfr. ROBERTI F., *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative in Gli Speciali di Questione Giustizia*, 2016, p. 55.

un professore di storia, Samuel Paty, che nei giorni precedenti aveva mostrato in una classe di liceo, nel corso di una lezione sulla libertà di espressione, le vignette di Maometto pubblicate da Charlie Hebdo, in occasione del processo contro i responsabili della strage del 7 gennaio 2015.

Questo è solo uno dei tanti episodi di terrorismo che, ad oggi, colpiscono l'Europa<sup>141</sup>; le modalità con le quali questi fatti si sono verificati permette di cogliere l'enorme difficoltà da parte degli Stati di stanare ed impedire la commissione di tali condotte di violenza, essendo spiccatamente imprevedibili.

Tale circostanza è ancor più allarmante se si considera il ruolo crescente assunto dai *social media* e dai mezzi di comunicazione informatica, capaci di mettere in collegamento individui anche a notevoli distanze e di favorire operazioni di istigazione, facilitazione o supporto al compimento di crimini grazie all'anarchia che regna nel cosiddetto *dark web*.

Quanto precede determina un'indubbia intensificazione del rischio per i cittadini di ogni Stato, rendendo necessaria l'attuazione di strategie di difesa preventiva che anticipino la soglia di intervento delle forze di polizia sino al primo momento utile a fronteggiare la suddetta minaccia.<sup>142</sup>

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, il presente capitolo si pone l'obiettivo di illustrare la strategia di contrasto al terrorismo adottata dall'Unione europea la quale, tuttavia, non può prescindere dall'analisi dell'azione strategica adottata, per la prima volta, dalla Comunità internazionale nell'ambito delle Nazioni Unite.

---

<sup>141</sup> Basti pensare che solo poche settimane prima, il 25 settembre 2020, un altro attentato è stato compiuto da un islamista che ha ferito a colpi di mannaia due persone che fumavano per strada davanti agli *ex* locali della redazione di Charlie Hebdo, a Parigi. Sconosciuto alle forze di sicurezza, l'uomo ha spiegato il suo gesto con l'intenzione di colpire la rivista che aveva pubblicato i disegni satirici. Solo che non sapeva che gli uffici non erano più in quella palazzina. Il padre dell'estremista – in apparenza non legato a fazioni – aveva esaltato l'azione del figlio, dichiarando “*ha fatto un buon lavoro, sono fiero di lui*”. Poi è emerso che la regione dove è cresciuto il giovane è molto forte l'influenza di un movimento islamico radicale locale impegnato in una campagna contro i «blasfemi».

<sup>142</sup> CITINO Y. M., *Sicurezza e stato di diritto nella minaccia dei foreign terrorist fighters in Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 2/2019; NEAL A. W., *Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism, Liberty, Security and the War on Terror*, Routledge, London, 2009.

## 2. La Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo

I principi enunciati nel Capitolo I della Carta delle Nazioni Unite quali la pace internazionale e sicurezza, le relazioni amichevoli tra gli Stati, la cooperazione internazionale, il rispetto dei diritti umani, la pari dignità della persona e il rifiuto di ogni discriminazione hanno dovuto fare i conti, purtroppo, con una realtà ben diversa dall'utopia di un mondo connotato da rapporti pacifici tra gli Stati.

Ebbene, un aspetto rilevante in tale scenario di insicurezza e tensione internazionale riguarda la crescente minaccia alla pace causata dal terrorismo che, già a partire dagli anni Sessanta, si affaccia nello scenario mondiale con i suoi attentati e la sua violenza multiforme, peraltro in continua espansione dopo il 2001.<sup>143</sup>

Sulla base di tale presupposto, le Nazioni Unite, per la prima volta, hanno posto in essere un'azione di contrasto al terrorismo internazionale. In tale contesto, il ruolo primario è stato svolto dall'Assemblea generale e dal Consiglio di Sicurezza, indiscusse protagoniste dell'azione strategica antiterrorismo in ambito ONU.<sup>144</sup>

Occorre partire dal 2006, anno in cui l'Assemblea Generale ha adottato la risoluzione n. 60/288 dell'8 settembre 2006 intitolata «*Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo*» con approvazione del relativo Piano di Azione<sup>145</sup>, che si affianca alla tradizionale risoluzione intitolata alle «*Misure per eliminare il terrorismo internazionale*»<sup>146</sup>. La risoluzione *de qua* raccoglie

---

<sup>143</sup> Per ulteriori approfondimenti cfr. TEZZA L., *Terrorismo e diritti umani*, Youcanprint, 2019.

<sup>144</sup> MARINI L., *Le minacce del terrorismo, la Comunità internazionale, le Nazioni Unite in Gli Speciali di Questione Giustizia*, 2016, p. 235.

<sup>145</sup> Il Piano di Azione sottolinea la necessità di combattere le cause del terrorismo, attraverso la promozione di forme pacifiche di soluzione delle controversie, del dialogo interculturale, della tolleranza, della giustizia e dello sviluppo.

<sup>146</sup> A tal proposito, si evidenzia che la prima «*Dichiarazione sulle misure ...*» fu adottata con la breve risoluzione 49/60 del 9 dicembre 1994 e fu quindi integrata mediante un documento annesso alla risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996.

numerose proposte formulate dal Segretario Generale Kofi Annan nel suo Rapporto del 2 maggio 2006 “*Uniamoci contro il terrorismo: raccomandazioni per una strategia globale contro il terrorismo*”.

La Strategia in esame è uno strumento globale unico per migliorare le azioni di contrasto al terrorismo a livello nazionale, regionale e internazionale.

Le attività intraprese comprendono una vasta gamma di misure che vanno dal rafforzamento della capacità nazionali nel contrastare le minacce terroristiche ad un più efficace coordinamento delle attività antiterrorismo all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

Il punto di partenza della Strategia è quello di condannare, in maniera unanime ed inequivocabile, il terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni, attuato da chiunque, in qualsiasi luogo e per qualsivoglia scopo, in quanto rappresenta una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale<sup>147</sup>.

La Strategia si fonda su quattro pilastri.

Il primo pilastro disegna l'approccio preventivo al terrorismo internazionale ponendosi quale obiettivo «*l'eliminazione di tutte le condizioni che possano favorire la diffusione del terrorismo*»<sup>148</sup>. In particolare, il primo pilastro si caratterizza per l'individuazione di una serie proposte volte alla promozione di una cultura di pace, giustizia e dialogo interculturale e religioso, individuando nell'*UNESCO* un attore chiave.

Nell'ottica di un'azione coordinata e unitaria degli Stati, al par. 4 della risoluzione, si evince il proposito dell'Assemblea Generale di allinearsi al

---

<sup>147</sup> Per quanto riguarda questo aspetto, gli Stati vengono invitati, in primo luogo, a diventare parte delle convenzioni esistenti in materia di terrorismo, a dare concreta attuazione alle risoluzioni in materia adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e dal Consiglio di Sicurezza e a rafforzare la cooperazione con il Comitato contro il terrorismo e con gli altri organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza.

<sup>148</sup> Nel primo pilastro si evidenzia l'enfasi posta dalla Strategia globale alla c.d. diplomazia preventiva volta a scongiurare le situazioni di conflittualità armata ovunque nel mondo. Si riconosce infatti che «*successful prevention and peaceful resolution of such conflicts (...) would contribute to strengthening the global fight against terrorism*» (UN Doc. A/RES/60/288, Plan of Action, par. 1 del I pilastro).

Consiglio di Sicurezza<sup>149</sup> nell'azione volta a impegnare gli Stati membri ad inserire nei propri ordinamenti interni, *in primis*, il divieto di incitamento al terrorismo e, *in secundis*, l'adozione di specifiche misure volte a prevenire lo stesso.

Occorre precisare, a tal uopo, che la volontà degli Stati di introdurre specifiche fattispecie di reato che vietino i suddetti comportamenti presenta in concreto non poche insidie: in particolare, ciò che emerge è la difficoltà di effettuare una corretta individuazione della fattispecie criminosa di apologia al terrorismo che non integri, invece, una manifestazione legittima della libertà di espressione, garantita da convenzioni universali e regionali in materia di diritti umani.

Alla luce del concreto rischio di lesione dei diritti universali dell'uomo, si è, pertanto, ravvisata la necessità di richiamare espressamente, nell'ambito della risoluzione, il prioritario rispetto del diritto internazionale al fine di scongiurare che l'introduzione di specifiche fattispecie di reato potesse di fatto integrare una illegittima restrizione della libertà di parola.<sup>150</sup>

Procedendo nella trattazione della Strategia ONU, il secondo pilastro, intitolato «*misure per prevenire e combattere il terrorismo*», pone come obiettivo quello di «*impedire ai terroristi di procurarsi i mezzi per compiere gli attentati, di raggiungere gli obiettivi e di ottenere gli effetti desiderati*».<sup>151</sup>

Analogamente al primo pilastro, anche il secondo persegue una finalità prettamente di carattere preventivo, riconoscendo anzitutto la cooperazione nel quadro della giustizia penale quale strumento di prevenzione del terrorismo.

In particolare, nell'ambito del secondo pilastro, la prevenzione si concretizza in una maggiore cooperazione tra gli Stati della Comunità

---

<sup>149</sup> Il Consiglio di Sicurezza, infatti, già con la risoluzione 1624 (2005) aveva invitato gli Stati a sanzionare il reato di istigazione.

<sup>150</sup> SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., pp. 147-150.

<sup>151</sup> Come si legge nel documento adottato dall'ONU, le misure devono essere adottate principalmente per «*denying terrorist access to the means to carry out their attacks, to their targets and to desired impact of their attacks*».

internazionale che si realizza mediante l'intensificazione dello scambio di informazioni utili al contrasto del terrorismo ed il raccordo tra gli stessi per garantire un migliore controllo alle frontiere; inoltre, gli Stati vengono sensibilizzati nel porre attenzione alle procedure volte a concedere l'asilo o comunque lo *status* di rifugiato, a non offrire, anche indirettamente, protezione a presunti terroristi.

Tra le misure del secondo pilastro si riafferma, altresì, l'obbligo già previsto dal diritto consuetudinario di non permettere che il proprio territorio sia utilizzato da terroristi come campo di addestramento o quale base per la preparazione di attentati contro Stati esteri o loro cittadini.

In tale ottica, gli Stati si impegnano a perseguire e reprimere comportamenti antecedenti e prodromici alla commissione di un attentato quali l'incitamento, il finanziamento, la pianificazione e la preparazione<sup>152</sup> oltre che a contrastare i reati connessi al terrorismo, individuati dal par. 5 nel traffico di stupefacenti e di armi, riciclaggio di denaro e nel contrabbando di materiale nucleare, radiologico, chimico e biologico.

A ciò si aggiunge anche una serie articolata di misure che hanno come obiettivo la limitazione della libertà di movimento degli individui appartenenti a gruppi terroristici, nonché la prevenzione del contrabbando di armi convenzionali, munizioni e materiali nucleari, chimici e biologici, mediante adeguati controlli alle frontiere.

Particolare attenzione è rivolta anche al bioterrorismo mediante la creazione di un archivio completo relativo agli incidenti biologici con il precipuo scopo di migliorare le procedure esistenti nei sistemi sanitari nazionali per assicurare che i progressi scientifici siano destinati al bene comune e non a scopi terroristici.

Da ultimo, nell'ambito del secondo pilastro, si pone l'attenzione sul fenomeno del *cyberterrorism* ossia l'utilizzo di internet a fini terroristici. Il

---

<sup>152</sup> UN Doc. A/RES/60/288, Piano di Azione, al par. 2 del II pilastro.

rischio legato a questo fenomeno si basa sulla consapevolezza che internet costituisca un veicolo efficace di propaganda, nonché uno strumento di reclutamento e pianificazione degli attentati.

Per quanto concerne il terzo pilastro della Strategia globale, questo risulta strettamente correlato al secondo siccome reca le misure volte a rendere gli Stati capaci di prevenire e combattere il terrorismo e rafforzare il ruolo del sistema delle Nazioni Unite in materia. Tale pilastro muove dal presupposto che siano gli Stati, in primo luogo, a dover contrastare il fenomeno terroristico, per cui questi devono possedere gli strumenti necessari per riuscire a reprimerlo efficacemente.<sup>153</sup>

Il quarto e ultimo pilastro del Piano di Azione della Strategia globale persegue una finalità garantista, basandosi sulla necessità di assicurare il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto nel contrasto al terrorismo. Nel fare ciò, l'ONU richiama gli obblighi internazionali già posti in capo agli Stati di rispettare per primi loro e di far rispettare agli altri i diritti umani e lo Stato di diritto nell'azione di contrasto al terrorismo, rimandando anzitutto al contenuto della risoluzione 60/158<sup>154</sup>.

Oltre alla riaffermazione di tale dovere generale, la Strategia globale contiene un generico impegno degli Stati a divenire parti contraenti delle rilevanti convenzioni in materia di diritti umani, tutela dei rifugiati e diritto umanitario.

Dalla disamina sin qui offerta è possibile ravvisare il pregio della Strategia globale antiterrorismo, riconoscendo all'ONU il merito di aver introdotto, per la prima volta, delle specifiche misure di prevenzione del terrorismo che non afferiscano esclusivamente all'ambito penalistico.

Nello specifico, come già accennato pocanzi, le misure di maggior interesse si basano sulla cooperazione tra gli Stati volta allo scambio di precise

---

<sup>153</sup> BATTAGLIA F., *Il terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., p. 131 ss.

<sup>154</sup> UN Doc. A/RES/60/158, 16 dicembre 2005.

informazioni in tempi rapidi. Lo scambio informativo viene alla luce, quindi, quale strumento indispensabile di prevenzione.

## **2.1 Le revisioni della Strategia globale. I Piani di Azione 2016 e 2018**

La Strategia globale antiterrorismo, illustrata nel precedente paragrafo, è soggetta a periodiche revisioni, poste in essere al fine di aggiornare ed attualizzare il testo. Ad ogni buon conto, pur risentendo del continuo mutare degli equilibri a livello internazionale, l'Assemblea Generale rivede la Strategia con cadenza biennale, rendendola sempre attuale ed in linea con le priorità antiterrorismo degli Stati membri.

Tralasciando le modifiche più risalenti, risulta opportuno analizzare le ultime revisioni apportate alla Strategia delle Nazioni Unite partendo dal 1° luglio 2016, anno che segna il 10° anniversario della Strategia globale antiterrorismo, nel quale ha avuto luogo la quinta revisione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione A/70/L.55.

In tale circostanza, l'Assemblea, oltre ad aver esaminato il rapporto del Segretario Generale sull'attuazione della Strategia<sup>155</sup>, ha anche avviato un ulteriore esame del Piano di Azione<sup>156</sup>, presentato il 15 gennaio 2016 dal Segretario Generale, con il supporto del *Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF)*, che pone come obiettivo la prevenzione e la lotta dell'estremismo violento<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> General Assembly, *Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, Report of the Secretary-General, A/70/826, 12 aprile 2016.

<sup>156</sup> General Assembly, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, Report of the Secretary-General, A/70/674; *Letter dated 22 December 2015 from the Secretary-General to the President of the General Assembly*, A/70/675, 24 dicembre 2015.

<sup>157</sup> Nelle sue premesse, il Segretario Generale non fa mistero di escludere ogni tentativo di definizione generale sia del concetto di "estremismo violento" sia del concetto di "terrorismo". Lo stesso chiarisce che è propria intenzione affrontare le forme di estremismo violento «*se e quando conducono al terrorismo*». E poco dopo rileva che milioni di persone hanno dovuto fuggire dai territori controllati da gruppi terroristici e da gruppi estremistici

In particolare, il Segretario generale, partendo dalla circostanza che le Nazioni Unite – negli anni successivi al 2006 – avevano apportato modifiche principalmente al secondo pilastro della Strategia, relativo all’adozione di misure per prevenire e combattere il terrorismo, ha ritenuto che questo approccio non si sia rivelato nei fatti adeguato e sufficiente essendo, invece, opportuno investire sul primo pilastro, ossia quello relativo all’eliminazione di tutte le condizioni che possano favorire la diffusione del terrorismo, e sul quarto pilastro, in merito al necessario rispetto dei diritti umani e della *Rule of Law* nell’azione di contrasto al terrorismo<sup>158</sup>.

Nel 2016, a causa della comparsa rapida e violenta di *Isil-Da’esh* sulla scena mondiale, l’attenzione si è rivolta all’estremismo violento, con particolare riferimento al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*. L’enfasi viene posta sulla prevenzione e sulle radici profonde dei percorsi che conducono le generazioni più giovani a radicalizzarsi ed a compiere l’ultimo passo verso scelte di vita attiva nei gruppi terroristici.<sup>159</sup>

Sulla base di tali premesse, muovendo dalla missione delle Nazioni Unite quale organismo promotore e costruttore di pace, il Segretario generale osserva che l’estremismo violento può facilitare la diffusione del terrorismo, e deve sotto questo profilo essere affrontato con un approccio globale e coordinato<sup>160</sup>.

La generale insoddisfazione per il livello di coordinamento esistente tra gli organismi delle Nazioni Unite ha aperto da tempo un dibattito complesso sulla possibile creazione di una nuova figura o struttura di coordinamento, maggiormente efficace ad un più alto livello organizzativo. In tal senso, la

---

violenti. In altri termini, è chiaro che l’estremismo violento è considerato una realtà diversa dal terrorismo, con questo non coincidente, ma in sé stesso pericoloso, con la conseguenza che merita di essere affrontato «*in tutte le sue forme e dovunque abbia luogo*».

<sup>158</sup> MARINI L., *Le minacce del terrorismo, la Comunità internazionale, le Nazioni Unite*, op. cit., p. 240.

<sup>159</sup> In tal senso, la strage finlandese del 2011, una serie di eventi violenti avvenuti in Usa, le vicende che interessano il Kosovo e altre aree geografiche impongono di guardare all’estremismo violento con un approccio più ampio; ma non c’è dubbio che sono i suoi legami con il terrorismo a rappresentare il centro del documento.

<sup>160</sup> V. Risoluzione n. 2178 del 2014.

risoluzione 70/291 ha dato mandato al Segretario generale di presentare una proposta entro mese di maggio 2017<sup>161</sup>.

Il nuovo Segretario generale ha presentato una proposta a tutti i Paesi e, al termine di un complesso percorso negoziale, ha avanzato al Presidente dell'Assemblea generale un testo che prevede la creazione di un nuovo ufficio, affidato alla direzione di una figura di altissimo profilo istituzionale che coordini tutti gli organismi che a vario titolo operano nel settore anti-terrorismo, con l'eccezione degli organismi dipendenti dal Consiglio di Sicurezza, che restano al di fuori delle competenze del nuovo direttore. L'intervento in questione ha previsto rilevanti modifiche alla struttura sino a quel momento vigente.

In ottemperanza a quanto precede, con l'adozione della risoluzione 71/291 dell'Assemblea generale, il 15 giugno 2017 è stato istituito l'Ufficio delle Nazioni Unite per l'antiterrorismo (*UNOCT*) diretto da un *Under-Secretary General* dell'ONU.

L'*UNOCT* si vede attribuite cinque funzioni principali:

1) fornire una guida ai mandati di antiterrorismo dell'Assemblea Generale affidati al Segretario Generale di tutto il sistema delle Nazioni Unite;

2) migliorare il coordinamento e la coerenza tra le 38 entità che operano nel settore al fine di garantire l'attuazione equilibrata dei quattro pilastri della strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite sopra citati;

3) rafforzare i meccanismi di assistenza antiterrorismo agli Stati membri;

4) migliorare la visibilità, la difesa e la mobilitazione delle risorse per gli sforzi dell'antiterrorismo delle Nazioni Unite;

5) assicurare che sia data la dovuta priorità all'antiterrorismo attraverso il sistema delle Nazioni Unite e che l'importante lavoro sulla prevenzione dell'estremismo violento sia saldamente radicato nella strategia.

---

<sup>161</sup> MARINI L., *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente tra Onu e Europa* in *Questione Giustizia*, fasc. 2/2017, p. 112.

Questo nuovo assetto mira a fornire una risposta significativa al bisogno di rendere l'azione delle Nazioni Unite più coesa e in grado di coordinarsi al meglio anche con le organizzazioni internazionali e regionali che operano nel settore del contrasto al terrorismo.

Per gli Stati membri, inoltre, una politica e un'azione maggiormente coerente delle Nazioni Unite costituisce un riferimento importante tanto per la definizione e lo sviluppo dei piani d'azione nazionali quanto per gli interventi di assistenza che molti di loro effettuano in favore di Paesi meno attrezzati e meno dotati di risorse.

### **3. Verso la creazione della Strategia europea**

Volgendo, ora, lo sguardo al più circoscritto spazio europeo, si dà atto che, ormai da tempo, la lotta al terrorismo internazionale costituisce una priorità assoluta per l'Unione europea e ciò in quanto tale fenomeno rappresenta una grave minaccia per la sicurezza, per i valori delle nostre società democratiche, per i diritti e le libertà dei cittadini europei.

La lotta al terrorismo è stata assunta come priorità a livello europeo solo in seguito ad un graduale percorso che ha condotto, nel 2001, all'adozione di una Strategia europea di lotta al terrorismo, la cui analisi è rimandata al successivo paragrafo.

Ciò posto, si osserva che il terrorismo internazionale ha iniziato a costituire un serio problema per l'Europa già a partire dagli anni Sessanta.

Nel corso del decennio successivo, precisamente nel 1976, si è assistito all'approvazione di diverse misure finalizzate a prevenire il rischio di attentati, inclusa la creazione del gruppo T.R.E.V.I. (Terrorismo, Radicalismo, Estremismo, Violenza Internazionale), istituito tra i ministri dell'interno, gli organi di polizia ed i servizi di informazione dei Paesi comunitari con il compito

di sviluppare una cooperazione di carattere tecnico ed operativo finalizzata all'antiterrorismo.

Nello specifico, il gruppo T.R.E.V.I. era destinato a coordinare la lotta al terrorismo tra diversi governi europei al fine di realizzare una cooperazione intergovernativa promossa dai ministeri degli interni e della giustizia di vari Paesi europei e volta a rafforzare una reciproca assistenza nei settori riguardanti la lotta al terrorismo, la tecnologia e lo scambio di personale, la sicurezza dell'aviazione civile, la sicurezza dei trasporti di materiale nucleare e la lotta contro le calamità naturali e gli incendi<sup>162</sup>.

Intorno agli anni Ottanta, si è registrato un mutamento nella considerazione del terrorismo, derivante dalla percezione che il rischio di possibili attentati ricadesse solamente ambito nazionale. Pertanto, in quel periodo, il terrorismo non è stato più considerato come un fenomeno di dimensioni europee.

Ciò ha fatto sì che, in sede di adozione delle Convenzioni di Schengen<sup>163</sup> nel 1990 e la Convenzione Europol nel 1995, sia risultato molto difficile prevedere le proporzioni che la cooperazione di polizia giudiziaria in ambito europeo avrebbe potuto assumere riguardo la lotta al terrorismo<sup>164</sup>.

Più in là, con la firma del Trattato di Maastricht, il 7 febbraio 1992, si è fatto un ulteriore passo in avanti nella collaborazione fra gli Stati membri in materia di sicurezza: il Trattato sull'Unione europea ha, infatti, sancito la nascita

---

<sup>162</sup> OBERLOSKAMP E., *Codename TREVI. Terrorismusbekämpfung und die Anfänge einer europäischen Innenpolitik in den 1970er Jahren*, München, De Gruyter-Oldenbourg, 2016; si veda inoltre BALD L., «Pubblica Sicurezza» in *the European Context. Italy, securitization and a transnational counterterrorism policy*, relazione presentata in occasione dell'*Association for Political History (APH) Conference* del 10-13 giugno 2015, BGHS, Bielefeld.

<sup>163</sup> La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1995 ha consentito i controlli interni tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso dello spazio Schengen sono effettuate secondo procedure identiche. Sono state, altresì, dotate norme comuni in materia di visti, diritto di asilo e controllo alle frontiere esterne, onde consentire la libera circolazione delle persone all'interno del territorio dei Paesi firmatari, senza turbare l'ordine pubblico.

<sup>164</sup> FIJNAUT C., *Controlling Organized Crime and Terrorism in the European Union*, in BASSIOUNI M.C., MILITELLO V., SATZGER H., *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, CEDAM, Padova, 2008, p. 255.

dell'Unione europea, entità fondata sulle tre Comunità europee create negli anni '50 e che – prima del Trattato di Lisbona del 2009 – costituivano il primo pilastro.

Affiancate a queste, vi sono altre due forme di cooperazione, le quali in precedenza erano di esclusiva competenza nazionale: la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), introdotta nell'ambito del secondo pilastro dell'UE, e la Giustizia e Affari Interni (GAI), come terzo pilastro dell'UE.

Orbene, con il Trattato di Maastricht, la lotta al terrorismo entra a far parte a tutti gli effetti del terzo pilastro.<sup>165</sup> Sotto la sua vigenza, le iniziative concernenti la lotta al terrorismo hanno interessato soprattutto il piano della cooperazione di polizia, in particolare con la Convenzione del 1995 istitutiva di Europol e con la relativa decisione attuativa del 3 dicembre 1998, che assegnava all'Ufficio europeo di polizia specifiche competenze antiterrorismo<sup>166</sup>.

Da ciò è possibile rilevare che, nell'originaria versione del Trattato sull'Unione europea, il terrorismo veniva espressamente indicato, all'art. K 1, tra le forme di criminalità che la cooperazione di polizia era finalizzata a prevenire e a contrastare, insieme con taluni aspetti di cooperazione doganale, ove necessari, ed in connessione con l'organizzazione nel contesto dell'Unione, in un sistema di scambio di informazioni in seno al nascente Ufficio europeo di polizia (Europol).<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Si precisa, a tal proposito che il secondo ed il terzo pilastro furono concepiti come una via di mezzo tra la collaborazione intergovernativa classica, sviluppatasi fino ad allora, e sottoposta solo alle regole del diritto internazionale ed il quadro istituzionale comunitario, caratterizzato da procedure legislative e giudiziarie molto avanzate.

<sup>166</sup> Nelle fasi iniziali, gli strumenti della cooperazione giudiziaria in materia penale furono adoperati principalmente per contrastare il crimine organizzato transnazionale e, pur costituendo un significativo precedente rispetto a quelli successivamente adottati in materia antiterrorismo, riguardano solo indirettamente la criminalità terroristica, nelle sue manifestazioni di carattere transfrontaliero.

<sup>167</sup> MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, op. cit., pp. 117-123.

Successivamente, con il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, è stato conferito maggior peso alla prevenzione e alla lotta al terrorismo<sup>168</sup>.

A tal proposito, posto che gli atti sin qui adottati costituiscono dei tasselli importanti che hanno condotto gradualmente alla cooperazione europea giudiziaria e di polizia nel contrasto al fenomeno, ciò che rileva maggiormente in questo contesto sono le conclusioni del Consiglio di Tampere del 1999 le quali rappresentano, senza dubbio, una pietra miliare nel percorso di europeizzazione della lotta al terrorismo, suggerendo quattro aree di intervento strategiche:

1. l'istituzione di squadre investigative comuni;
2. la creazione di Eurojust, quale unità composta da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro in conformità al proprio sistema giuridico, con il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza alle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata e di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie;
3. la previsione di misure volte ad attuare il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale;
4. l'armonizzazione delle leggi penali nazionali in diversi settori.

I settori così enucleati nelle conclusioni del Consiglio di Tampere verranno, infatti, successivamente accolti nel Piano di Azione del 2001, adottato all'indomani dei tragici attentati, che costituirà la base della Strategia europea antiterrorismo.

---

<sup>168</sup> In tal senso, all'art. 29 TUE è stato espressamente previsto che: *“l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia. Tale obiettivo è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode...”*.

#### **4. L'evoluzione della Strategia europea per la lotta al terrorismo. Il Piano di azione 2020 per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del finanziamento del terrorismo**

L'intensificarsi della minaccia terroristica ha, in breve tempo, fatto comprendere alle istituzioni europee quanto fosse importante dotarsi di una strategia multilivello diretta, da un lato, ad orientare l'azione degli Stati in un'ottica di indispensabile coordinamento e, dall'altro, a fronteggiare un fenomeno che si espande ben oltre i confini dei territori dei singoli Stati.

Come già osservato, l'Unione Europea ha riservato un'attenzione crescente a questo settore, soprattutto in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, e – pur restando a carico degli Stati Membri la responsabilità di affrontare in modo diretto il problema – ha assunto un importante ruolo di raccordo e supporto incrementando i propri organismi a ciò dedicati e rivolgendosi agli Stati tramite sollecitazioni sempre più precise e cogenti <sup>169</sup>.

In questo senso, l'intervento dell'Unione europea si è palesato sin da subito essenziale, nonostante, all'indomani dei summenzionati attacchi, la stessa abbia dimostrato una certa incapacità di risposta immediata ed unitaria, tant'è che le reazioni degli Stati membri nei confronti delle misure statunitensi adottate dopo gli attentati sono risultate abbastanza eterogenee.

Venendo all'analisi della strategia europea antiterrorismo, occorre soffermarsi su una tappa fondamentale di questo percorso costituita, a livello normativo, dal noto Piano di Azione del 2001 con il quale il Consiglio europeo, riunitosi a Bruxelles a pochi giorni dai tragici eventi del 2001, ha stabilito una vera e propria *roadmap* di obiettivi, quali:

---

<sup>169</sup> BAKOWSKI P., PUCCIO L., *Foreign Fighters: Member States' Responses and EU Action in an International Context*, European Parliament Research Service, febbraio 2015.

1. il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia<sup>170</sup>;
2. l'adozione, da parte degli Stati Membri, di tutte le convenzioni internazionali in materia;
3. la lotta al finanziamento del terrorismo;
4. il rafforzamento della sicurezza aerea.

Dalla lettura degli obiettivi indicati, si evince che l'immediata risposta alla minaccia terroristica sia stata, in un primo momento, incentrata sull'adeguamento degli strumenti multidisciplinari nell'ambito del terzo pilastro<sup>171</sup>.

La peculiare delicatezza della materia e la necessità di adottare in tempi brevi degli strumenti con portata precettiva sufficientemente elastica da poter essere prontamente accettati da tutti i membri, ha indotto a ricorrere all'adozione della "posizione comune" per far approvare una tempestiva e dignitosa dichiarazione di intenti. Orbene, in tale ambito deve essere inquadrata la posizione comune del Consiglio adottata il 27 dicembre 2001.<sup>172</sup>

Il Piano del 2001 rappresenta, quindi, la base di tutti i successivi e più penetranti interventi dell'UE in materia, primo dei quali si colloca sicuramente la Decisione Quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, di cui si è parlato nel primo capitolo, che ebbe il merito di introdurre una vera e propria definizione dell'atto terroristico e delle finalità terroristiche. Nonostante le buone intenzioni, però, la Decisione rimase quasi del tutto lettera morta in quanto gli Stati non si preoccuparono di adempiere agli obblighi di criminalizzazione da

---

<sup>170</sup> In particolare, tramite l'istituzione del Mandato di Arresto Europeo, all'epoca non ancora esistente, e tramite l'identificazione e l'inserimento in apposito elenco di tutti i terroristi presenti sul territorio UE, con il necessario supporto di Europol.

<sup>171</sup> Il "Terzo pilastro" dell'UE, creato nel 1992 con il Trattato di Maastricht con il nome giustizia e affari interni (GAI). Dal 1999, con il Trattato di Amsterdam, a seguito del trasferimento delle aree dell'immigrazione illegale, dei visti, dell'asilo nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile, si deve parlare più propriamente, in riferimento al Terzo pilastro, di "*Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*".

<sup>172</sup> Per ulteriori approfondimenti, SCARFI R., *Il terrorismo jihadista*, Europa edizioni, Roma, 2019.

questa previsti stante l'assenza di una procedura di infrazione per il mancato rispetto di tale fonte normativa.

Cionondimeno, va riconosciuto alla Decisione quadro il merito di aver posto le basi per le future più incisive strategie antiterrorismo elaborate dall'Unione Europea e di aver confezionato una formula definitoria condivisa da tutti gli Stati membri.

La situazione così delineata subì un'ulteriore svolta in seguito agli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004 e di Londra del 7 luglio 2005, i quali fecero comprendere che le democrazie europee, di fatto, fossero nel mirino del terrorismo jihadista, circostanza che determinò l'ulteriore intensificarsi dell'azione di contrasto dell'Unione europea<sup>173</sup>.

Ed invero, a partire da tale momento, l'Unione europea prese atto di dover fronteggiare con determinazione la minaccia terroristica, adottando una serie di provvedimenti sostanzialmente improntati all'armonizzazione dei sistemi nazionali di lotta alla criminalità e al coordinamento delle azioni di prevenzione, controllo e repressione.

In tale contesto, viene alla luce la “*European Union counter-terrorism strategy*” che pone quale obiettivo la repressione del fenomeno terroristico, rendendo l'Unione europea sempre più sicura, rispettando, allo stesso tempo, i

---

<sup>173</sup> Il 7 ottobre 2004 a Berlino, L'Alto Rappresentante europeo per la politica di difesa e sicurezza comune, lo spagnolo Javier Solana, ha dichiarato “...*the form of terrorist we have been facing, since the atrocious attacks against New York an Washington on 9/11, is new. It is more fanatical, more lethal, more global than anything we have known so far. Terrorism is a global scourge that requires a global response. In our European Security Strategy, we have identified terrorism as one of they strategic threats facing Europe [...] The EU has understood the challenge. We are developing a comprehensive response. We are making use of all instruments a tour disposal. To this end, we are promoting all our effective mechanisms for a multilateral approach. At the same time, we will continue to address the underlying causes of terrorism, however difficult this might be [...] International cooperation is fundamental in the fight against terrorism [...] The United Nations and its agencies play a key role in the global fight against terrorism. [...] We have realised that should be ready to use our trade and economic muscle, when necessary [...] I firmly believe that the military option alone cannot offer a solution. Judicial, police cooperation, intelligence-sharing, should be the center of gravity of our action...*”.

diritti fondamentali degli individui<sup>174</sup>. E, precisamente, il 17 dicembre 2005, il Consiglio europeo adotta la propria strategia antiterrorismo denominata la “*Strategia dell’Unione Europea per la lotta contro la radicalizzazione e il reclutamento al terrorismo*”, con l’intento di creare un “*quadro di azione per impedire la radicalizzazione e il reclutamento nelle fila del terrorismo, proteggere i cittadini e le infrastrutture, perseguire i terroristi e indagare su di loro, migliorare la risposta alle conseguenze degli attentati*”.

In particolare, si evidenzia che, con l’adozione di tale atto, l’Unione europea si impegna a combattere il terrorismo a livello globale nel rispetto dei diritti umani, ferma restando la consapevolezza che gli atti di terrorismo non hanno alcuna forma di giustificazione, né tantomeno esistono scusanti ovvero impunità in relazione al terrorismo.

La Strategia, che pone alla base quale elemento comune il riconoscimento dell’importanza della cooperazione con i Paesi terzi e con le Istituzioni internazionali, è costruita attorno a quattro pilastri che costituiscono i capisaldi della strategia europea, i quali saranno analizzati in prosieguo: prevenzione, protezione, perseguimento, risposta.

Tuttavia, in seguito agli eventi che portarono alla luce l’esistenza di cellule terroristiche di al-Qaeda in Europa, l’Unione europea decise, nell’ambito dei quattro pilastri, di concentrarsi sulla prevenzione e sul contrasto del terrorismo<sup>175</sup>.

A partire da questo momento, pertanto coincidente con l’inasprirsi della minaccia terroristica e con l’emersione dello Stato Islamico, gli interventi comunitari in materia – anche più specificamente riguardanti il fenomeno dei *foreign terrorist fighters* – sono divenuti sempre più frequenti ed incisivi, anche grazie all’individuazione di una figura di riferimento: *l’EU Counter-Terrorism*

---

<sup>174</sup> Il titolo esteso della strategia è: “*The European Union’s strategic commitment: To combat terrorism globally while respecting human rights, and make Europe safer, allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice*”.

<sup>175</sup> Così VAN GINKEL B., ENTENMANN E. (a cura di), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union.*, cit., p. 12.

*Coordinator (CTC)*<sup>176</sup>. A quest'ultimo sono affidati, a partire dal 2007, compiti di coordinamento dell'attività del Consiglio e delle varie istituzioni coinvolte, nonché di proposta di adozione delle misure antiterrorismo, oltre che di monitoraggio rispetto alla loro effettiva applicazione.

Risulta doveroso, a tal uopo, menzionare il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, il quale ha apportato alcune modifiche in quei settori rilevanti per la lotta al terrorismo. Il Trattato introduceva la figura dell'Alto rappresentante per la politica estera, quale portavoce dell'UE all'esterno stabilendo, altresì, principi e obiettivi comuni per l'azione esterna dell'Unione. Come si legge nel sito istituzionale dell'UE, *“la maggior parte delle disposizioni che nei precedenti trattati disciplinavano le relazioni esterne vengono riunite nel nuovo trattato sotto un unico titolo, al fine di agevolarne la comprensione e migliorare la coerenza dell'azione dell'UE”*.<sup>177</sup>

Proseguendo nella disamina dell'evoluzione della Strategia europea, nel 2015, l'Agenda europea sulla sicurezza<sup>178</sup> ha fornito indicazioni su come l'UE poteva aiutare gli Stati membri nella lotta al terrorismo incentrandosi, in particolare, sulla prevenzione della radicalizzazione e sulla minaccia costituita dai combattenti terroristi stranieri, ossia coloro che tornano in Europa dopo aver militato nelle file di gruppi terroristici in zone di conflitto.

Le istituzioni, in tale circostanza, sottolineavano la necessità di proteggere meglio i cittadini e le infrastrutture critiche, nonché di combattere il terrorismo al di fuori dell'UE ribadendo, altresì, l'importanza di punire i terroristi e i loro sostenitori nonché di bloccare loro l'accesso a fondi, armi ed

---

<sup>176</sup> In merito, l'art. 14 della Dichiarazione sulla lotta al terrorismo del Consiglio Europeo del 29 marzo 2004, recita: *“Il coordinatore, che opererà nell'ambito del Segretariato del Consiglio, coordinerà i lavori del Consiglio nella lotta al terrorismo e, tenendo debitamente conto delle competenze della Commissione, manterrà la supervisione di tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione per poter riferire periodicamente al Consiglio e permettere l'efficace follow up delle decisioni del Consiglio”*.

<sup>177</sup> LAMBERTI C., *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber terrorismo nel contesto europeo* in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, n. 2, maggio-giugno 2014, p. 138-161

<sup>178</sup> Agenda europea sulla sicurezza, COM(2015) 185 final del 28 aprile 2015.

esplosivi. Risultava necessario, infine, promuovere un migliore scambio di informazioni al fine di tenere sotto osservazione i soggetti coinvolti in attività terroristiche.

Con la successiva Comunicazione sulla realizzazione dell'Unione della sicurezza, pubblicata ad aprile 2016, la Commissione europea si è data precise scadenze per la realizzazione delle principali misure di prevenzione e di contrasto ai fenomeni del terrorismo, della criminalità organizzata e del *cybercrime*.

Inoltre, per rafforzare l'approccio a tali materie, la Commissione europea ha creato uno specifico portafoglio per l'Unione della sicurezza coadiuvato da una *task force* trasversale che abbraccia numerose competenze all'interno dell'Esecutivo europeo, cui è stato attribuito il mandato di garantire l'attuazione delle iniziative previste nei documenti programmatici citati. I principali temi approfonditi nell'ambito dell'Unione della sicurezza sono stati:

- la revisione del quadro penale europeo in materia di terrorismo, con particolare riguardo al contrasto del fenomeno dei *foreign fighters*;
- una serie di misure volte a sottrarre alle organizzazioni criminali e terroristiche gli strumenti necessari alle loro attività (accesso alle risorse finanziarie, alle armi, utilizzo di internet e di documenti contraffatti);
- le politiche in materia di prevenzione e contrasto ai processi di radicalizzazione;
- il rafforzamento dei dispositivi di sicurezza impiegati nella gestione delle frontiere interne ed esterne dell'UE;
- le misure di prevenzione e contrasto del *cybercrime*;
- il miglioramento dei sistemi di scambio di informazioni tra autorità di contrasto (polizia e magistratura penale) e di *intelligence* tra Stati membri;
- misure volte a rafforzare la resilienza dei possibili obiettivi degli attacchi terroristici;
- dimensione esterna della lotta contro il terrorismo.

Si dà atto che, in seguito, nel corso del 2017, l'Unione europea ha rafforzato le misure *de quo* nell'ambito della strategia per il contrasto del terrorismo, tra l'altro, adottando:

- una direttiva che amplia le fattispecie penali riconducibili ai reati di terrorismo, con particolare riguardo al fenomeno dei combattenti stranieri, ricomprendendovi i viaggi a fini terroristici, la partecipazione a un addestramento a fini terroristici, la fornitura o la raccolta di capitali, con l'intenzione o la consapevolezza che tali fondi saranno utilizzati per commettere reati di terrorismo e reati connessi;

- una direttiva relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, volta ad impedirne l'accesso ai criminali e ai terroristi, attraverso, tra l'altro, una maggiore tracciabilità delle armi da fuoco, il divieto dell'uso civile delle armi da fuoco semiautomatiche più pericolose, nonché misure più severe riguardo all'acquisizione e alla detenzione delle armi da fuoco più pericolose<sup>179</sup>.

Alla luce della disamina offerta in questa sede, si evidenziano i continui sforzi dell'UE di stare al passo con il mutamento del terrorismo. Da ultimo, l'Unione è stata chiamata a fronteggiare la recente evoluzione della minaccia, giungendo all'approvazione del Piano d'azione 2020 per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo<sup>180</sup>.

Si chiarisce, a tal proposito, che il Piano d'Azione 2020 interviene in seguito ad un aumento delle attività criminose, registrato nel contesto della

---

<sup>179</sup> Il relativo decreto legislativo di recepimento (Atto del Governo n. 23) è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari. Per completare tale ultima iniziativa, la Commissione ha, altresì, presentato una raccomandazione sull'adozione di disposizioni immediate miranti a migliorare la sicurezza delle misure di esportazione, importazione e transito di armi da fuoco, loro parti e componenti essenziali e munizioni. In tale settore si segnala, altresì, la comunicazione congiunta, recentemente presentata dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, "*Elementi per una strategia dell'Unione europea contro le armi da fuoco, le armi leggere e le armi di piccolo calibro illegali e le relative munizioni*".

<sup>180</sup> Piano d'Azione 2020 per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, Comunicazione C(2020)2800 G.U.U.E. 2020/C 164/06, 7 maggio 2020.

pandemia da Covid-19<sup>181</sup>, la quale ha dimostrato quanto la situazione di crisi diffusa costituisca per i criminali terreno fertile per far proliferare le loro attività illecite. Ed è proprio in questo quadro che si inserisce il recente Piano adottato dall'UE, attraverso il quale trova conferma la determinazione delle istituzioni nell'azione di contrasto alla criminalità transazionale e, specialmente, al terrorismo.

In particolare, l'azione di contrasto *de quo* viene realizzata attraverso la prevenzione del finanziamento del terrorismo, in relazione al quale, come ben ricorda la Corte di Giustizia, negli ultimi decenni le istituzioni europee hanno proferito grande impegno<sup>182</sup>.

Più nello specifico, si osserva che il Piano d'azione 2020 illustra in che modo la Commissione intende realizzare gli obiettivi di sostegno e coordinamento dell'UE in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, basandosi su sei pilastri:

- I. garantire l'effettiva attuazione del quadro esistente dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo;
- II. istituire un *corpus* normativo unico dell'UE in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- III. realizzare a livello UE la vigilanza in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- IV. istituire un meccanismo di sostegno e cooperazione per le unità di informazione finanziaria;
- V. attuare le disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni a livello unionale;

---

<sup>181</sup> Europol, *Speculazione pandemica: come i criminali sfruttano la crisi provocata dalla Covid-19*, marzo 2020. Anche l'Autorità Bancaria Europea (ABE) ha ricordato agli istituti finanziari e creditizi l'importanza di sistemi e controlli efficaci e ha invitato le autorità competenti a sostenerli in questo ambito. Si veda la dichiarazione dell'ABE sulle azioni per attenuare i rischi di criminalità finanziaria nel contesto della pandemia di Covid-19.

<sup>182</sup> La Corte ha riconosciuto che l'obiettivo della lotta contro il riciclaggio di denaro è una questione di protezione dell'ordine pubblico e può giustificare una restrizione alle libertà fondamentali garantite dal trattato, tra cui la libera circolazione dei capitali. Le restrizioni devono essere proporzionate (cfr. *Jyske Bank Gibraltar*, C 212/11 e *LHU Zeng*, C- 190/17).

VI. rafforzare la dimensione internazionale del quadro in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo.

Si da atto, infine, per quanto concerne la strategia di prevenzione, che l'Agenda europea si propone di migliorare la sicurezza delle frontiere esterne anche attraverso il monitoraggio dei movimenti interni tra gli Stati membri.

In questo scenario, emerge il nuovo approccio delle istituzioni europee, le quali mirano a combattere il fenomeno terroristico coinvolgendo la società nel suo insieme: cittadini, comunità, gruppi religiosi, società civile, ricercatori, imprese e *partner* privati.

A livello globale, la proposta di agenda individua una strategia chiara e lungimirante che, finalmente, approccia il fenomeno terroristico in una direzione decisamente più strutturata, nella cornice di una piena responsabilizzazione della società civile e delle comunità nello sviluppo, secondo un principio di "sussidiarietà", di risposte pronte ed efficaci per affrontare gli individui vulnerabili e sostenere le società resilienti.

Alla luce di quanto esposto, si ritiene pregevole lo sforzo compiuto dall'UE di adottare misure di prevenzione del terrorismo sempre più all'avanguardia, adeguate all'evoluzione del fenomeno. Nondimeno, sarebbe auspicabile che l'Unione europea e gli Stati membri aumentino gli impegni di bilancio e di risorse per consentire alle forze di polizia, ai servizi di sicurezza e di *intelligence* di combattere attivamente le reti terroristiche, facendo leva su una solida cooperazione nello spazio europeo.

#### **4.1 I pilastri della strategia antiterrorismo: prevenzione, protezione, perseguimento, risposta**

##### ***4.1.1 La prevenzione***

La prevenzione costituisce il primo pilastro della Strategia e si propone di affrontare le cause della radicalizzazione e del reclutamento di terroristi nel

territorio dell'UE rappresentando, dunque, il settore che maggiormente interessa il fenomeno dei *foreign fighters* unitamente a quello dei c.d. lupi solitari, termine con il quale si fa riferimento a soggetti estremamente radicalizzati che, non avendo alcun tipo di contatto con i vertici dello Stato Islamico, possono agire a loro discrezione e in totale autonomia, salva poi la decisione di quest'ultimo di rivendicare comunque come propria l'azione.<sup>183</sup>

Per raggiungere concretamente questo obiettivo, l'UE deve adottare misure come elaborare azioni comuni per individuare e combattere i comportamenti pericolosi; frenare l'incitamento alla violenza e il reclutamento nei luoghi più propizi alla loro diffusione<sup>184</sup>; instaurare un dialogo interculturale; usare un linguaggio non emotivo per spiegare al meglio le politiche europee; favorire con programmi di assistenza la buona gestione degli affari pubblici, la democrazia, l'insegnamento e la prosperità economica; proseguire le ricerche e condividere le esperienze e le analisi.<sup>185</sup>

Chiariti tali aspetti, occorre fare una precisazione. La strategia di base dell'UE è stata elaborata nel 2008, per poi essere regolarmente aggiornata a partire dal 2013, in coincidenza con l'inasprirsi dell'emergenza terroristica. In particolar modo, a seguito degli attentati realizzati a Parigi nel gennaio 2015, il 12 febbraio dello stesso anno, i *leader* dei Paesi membri hanno dato vita alla “*Dichiarazione dei membri del Consiglio Europeo sulla lotta al terrorismo*”, con la quale sono stati individuati tre obiettivi fondamentali: la garanzia della sicurezza dei cittadini, la prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e la tutela dei valori connessi, la cooperazione con i *partner* internazionali.

Sebbene queste finalità fossero in qualche modo già codificate nell'ambito delle precedenti Dichiarazioni, a partire da questo momento l'Unione

---

<sup>183</sup> POLINO F., *Il contrasto alle nuove forme di terrorismo internazionale*, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it), 6 marzo 2017.

<sup>184</sup> Riguardo questo aspetto, vengono considerati ambienti propizi alla diffusione della propaganda terroristica le carceri, i luoghi di culto, i quali ricevono una particolare attenzione nell'ambito del primo pilastro della strategia europea di lotta al terrorismo.

<sup>185</sup> BATTAGLIA F., *Il terrorismo nel diritto internazionale*, *op. cit.*, p. 161.

Europea – pur restando fermo il principio per cui la responsabilità principale nella lotta al terrorismo è degli Stati membri – ha emanato una serie di atti e provvedimenti molto puntuali, con il fine di migliorare la sicurezza dello spazio comune.

Tra questi, con riferimento allo specifico obiettivo di prevenire il fenomeno della radicalizzazione, va ricordata la Decisione con cui nel marzo 2015 il Consiglio ha incaricato Europol di istituire un'unità specifica per contrastare la propaganda terroristica su Internet, poi effettivamente creata nel luglio 2015<sup>186</sup>, con il compito, tra l'altro, di individuare i contenuti *online* di carattere terroristico e di estremismo violento, oltre a quello di fornire consulenza agli Stati membri su questo tema.

Sempre in materia di radicalizzazione *online*, peraltro, la strada recentemente intrapresa dall'Unione volge addirittura al coinvolgimento dell'imprenditoria privata nella lotta al terrorismo, attraverso il miglioramento della rilevazione automatica e la conseguente rimozione dei contenuti di matrice terroristica da parte degli stessi privati.<sup>187</sup>

#### ***4.1.2 La protezione***

Proseguendo nell'analisi della Strategia europea, il secondo pilastro mira a ridurre la vulnerabilità dei bersagli di attentati e a limitarne le conseguenze.

Tale scopo si persegue mediante la protezione da possibili attacchi di matrice terroristica dei cittadini e delle infrastrutture collocate sul territorio europeo, inteso come spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Conseguentemente, dunque, le misure attinenti a questo settore riguardano la protezione delle frontiere esterne, la sicurezza dei trasporti, la tutela degli obiettivi strategici e delle infrastrutture critiche.

---

<sup>186</sup> *The European Union Internet Referral Unit (EU IRU)*.

<sup>187</sup> Vedi le Conclusioni del Consiglio Europeo sulla Sicurezza e Difesa del 22.6.2017.

Per ciò che riguarda la protezione dei cittadini e delle infrastrutture, attraverso la riduzione della vulnerabilità agli attacchi, nel 2005 è stata approvata una direttiva che prevede l'inserimento dei dati antropometrici nei passaporti UE e l'istituzione dell'agenzia Frontex.

Più specificamente, per quanto concerne i confini, il Consiglio è stato costretto ad agire sul codice frontiere di Schengen, adottando un regolamento<sup>188</sup> che obbliga gli Stati membri ad effettuare verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti per tutte le persone che attraversano le frontiere esterne, inclusi i beneficiari del diritto alla libera circolazione, sancito, com'è noto, dai Trattati istitutivi dell'Unione.

Le banche dati utilizzate per le verifiche comprendono il sistema d'informazione Schengen (*SIS*) e la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (*SLTD*) e i controlli devono essere applicati a tutte le frontiere esterne (aeree, marittime e terrestri), sia all'ingresso che all'uscita.

Per quanto riguarda, invece, la sicurezza dei trasporti, gli Stati membri devono studiare insieme i punti deboli del settore e migliorare la normativa in materia per rafforzare la sicurezza sulle strade, sui treni, negli aeroporti e nei porti marittimi. In tal senso, la misura più innovativa in assoluto è data dalla Direttiva UE/2016/681, che disciplina l'utilizzo dei codici di prenotazione dei passeggeri dei velivoli (*PNR*<sup>189</sup>) da parte delle autorità nazionali.

Ai sensi di questa Direttiva, pertanto, le compagnie aeree dovranno fornire i dati *PNR* per i voli in arrivo o in partenza dall'UE, di modo da consentire alle Autorità competenti di monitorare il flusso dei passeggeri, in relazione a criteri di rischio predeterminati o al fine di individuare determinati soggetti, di elaborare tali criteri di rischio, di utilizzare i predetti dati a fini giudiziari.

---

<sup>188</sup> Che modifica il precedente regolamento (UE) 2016/399.

<sup>189</sup> I dati del codice di prenotazione (*PNR*) sono informazioni personali fornite dai passeggeri che vengono raccolte e conservate dai vettori aerei. Il *PNR* contiene informazioni quali il nome del passeggero, la data di viaggio, l'itinerario, il posto assegnato, i bagagli, i dati di contatto e le modalità di pagamento.

La Direttiva consente inoltre agli Stati membri, senza obbligarli, di raccogliere i dati *PNR* in relazione a voli intra-UE selezionati, sempre e soltanto a fini di prevenzione o di repressione di reati di matrice terroristica o comunque gravi.

#### ***4.1.3 Il perseguimento***

Per quanto concerne il terzo settore della Strategia comunitaria, si rileva che lo stesso si pone su un piano differente e successivo rispetto ai pilastri precedentemente analizzati, concernendo primariamente i momenti susseguenti alla commissione di un reato connesso al terrorismo.<sup>190</sup>

Sulla base di ciò, ne deriva la collocazione del terzo pilastro nella fase delle indagini ovvero nella fase giudiziaria, in quanto persegue il duplice obiettivo di ostacolare le capacità di pianificazione e organizzazione dei terroristi, con l'auspicio di individuarli al fine di consegnarli alla giustizia.

Per i motivi sopra esposti, l'Unione si è da un lato concentrata – conscia della competenza esclusiva di cui godono gli Stati Membri in materia penale<sup>191</sup> –

---

<sup>190</sup> Nello specifico, il terzo pilastro del piano di azione previsto dalla strategia ha ad oggetto il *“perseguimento dei presunti terroristi al di là delle frontiere, attraverso l'adozione di misure volte a ostacolare l'accesso alle attrezzature che permettono di compiere attentati, smantellare le reti terroristiche e i loro agenti di reclutamento e contrastare l'uso improprio delle associazioni senza scopo di lucro. Inoltre, dispone che gli Stati membri cooperino per bloccare le fonti di finanziamento del terrorismo conducendo inchieste, congelando i beni ed ostacolando il trasferimento di capitali. Per il raggiungimento di questi obiettivi, si propone, in particolar modo di sfruttare al meglio le strutture di Europol ed Eurojust, in modo da facilitare la cooperazione di polizia e giudiziaria e di rafforzare la normativa europea in materia di mutuo riconoscimento delle sentenze”*.

<sup>191</sup> Appare opportuno, a tal proposito, ribadire che non sussiste una competenza penale diretta dell'UE. Ed invero, i rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto penale interno devono essere analizzati alla luce del Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. In primo luogo, non esiste una potestà sanzionatoria penale dell'UE, poiché nessuna norma dei Trattati attribuisce alle istituzioni europee la competenza a emanare norme penali incriminatrici. Inoltre, il principio costituzionale della riserva di legge (art. 25 Cost.) impedisce l'ingresso, nel nostro ordinamento, di fonti penali europee. La riserva di legge, infatti, attribuisce esclusivamente al Parlamento nazionale (e al Governo) la competenza a emanare norme penali incriminatrici. Ciononostante, l'UE esercita comunque un'influenza notevole sui singoli ordinamenti. Infatti, gli atti dell'UE, e in particolare le direttive, possono prevedere obblighi di criminalizzazione di determinate condotte a carico del legislatore penale

sul rafforzamento delle capacità nazionali di repressione dei reati di matrice terroristica, anche grazie al miglioramento degli strumenti di cooperazione e lo scambio di informazioni tra le polizie e le autorità giudiziarie degli Stati. Dall'altro lato, invece, ha elaborato una serie di strategie volte a contrastare il finanziamento del terrorismo, e, più in generale, a privare le organizzazioni dei necessari mezzi di sostegno e comunicazione.

Sul primo versante, in particolare, l'azione dell'Unione si è sviluppata sia sul piano sostanziale che su quello procedurale, mediante sollecitazioni rivolte agli Stati al fine di garantire maggiore effettività all'esercizio dell'azione penale.

Si è già diffusamente parlato nel capitolo precedente delle norme europee volte all'introduzione di nuove figure di reato all'interno dei singoli ordinamenti, con precipuo riferimento alla Decisione Quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo e alla sua modificazione intervenuta con la successiva Decisione Quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008, entrambe orientate – oltre che a rendere il concetto di reato terroristico il più omogeneo possibile – ad un modello di diritto penale fondato sulla prevenzione e finalizzato a estendere la punibilità ad alcune condotte anche soltanto preparatorie di un eventuale attacco.

Sulla stessa linea d'onda si pone, peraltro, la direttiva approvata il 15 marzo 2017 (n. 241/2017), che ha, a sua volta, richiesto agli Stati Membri l'introduzione di nuove fattispecie di reato quali: i viaggi a fini terroristici, sia all'interno che all'esterno dell'Unione; il finanziamento, l'organizzazione e la facilitazione dei viaggi anche tramite supporto logistico e materiale; la partecipazione ad attività di addestramento; la raccolta di fondi con l'intenzione e la consapevolezza che saranno impiegati per compiere reati connessi al terrorismo.

Sempre nell'ambito del medesimo pilastro, si collocano le numerose disposizioni adottate dall'Unione europea e volte a contrastare le diverse forme

---

statale e vincoli dettagliati sulla configurazione della fattispecie penale da parte del legislatore penale statale.

di finanziamento al terrorismo, azione che si palesa tanto fondamentale quanto delicata, in ragione della necessità di bilanciare il bene della sicurezza con i diritti fondamentali e le libertà economiche, garantite dalle fonti comunitarie.

In merito, giova all'uopo ricordare che l'Unione Europea, in attuazione delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che hanno introdotto le misure di congelamento dei capitali di persone appartenenti a organizzazioni terroristiche internazionali, ha adottato una serie di fonti<sup>192</sup> volte a disciplinare le c.d. *black lists*, vale a dire elenchi di soggetti – persone fisiche e giuridiche – ritenuti ricollegabili, a vario titolo, a organizzazioni qualificate come terroristiche.

Infine, l'aspetto della cooperazione di polizia tra gli Stati, fondamentale per perseguire reati intrinsecamente connotati dalla “transnazionalità” quali quelli di terrorismo, seppur fosse già presente con organismi quali Europol, è stata implementata notevolmente con la creazione del Centro Europeo Antiterrorismo (*ECTC*), avvenuta nel gennaio 2016, a seguito di una decisione del Consiglio "Giustizia e Affari Interni".

Il Centro Europeo Antiterrorismo consiste in una piattaforma – incardinata all'interno di Europol – attraverso la quale è stata ulteriormente rafforzata la condivisione delle informazioni e la cooperazione operativa con riferimento ai fenomeni terroristici.

In particolare, la condivisione delle informazioni – realizzata tramite un'opera di raccolta ed analisi dei dati provenienti dalle forze di polizia di tutti gli Stati Membri – concerne alcuni settori strategici nella lotta al terrorismo, quali quello del finanziamento (attraverso il *Terrorist Finance Tracking Programme* e la *Financial Intelligence Unit*), quelli della propaganda e degli estremismi *online* (attraverso l'*EU Internet Referral Unit* e lo *European Cybercrime Centre*), quello del traffico illegale di armi e dell'individuazione di

---

<sup>192</sup> Tra queste, si ricorda la Posizione Comune 2002/402/PESC, in attuazione della Risoluzione n. 1267/1999, e la Posizione comune 2001/931/PESC, che si è concretizzata nel Regolamento CE n. 2580/2001.

terroristi e *foreign fighters*, anche grazie alla cooperazione con lo *European Migrant Smuggling Centre*.

Per quanto riguarda il piano operativo, invece, il supporto dell'*ECTC* viene fornito proprio a livello investigativo, tramite un lavoro di analisi incrociata dei dati acquisiti man mano con l'avanzare delle indagini, con quelli già presenti nelle banche dati Europol.

Inoltre, ed è forse questo l'elemento di maggiore novità ed impatto, nel caso di un attacco terroristico, l'*ECTC* può essere coinvolto sia nel corso dell'emergenza fornendo supporto immediato, tramite l'*Emergency Response Team*, sia nella fase successiva, tramite la creazione di squadre investigative create *ad hoc*, a seconda del tipo di evento critico, che coinvolgano esperti dell'antiterrorismo provenienti da diversi Paesi Membri.

#### **4.1.4 La risposta**

L'ultimo pilastro della Strategia antiterrorismo indica le misure tecniche da adottare qualora sia stato realizzato un attacco terroristico, al fine di gestire le conseguenze del medesimo e di contenere il più possibile il danno causato.

Le principali iniziative da intraprendere in tale ambito sono quelle dirette ad incoraggiare e sostenere lo scambio di competenze ed esperienze, al fine di stabilire le migliori prassi volte a coordinare le misure di risposta e quelle per promuovere esercitazioni congiunte e scenari concreti che includano componenti di sicurezza al fine di potenziare il coordinamento e la cooperazione tra i pertinenti attori a livello europeo<sup>193</sup>.

Gli obiettivi appena elencati devono essere raggiunti mediante l'impegno degli Stati di:

---

<sup>193</sup> Si ritiene che funzionale alla realizzazione di tali punti sia la previsione di finanziamenti per gli Stati, tramite sovvenzioni o appalti pubblici, per la realizzazione di una serie di attività, come la formazione e lo scambio di personale e di esperti; attività di sensibilizzazione e divulgazione; attività di analisi monitoraggio, valutazione e controllo; l'elaborazione ed il trasferimento di tecnologie e metodologie, soprattutto per quanto riguarda lo scambio di informazioni e l'interoperabilità.

- scambiare rapidamente le informazioni pratiche e le decisioni e assicurare il coordinamento dei mezzi di comunicazione;
- assicurare a livello nazionale ed europeo, la solidarietà, l'assistenza e il risarcimento delle vittime del terrorismo e delle loro famiglie;
- fornire assistenza ai cittadini dell'UE nei paesi terzi;
- proteggere ed appoggiare i mezzi civili e militari dispiegati nell'UE in caso di operazioni di gestione della crisi.

A tal fine, l'attenzione è stata direzionata prevalentemente verso l'elaborazione di strumenti precisi di valutazione del rischio, verso l'individuazione di strategie comuni di gestione delle crisi, anche tramite la valorizzazione del Meccanismo Europeo di Protezione Civile, nonché verso la condivisione di un modello virtuoso di assistenza alle vittime di un attacco.

In particolare, in merito alla risposta, l'Unione europea ha avviato le iniziative tendenti a gestire e attuare le conseguenze di un attacco terroristico, migliorando le capacità di farvi fronte, di coordinare la risposta e di provvedere alla necessità delle vittime.

In tale ambito, sono stati identificati gli strumenti militari per fronteggiare i seguiti di un attacco terroristico: trasporto strategico (aerei e navi), trasporto tattico (elicotteri), unità mediche, ospedali da campo e logistica.

## Capitolo IV

### **La cooperazione di polizia per prevenire il terrorismo. Gli strumenti introdotti nello spazio europeo e la prassi in materia**

*1. Premessa. – 2. Europol e la cooperazione di polizia nello spazio europeo. – 3. Il ruolo di Europol nella lotta al terrorismo: il Centro europeo antiterrorismo e l'attività di intelligence. – 3.1 Gli strumenti per la condivisione di informazioni. – 3.2 Gli strumenti per l'analisi di intelligence. – 4. Proteggere le frontiere per prevenire il terrorismo. Verso l'interoperabilità dei sistemi di informazione. – 4.1 Il Sistema di Informazione Schengen (SIS) e il Sistema di Informazione di seconda generazione (SIS II). – 4.2 Il sistema Passenger Name Record (PNR) e le problematiche concernenti la tutela della privacy e dei dati personali. – 4.3 Il sistema di informazione Visti (VIS). – 4.4 La nuova "frontiera" dei controlli: il Sistema di ingressi/uscite (EES) e il Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). – 5. Il proselitismo in carcere e la propaganda online dei gruppi jihadisti. L'azione europea di contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento. – 5.1 L'Unità di segnalazione Internet di Europol (EU IRU – European Union Internet Referral Unit). – 5.2 La Rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN – Radicalisation Awareness Network).*

#### **1. Premessa**

La disamina offerta nei precedenti capitoli svela un fenomeno in continua evoluzione che, ai suoi albori, risultava confinato nel territorio dei singoli Stati e, pertanto, veniva contrastato in modo discontinuo e differenziato mediante l'impiego strumenti introdotti autonomamente dagli ordinamenti interni.

Nel contesto descritto non esistevano strategie di prevenzione né, tantomeno, alcuna forma di cooperazione e ciò era diretta conseguenza di un terrorismo privo di una qualsivoglia connotazione internazionale.

Eppure, si è diffusamente parlato di quanto il fenomeno *de quo* sia profondamente mutato negli anni e, di conseguenza, di quanto si sia evoluta la sua strategia di prevenzione nell'ambito dell'Unione europea.

La trasformazione del fenomeno ha rivelato, nel tempo, l'esistenza di alcuni settori nevralgici in relazione ai quali si è focalizzata la strategia europea di prevenzione.

Il riferimento è, in primo luogo, alla protezione delle frontiere, che viene alla luce quale azione necessaria per affrontare il terrorismo internazionale di matrice islamica, siccome caratterizzato da un elevato grado di mobilità umana e strutturale.

In secondo luogo, si è ben presto compreso che un'efficace strategia di prevenzione non possa prescindere dall'attuazione di una mirata attività di contrasto alla radicalizzazione in tutte le sue forme. Tale consapevolezza è frutto del rilevante mutamento registrato nel *modus operandi* delle organizzazioni terroristiche le quali, come dimostrato dagli attacchi terroristici degli ultimi anni<sup>194</sup>, è alimentato da una invasiva campagna di radicalizzazione avviata dai *leader* dello Stato Islamico nei confronti dei sostenitori e dei seguaci dell'*IS*, al fine di portare la guerra nel cuore dell'Europa mediante la realizzazione attacchi terroristici<sup>195</sup>.

Volgendo, dunque, lo sguardo alla situazione attuale, al fine di evidenziare la natura internazionale del fenomeno, secondo l'ultimo *report* annuale sulla situazione e sui *trend* in materia di terrorismo, presentato da Europol il 22 giugno 2021 e relativo ai dati del 2020<sup>196</sup>, gli Stati membri dell'UE sono stati teatro di 62

---

<sup>194</sup> Il riferimento è, tra gli altri, all'attacco alla redazione di Charlie Hebdo avvenuto il 7 gennaio 2015 a Parigi, gli attentati multipli compiuti al Bataclan e in diversi bar e ristoranti parigini il 13 novembre 2015 a Parigi, l'attacco sulla folla avvenuto il 14 luglio 2016 a Nizza. Questi sono solo alcuni delle decine di attacchi portati a termine in Europa dal 2015 sino ad oggi.

<sup>195</sup> *Europol Review 2016-2017*, p. 27 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2016-2017>

<sup>196</sup> *European Union Terrorism Situation And Trend Report (TE-SAT) 2021* <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>.

attacchi terroristici con un totale di 21 persone uccise e 449 persone arrestate negli Stati membri con l'accusa di terrorismo. Tali numeri risultano significativamente inferiori rispetto al 2019, nel corso del quale hanno avuto luogo ben 119 attentati, a causa dei quali hanno perso la vita 10 cittadini, e sono state arrestate 1004 persone.<sup>197</sup> La diminuzione, probabilmente legata alla crisi pandemica da Covid-19, non è chiaro se rispecchi una riduzione nell'attività terroristica o se sia il frutto di una ridotta capacità operativa delle cellule durante lo stato di emergenza.

Ad ogni buon conto, i dati riportati consentono di percepire l'entità del fenomeno nella sua dimensione internazionale rendendo, altresì, evidente la necessità di munirsi di una strategia di prevenzione basata sull'adozione di strumenti di cooperazione di polizia.

Dalle considerazioni sin qui svolte si ritiene che per garantire un'efficace difesa degli Stati europei, afflitti dal compimento di drammatici attentati terroristici, è necessario che il diritto dell'Unione europea elabori forme e strumenti di cooperazione tra gli Stati per la salvaguardia delle democrazie e per la tutela delle popolazioni.

Non va tralasciato, infine, che l'efficacia degli strumenti *de quo* risulta direttamente proporzionale all'armonizzazione della loro disciplina a livello europeo, sicché l'unitarietà del quadro normativo rappresenta la *condicio sine qua non* per l'attuazione di azioni coordinate di polizia nello spazio europeo. Tali azioni, nella specie, consistono in una mobilitazione congiunta delle forze di polizia e delle strutture giudiziarie a livello europeo dirette a minare le cellule criminali e ad impedire ai terroristi di trovare nascondigli o di occultare proventi dei loro reati nei territori degli Stati membri dell'UE.

---

<sup>197</sup> Nello specifico, il numero complessivo degli attentati indica la somma degli attacchi sventati, di quelli riusciti e di quelli falliti in ben 13 Stati membri dell'UE mentre il numero degli arresti è avvenuto in 19 Paesi del blocco comunitario. A tal riguardo, si evidenzia che i tre Paesi con il numero più alto di arresti sono stati l'Italia, la Spagna e il Regno Unito. V. sul punto *European Union Terrorism Situation And Trend Report (TE-SAT) 2020* <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>.

Alla luce di quanto sin qui esposto, il presente capitolo, partendo dalla strategia europea antiterrorismo pocanzi affrontata, intende approfondire gli strumenti di cooperazione di polizia che, sul piano operativo, la attuano in concreto, con un *focus* specifico sul controllo delle frontiere e sul contrasto alla radicalizzazione, volti a prevenire la commissione di attentati terroristici.

Alla base vi è la convinzione che tali strumenti, ergendosi a difesa dell'ordine democratico degli Stati, siano indispensabili per la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

## **2. Europol e la cooperazione di polizia nello spazio europeo**

Dalle osservazioni sin qui esposte, emerge che la cooperazione di polizia tra gli Stati membri assurge, ormai da tempo, a priorità tra gli obiettivi dell'Unione europea. In questo paragrafo ci soffermeremo sul ruolo ricoperto da Europol in tale ambito, con specifico riferimento alla prerogativa di lotta al terrorismo.

A tal uopo, si fornisce un breve cenno in merito all'istituzione di Europol, alla sua struttura e al suo mandato.<sup>198</sup>

L'Ufficio europeo di Polizia, meglio noto come Europol, trova la sua base giuridica nell'art. K. 1 introdotto dal Trattato di Maastricht<sup>199</sup>, in ossequio al quale tale organismo si occupava dello scambio di informazioni in materia di

---

<sup>198</sup> Per approfondimenti sulla cooperazione di polizia all'interno dell'Unione europea, si veda COLONNA VILASI A., *Europol e cooperazione fra gli organi di polizia degli Stati membri dell'Unione europea in materia di criminalità*, Edizioni Univ. Romane, 2008; JEAN C., *An integrated Civil Police Force for European Union*, Centre for European Policy studies, Brussels, 2002; CALESINI G., *Diritto europeo di polizia*, Roma, Laurus Robuffo, 2013.

<sup>199</sup> Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, entra in vigore nel 1993.

terrorismo, nell'area del traffico di droga e di altre gravi manifestazioni del crimine organizzato<sup>200</sup>.

La Convenzione Europol<sup>201</sup>, fondata sull'art. K. 3 del TUE, attribuisce personalità giuridica al neonato organismo enunciandone, altresì, l'obiettivo principale che consiste nel *“migliorare, nel quadro della cooperazione tra gli Stati membri e mediante le misure menzionate nella convenzione, l'efficacia dei servizi competenti degli Stati membri e la loro cooperazione, al fine di prevenire e combattere il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti ed altre gravi forme di criminalità internazionale, purché esistano indizi concreti di una struttura o di un'organizzazione criminale e purché due o più Stati membri siano lesi dalle summenzionate forme di criminalità in modo tale da richiedere, considerate l'ampiezza, la gravità e le conseguenze dei reati, un'azione comune degli Stati membri”*<sup>202</sup>.

Per quanto concerne la struttura, invece, occorre chiarire che Europol si compone di un'unità centrale con sede all'Aja e di un sistema satellitare, composto da unità nazionali<sup>203</sup> che agiscono nei singoli Stati membri cooperando

---

<sup>200</sup> Per completezza di trattazione, si precisa che l'istituzione di Europol veniva preceduta dal progetto pilota EDU (*Europol Drugs Unit*) che istituiva un'unità Europol anti-droga, sulla base di un accordo concluso nel corso dell'incontro dei ministri TREVI a Copenaghen il 2 giugno 1993, avviando le attività, in modo limitato, il 3 gennaio 1994. Si veda il rapporto di Europol, *“The European Police Office – Fact Sheet”*, disponibile sul sito <http://www.europol.eu.int>. Questa unità è stata in seguito regolata dall'Azione comune del 10 marzo 1995, adottata dal Consiglio sulla base dell'art. K 3 del TUE, la quale ne ha esteso le competenze al traffico illecito di sostanze radioattive e nucleari e ai reati che riguardano l'immigrazione clandestina. L'azione comune è pubblicata su G.U.C.E. L 62 del 20 marzo 1995, p. 1 ss.

<sup>201</sup> Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 che stabilisce la Convenzione basata sull'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol), in G.U.C.E. C 316 del 27 novembre 1995, p. 1 ss.

<sup>202</sup> Art. 2 n. 1 della Convenzione Europol. A tal proposito si osserva che dal primo nucleo di materie stabilito dall'art. 2 – ovvero traffico di droga, traffico di materiale nucleare radioattivo, immigrazione clandestina, traffico di esseri umani, terrorismo, contraffazione monetaria, traffico di autoveicoli rubati e riciclaggio riferiti ai reati del mandato – si è giunti a ricomprendere tutte le più gravi forme di criminalità, in forza della Decisione del Consiglio del 6 dicembre 2001 che estende il mandato di Europol alle forme gravi di criminalità internazionale enumerate nell'allegato della convenzione Europol, in G.U.C.E. C 362 del 18 dicembre 2001, p. 1 ss.

<sup>203</sup> *Europol National Unit (ENU)*.

con l'unità centrale attraverso gli ufficiali di collegamento<sup>204</sup> di quella sede. In tal senso, l'art. 4 della Convenzione Europol prevede espressamente che l'unità nazionale designata da ciascuno Stato membro funga da organo di collegamento tra l'Europol e le autorità nazionali competenti e che le relazioni tra tali unità e le autorità competenti siano assoggettate alle norme previste dai singoli ordinamenti nazionali. Le Unità nazionali rappresentano l'unico collegamento tra l'Europol ed i servizi nazionali. Non è previsto, infatti, che gli organi investigativi nazionali si rivolgano direttamente all'Europol.

La sua peculiare struttura cooperativa è rimasta stabile nel corso del tempo: Europol opera, infatti, come un meccanismo di associazione degli organismi nazionali, i cui rappresentanti partecipano agli organi collegiali interni di Europol.

La cooperazione coinvolge principalmente le amministrazioni nazionali ciò in quanto l'Agenzia europea non svolge solo le proprie funzioni di raccolta e trattamento delle informazioni di polizia, bensì coordina un sistema comune transnazionale del quale fanno parte, oltre allo stesso Europol, anche le amministrazioni nazionali – principalmente le autorità di polizia e i servizi nazionali preposti alla prevenzione e alla repressione della criminalità – e ai vari organismi misti, come il collegio composto dai capi delle unità nazionali<sup>205</sup>.

Sulla base di quanto esposto, si evidenzia che Europol svolge le sue funzioni agendo attraverso i suoi organi e, precisamente:

- il Consiglio di Amministrazione, composto da un rappresentante di alto livello per ciascun Stato membro, con funzioni di indirizzo e di controllo politico, il quale fornisce un orientamento strategico e sorveglia l'attuazione dei compiti di Europol. La presidenza di tale

---

<sup>204</sup> *Europol Liaison Officer (ELO)*.

<sup>205</sup> CHITI E., *Le sfide della sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di polizia e di difesa* in FORNI L., VETTOR T., *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 71.

organo è assunta dal rappresentante dello Stato membro che esercita la presidenza semestrale dell'Unione europea;

- il Direttore, il quale esegue le decisioni del Consiglio di Amministrazione ed è nominato per un periodo di quattro anni, rinnovabile una volta<sup>206</sup>;
- il Controllore finanziario, nominato all'unanimità dal Consiglio di Amministrazione, il quale verifica l'impegno e pagamento delle spese e la riscossione delle entrate;
- il Comitato finanziario, composto da un rappresentante per Stato membro.

Per quanto concerne i compiti di Europol, il quadro normativo delineato nella citata Convenzione Europol prevede che l'Ufficio europeo di polizia agevoli lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, fornisca analisi strategiche ed operative a sostegno degli stessi, metta a disposizione le proprie competenze ed il supporto tecnico necessario ai fini delle indagini e delle operazioni compiute dalle Forze di Polizia nazionali, sotto la guida e la responsabilità giuridica dello Stato membro<sup>207</sup>.

Il Consiglio di Tampere, tenuto il 15 e 16 ottobre 1999, ha fornito importanti linee guida in materia, costituendo una tappa fondamentale per la cooperazione di polizia. Dal punto di vista operativo, con le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, si è chiesto di:

- a. istituire senza indugio le squadre investigative comuni;
- b. istituire una *task force* operativa dei Capi delle polizie;
- c. rafforzare Europol, conferendo la possibilità di chiedere l'avvio di indagini.

---

<sup>206</sup> La carica di direttore esecutivo di Europol, attualmente, è ricoperta dalla belga Caherine De Bolle.

<sup>207</sup> Art. 3 della Convenzione Europol.

Successivamente, con la Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 6 dicembre 2001, si è ampliato il mandato di Europol, estendendo la sua competenza ad altre forme di criminalità internazionali gravi<sup>208</sup>.

Per quanto di interesse in questa sede, si rileva che, in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, una sezione speciale del Consiglio GAI ha istituito in seno ad Europol, per un periodo di sei mesi rinnovabili, una squadra di specialisti nella lotta al terrorismo. In tale circostanza, gli Stati membri sono stati invitati a designare ufficiali di collegamento provenienti dai servizi di polizia e dai servizi di informazione che fossero specializzati in tale settore della criminalità.

Cionondimeno, per far fronte al problema della ridotta capacità operativa dell'unità, sono stati adottati, in seguito, due protocolli di riforma: il primo, nel 2002 ed il secondo, nel 2003. Nello specifico, il primo protocollo ha reso possibile la partecipazione di Europol alle squadre investigativi comuni<sup>209</sup>, consentendo all'Agenzia di richiedere l'apertura delle indagini al fine di rafforzare la lotta contro la criminalità organizzata, mentre il secondo<sup>210</sup> ha permesso ai servizi di polizia nazionali, a certe condizioni, di contattare Europol direttamente, senza rivolgersi preventivamente alle loro unità nazionali. Quest'ultimo protocollo ha, inoltre, reso possibile agli organismi e agli Stati terzi di partecipare alla costituzione di schedari di lavoro per fini di analisi, estendendo il termine di conservazione dei dati a carattere personale contenuti negli schedari da tre a cinque anni.

Le modifiche apportate dai menzionati protocolli sono state successivamente integrate nella Decisione del Consiglio 2009/371/GAI al fine di

---

<sup>208</sup> L'ampliamento del mandato di Europol riguardava la criminalità ambientale, i furti organizzati, il commercio illecito di beni culturali, la contraffazione e la pirateria in materia di prodotti, la criminalità informatica.

<sup>209</sup> Protocollo relativo alle squadre investigative comuni, in G.U.C.E. C 312 del 16 dicembre 2002, entrato in vigore il 29 marzo 2007.

<sup>210</sup> Atto del Consiglio del 27 novembre 2003 (protocollo), in G.U.C.E. C 2 del 6 gennaio 2004.

migliorare i compiti ed il mandato di Europol<sup>211</sup> e, da ultimo, nel 2016, mediante l'introduzione del regolamento 2016/794 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol)<sup>212</sup>.

In particolare, il citato regolamento (UE) 2016/794 adotta una serie di norme su Europol, con l'obiettivo di sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti nei paesi dell'UE e la cooperazione reciproca fra i paesi dell'UE per prevenire e combattere il terrorismo, gravi forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'UE.

Orbene, al fine di soddisfare i sopraenunciati obiettivi, il regolamento *de quo* stabilisce una serie di compiti specifici svolti da Europol, in particolare:

- raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, *intelligence* criminale compresa;
- comunicare senza indugio ai paesi dell'UE, attraverso le unità nazionali Europol, qualsiasi informazione e i collegamenti tra reati che li riguardano;
- al fine di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti dei paesi dell'UE, coordinare, organizzare e svolgere indagini e azioni operative;
- preparare valutazioni della minaccia, analisi strategiche e operative e rapporti generali sulla situazione;
- partecipare a squadre investigative comuni;
- sviluppare centri specializzati dell'Unione per la lotta a forme specifiche di criminalità, ad esempio il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica;
- sostenere i paesi dell'UE nella lotta alle forme di criminalità che sono agevolate, promosse o commesse tramite Internet.

---

<sup>211</sup> Decisione 2009/371/GAI del Consiglio del 6 aprile 2009, in G.U.U.E. L 121 del 15 maggio 2009, pp. 37-66.

<sup>212</sup> Il regolamento 2016/794 sostituisce ed abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/936/GAI, e 2009/968/GAI in G.U.U.E. L 135 2016.

Per meglio comprendere l'impegno assunto da Europol per realizzare una efficace cooperazione di polizia, giova menzionare il Documento di programmazione di Europol<sup>213</sup>, contenente la programmazione pluriennale e annuale per il periodo 2019-2021, basata in larga parte sulla Strategia 2016-2020<sup>214</sup>, che individua tra gli obiettivi strategici quello di sostenere le autorità di polizia nella loro lotta contro il crimine organizzato e il terrorismo, con una strategia che si sposterà in modo progressivo dall'incremento delle capacità operative alla fornitura di servizi operativi con impatto massimizzato.<sup>215</sup>

In base alla Strategia, il lavoro di Europol si concentra, pertanto, su due tematiche fondamentali:

- offrire un contributo significativo alla gestione delle informazioni sul crimine a livello di Unione europea;
- garantire il massimo impatto operativo della propria azione di supporto agli Stati membri.

Il Documento di programmazione si pone tre grandi obiettivi, di cui vengono qui fornite, in sintesi, le rispettive modalità di attuazione.

1. Europol deve trasformarsi nel Centro dell'UE per lo scambio di informazioni in materia criminale e fornire gli strumenti di accesso e di

---

<sup>213</sup> Documento di programmazione di Europol 2019-2021 [www.europarl.europa.eu/cmsdata/139444/consultation-request-europol.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/139444/consultation-request-europol.pdf)

<sup>214</sup> Strategia Europol 2016-2020, adottata dal Consiglio di amministrazione di Europol il 1° dicembre 2015

[www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol\\_strategy\\_2016-2020\\_0.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_strategy_2016-2020_0.pdf)

<sup>215</sup> Si osserva che l'evoluzione costante del ruolo di Europol, legata alle nuove esigenze di sicurezza dell'Unione richiede, secondo quanto rilevato nel Documento di programmazione, una revisione continua e complessiva delle necessità dell'Agenzia in termini di risorse umane, per fronteggiare un ampio ventaglio di sviluppi che attengono, a mero titolo esemplificativo: alla prevenzione o reazione ad attacchi di matrice terroristica; all'individuazione e soppressione di propaganda online; al rafforzamento della pressione sulle reti di trafficanti di esseri umani, da ottenersi anche tramite la presenza diretta di personale Europol negli *hotspot* degli Stati membri più affetti dal fenomeno; alla necessità di fornire un miglior supporto centralizzato in termini di informatica forense e di decrittazione; a un uso più sistematico dell'*intelligence* finanziaria nel corso delle indagini; allo sviluppo di una maggior capacità di individuare potenziali "vittime", specie per proteggere i bambini dagli abusi e dallo sfruttamento sessuale.

elaborazione delle informazioni stesse a tutte le autorità di polizia degli Stati membri<sup>216</sup>.

2. Europol deve fornire supporto operativo ed *expertise* ai massimi livelli per le indagini effettuate dagli Stati membri, sviluppando e utilizzando un ampio portafoglio di servizi. Per quanto concerne l'area antiterrorismo, il supporto di Europol si esplicherà tramite un impegno volto a rafforzare e rendere più fluidi la cooperazione e lo scambio di informazioni. Nel dettaglio, il Centro europeo antiterrorismo (*ECTC*), operativo all'interno di Europol dal 2016, proseguirà nel suo impegno volto a promuovere e costruire infrastrutture necessarie per potenziare lo scambio di informazioni e la capacità di fornire un sostegno analitico e operativo alle indagini di maggior portata.

3. Europol mirerà a diventare un organismo sempre più efficiente, con accordi di *governance* funzionali e reputazione positiva.

Il Documento in disamina, inoltre, dedica un capitolo a parte alla Strategia esterna di Europol per gli anni 2017-2020<sup>217</sup>, la cui priorità si concentra sulle aree della lotta al crimine organizzato, al *cybercrime* e al terrorismo.

Nonostante gli indubbi passi avanti compiuti nel corso degli anni, soprattutto grazie al periodico ampliamento delle competenze di Europol, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia appare ancora un obiettivo da perseguire e ciò in quanto la criminalità sembra reagire rapidamente ai cambiamenti, spostandosi verso nuovi settori criminali, traendo vantaggio proprio dalle condizioni di libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali all'interno dell'Unione.

---

<sup>216</sup> La gestione delle informazioni include l'accesso, la raccolta e l'organizzazione delle informazioni provenienti da fonti multiple e in formati multipli, al fine di renderle accessibili agli Stati membri

<sup>217</sup> La Strategia esterna tiene conto in particolare dell'art. 12 del citato Regolamento UE 2016/794, nel quale viene espressamente prevista la predisposizione di una strategia per i rapporti con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

### **3. Il ruolo di Europol nella lotta al terrorismo: il Centro europeo antiterrorismo e l'attività di *intelligence***

La strategia europea di prevenzione del terrorismo riconosce un ruolo cardine all'Ufficio europeo di polizia, meglio noto come Europol, il quale, come mostrato nel paragrafo precedente, assiste le autorità nazionali fornendo una piattaforma per lo scambio e l'analisi di *intelligence* sulle attività criminali, per realizzare la difesa dell'Europa e per la tutela dei suoi cittadini<sup>218</sup>.

Dalla disamina sin qui offerta, si desume che la visione di Europol è di fornire il miglior supporto possibile alle autorità di contrasto degli Stati membri, al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il suddetto apporto si rende necessario in ragione dell'aggravarsi del fenomeno il quale, trascorsi vent'anni dal compimento dell'attentato alle Torri Gemelle di New York, continua a rappresentare un grave problema per l'Unione europea, dove sono attivi gruppi di estremisti e terroristi, quali al-Qaeda, costituenti una minaccia considerevole per la sicurezza interna dell'Unione europea e per la sicurezza e l'esistenza dei suoi cittadini.

Come già evidenziato, risulta vitale, a tale scopo, l'attività di *intelligence* svolta da Europol, che si concretizza principalmente con lo scambio di informazioni, raccolta ed elaborazione di dati sensibili. Ed è proprio questa attività di interconnessione di diverse banche dati che, ad oggi, costituisce l'elemento caratterizzante ed il valore aggiunto conferito alla lotta al terrorismo.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Per approfondimenti sul contributo offerto da Europol nella lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo in Europa v. *Europol Review. General Report on Europol Activities*, European Police Office, 2011, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2010>; in relazione all'attività di *intelligence* nello spazio europeo, ARGOMANIZ J., BURES O., KAUNERT C., *A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment in Intelligence and National Security*, Vol. 30, 2016, pp. 191-206.

<sup>219</sup> Il modello d'*intelligence* di Europol si fonda su un sistema informatico ad alta tecnologia, il *TECS - The Europol Computer System*. La convenzione Europol ha disposto, infatti, l'istituzione e la gestione da parte di Europol di un sistema informatizzato al fine di consentire

È evidente, infatti, l'esistenza di un rapporto di diretta proporzionalità tra il livello di condivisione e l'efficacia delle misure di prevenzione e di contrasto adottate in materia di terrorismo.

Orbene, l'attenzione crescente al fenomeno *de quo* e l'importanza riconosciuta all'attività di *intelligence* per prevenire la minaccia alle istituzioni democratiche, ha condotto, nel gennaio 2016, in seguito alla decisione del Consiglio "Giustizia e Affari Interni", all'istituzione del Centro europeo antiterrorismo di Europol (*ECTC - European Counter Terrorism Centre*)<sup>220</sup>, che costituisce un *hub* informativo centrale in grado di consentire agli Stati membri di aumentare la condivisione delle informazioni ed il coordinamento operativo in materia.

Si osserva, nello specifico, che il menzionato Centro europeo antiterrorismo nasce in un momento storico in cui l'Europa si trova a fronteggiare una serie di minacce terroristiche, le quali manifestano una portata tale da non poter essere affrontate efficacemente dai soli Stati membri dell'UE. Da qui deriva la necessaria introduzione di un centro di cooperazione internazionale specializzato nella lotta al terrorismo.

Il Centro europeo offre agli Stati membri e ai suoi *partner* nuove possibilità per garantire la gestione più efficace dell'*intelligence* antiterrorismo, realizzando l'unico punto nell'UE in cui le informazioni operative in materia, provenienti dai servizi di contrasto negli Stati membri dell'Unione europea e da terze parti, vengono raccolte per finalità analitiche.

L'obiettivo di Europol di realizzare un'efficace cooperazione di polizia tra gli Stati ha acquisito un valore aggiunto proprio in seguito alla creazione del

---

l'inserimento, l'accesso e l'analisi di dati. Essa costituisce un quadro rigoroso relativo ai diritti dell'uomo e alla protezione, al controllo, alla supervisione nonché alla sicurezza dei dati. Il sistema informatizzato Europol (*TECS*) consta di tre componenti principali: un sistema di informazioni, un sistema di analisi, un sistema di indice. Sul tema, v. GAGLIARDO A., *La sicurezza minacciata. Criminalità transnazionale e terrorismo nell'Europa di oggi*, Editori riuniti, Roma, 2006, p. 170.

<sup>220</sup> A partire dal 10 dicembre 2020, il coordinatore del Centro europeo antiterrorismo è l'italiano Claudio Galzerano, precedentemente alla direzione del Servizio per il contrasto all'estremismo di matrice internazionale della Polizia di prevenzione.

Centro europeo antiterrorismo il quale, oltre ad aver incrementato la fiducia tra le diverse autorità antiterrorismo dell'UE, funge da centro di eccellenza per la prevenzione dello stesso in alcuni settori strategici quali il finanziamento (attraverso il *Terrorist Finance Tracking Programme* e la *Financial Intelligence Unit*), il settore della propaganda e degli estremismi *online* (attraverso l'*EU Internet Referral Unit* e lo *European Cybercrime Centre*), quello del traffico illegale di armi e dell'individuazione di terroristi e *foreign fighters*, anche grazie alla cooperazione con lo *European Migrant Smuggling Centre*.

Nondimeno, Europol, oltre a seguire le priorità del ciclo politico dell'UE, si è dotata di una strategia di sicurezza interna<sup>221</sup>, che costituisce un documento fondamentale in cui viene formulata la politica di lungo termine dell'UE nel campo dell'applicazione della legge.

La strategia di contrasto alle gravi forme di criminalità è integrata dalla comunicazione della Commissione europea<sup>222</sup>, che individua cinque obiettivi nel settore della sicurezza. Tre di questi, ossia lo smantellamento delle reti criminali, la prevenzione del terrorismo e la sicurezza nel cyberspazio, sono ampiamente previsti dal mandato di Europol<sup>223</sup>.

Preso atto del centrale rilievo rivestito dall'attività di scambio informativo e di analisi dei fenomeni criminali, si analizzano di seguito gli strumenti di *intelligence* di cui dispone Europol, con precipuo riferimento all'ambito della prevenzione del terrorismo.

### **3.1 Gli strumenti per la condivisione di informazioni**

---

<sup>221</sup> ISS, *Internal Security Strategy*.

<sup>222</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “*La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*” COM(2010) 673.

<sup>223</sup> Cfr. l'allegato della decisione del Consiglio del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol).

Per quanto concerne la condivisione di informazioni, nell'ambito di Europol sono istituite diverse banche dati e canali di comunicazione, le quali rappresentano le piattaforme con cui viene svolta l'attività di scambio informativo all'interno dello spazio europeo.

Giova ribadire che le funzioni prioritarie di Europol consistono nell'agevolare lo scambio di informazioni fra gli Stati membri, raccogliere e analizzare le informazioni e le segnalazioni, comunicare ai servizi competenti degli Stati membri le informazioni che li riguardano ed informarli immediatamente dei collegamenti constatati fra fatti criminali, al fine di facilitare le indagini negli Stati membri e gestire la raccolta di informazioni attraverso le reti informatiche.

Considerato che i gruppi internazionali della criminalità e del terrorismo operano a livello globale e si avvalgono delle tecnologie più moderne, per poter garantire una risposta efficace e coordinata, è essenziale che Europol sia flessibile e, allo stesso tempo, innovativo e che i suoi metodi e strumenti siano aggiornati.

Ciò premesso, si enunciano i principali strumenti e canali di comunicazione di cui si avvale l'Ufficio europeo di Polizia:

1) Il sistema di informazione Europol (***EIS, Europol Information System***) è la banca dati centrale di informazioni e di *intelligence* sulla criminalità, la quale copre tutte le aree di criminalità obbligatorie di Europol, compreso il terrorismo, rappresentando un sistema informatizzato per la gestione e per il trattamento delle informazioni.

L'*EIS*, fungendo da sistema di riferimento per l'individuazione di reati, di individui coinvolti e di altri dati correlati, offre un rapido supporto investigativo agli Stati membri, a Europol e ai suoi *partner* di cooperazione nella lotta al terrorismo. In particolare, tale strumento consente agli Stati membri dell'UE di identificare rapidamente se le informazioni rilevanti per le loro indagini siano disponibili o meno in altri Stati membri dell'UE, in paesi o in organizzazioni extra UE. In caso di risposta positiva, è possibile richiedere ulteriori informazioni

tramite l'unità nazionale Europol presso lo Stato che, nel caso di specie, detiene le informazioni utili alle indagini.

Nello specifico, con precipuo riferimento al terrorismo, si osserva che, già nel 2015, ben 24 paesi membri e organizzazioni hanno iniziato a utilizzare l'*EIS* con il fine di condividere elenchi di combattenti terroristi stranieri (*FTF*) e, al termine del medesimo anno, circa 20 unità antiterrorismo avevano accesso diretto a tale elenco<sup>224</sup>. Alla fine del 2018, l'*EIS* conteneva informazioni fornite da 34 diversi contributori e riguardanti 63'353 individui legati al terrorismo, di cui la stragrande maggioranza legata al fenomeno dei *FTF*.<sup>225</sup>

Per comprendere la rilevanza che tale strumento ha assunto nel tempo, basti pensare che nel 2019 oltre il 50%<sup>226</sup> dei dati *EIS* erano legati al terrorismo<sup>227</sup>.

In base all'analisi dei dati pocanzi riportata si ritiene che, ad oggi, l'*EIS* rappresenti, a tutti gli effetti, un rilevante strumento di cooperazione di polizia, costituendo un archivio per la condivisione di informazioni volto a prevenire il terrorismo.

2) La Rete protetta per lo scambio di informazioni (***SIENA, Secure Information Exchange Network Application***) è un sistema criptato in uso a tutti gli uffici nazionali Europol, mediante il quale è possibile scambiare informazioni in maniera rapida e sicura. In particolare, *SIENA* gestisce lo scambio di informazioni operative e strategiche in materia di criminalità, compreso lo scambio di dati antiterrorismo, tra gli Stati membri, Europol e i paesi terzi con cui Europol ha stretto accordi di cooperazione operativa.

---

<sup>224</sup> L'efficacia di tale strumento si evince dai considerevoli risultati prodotti: nel dicembre 2016, l'elenco di *FTF* è cresciuto fino a oltre 7800 contributi forniti dai 24 paesi membri. Vari paesi UE, avvalendosi di tale strumento, hanno riscontrato diverse identificazioni positive che hanno condotto ad azioni di contrasto congiunte.

<sup>225</sup> *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2019*, p. 75, <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>.

<sup>226</sup> Corrispondente a circa 750000 unità.

<sup>227</sup> *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2020*, p. 90, <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>.

Il *SIENA* opera in modo da rispettare tutti i requisiti giuridici di riservatezza e protezione dei dati, garantendo la sicurezza nello scambio di informazioni sensibili.

Tale strumento di scambio informativo risponde all'esigenza primaria degli ufficiali di collegamento, degli analisti e degli esperti di Europol di avvalersi, nel loro lavoro, di mezzi di comunicazione sicuri ed innovativi.

Ne deriva che l'utilizzo sistematico di *SIENA* garantisce lo sviluppo di una rete di ufficiali di collegamento realizzando una cooperazione di polizia migliore e maggiormente coordinata.

Nell'ambito del sistema *SIENA*, Europol ha creato un'area dedicata, alla quale possono accedere le autorità antiterrorismo al fine di scambiare direttamente informazioni tra di loro o con Europol. Nell'ottobre 2016, per rispondere alle esigenze delle unità antiterrorismo, sono stati apportati dei miglioramenti a *SIENA* consistiti nell'accreditamento dei dati per lo scambio di informazioni, classificati come "*CONFIDENTIEL UE / EU CONFIDENTIAL*".

Nel 2019, il 7% del numero totale di messaggi scambiati tramite *SIENA* ha riguardato il terrorismo, rendendolo, come negli anni precedenti, una delle aree criminali più utilizzate nel sistema<sup>228</sup>.

3) La piattaforma Europol per esperti (*EPE, Europol Platform for Experts*) è uno strumento utilizzato da diverse forze dell'ordine per condividere dati non personali sulla criminalità. Consiste in una piattaforma *web* mediante la quale si realizza una collaborazione sicura tra gli esperti dei più svariati settori, che interagiscono tra loro in piattaforme chiuse. Mediante questo strumento, si facilita la condivisione di *best practices*, documentazioni, conoscenze e dati non personali sulla criminalità.

Occorre chiarire, a tal proposito, che le informazioni operative relative ai dati personali non possono essere condivise tramite l'*EPE*, potendo essere

---

<sup>228</sup> *European Union Terrorism Situation And Trend Report (TE-SAT) 2020*, p. 97, <https://www.europol.europa.eu/tesat-report>.

scambiati i predetti dati solo con gli Stati membri dell'UE e i *partner* operativi di Europol tramite l'utilizzo di canali sicuri<sup>229</sup>.

### **3.2 Gli strumenti per l'analisi di *intelligence***

Una volta enunciati i canali di comunicazione in uso a Europol, occorre soffermarsi sul secondo aspetto dell'attività di polizia, che riguarda le capacità analitiche dell'Agenzia europea, frutto del lavoro di analisti altamente qualificati.

Tale settore risulta indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di Europol, ponendosi alla base di tutte le azioni di contrasto fondate sull'*intelligence*.

Orbene, il contributo degli analisti si sostanzia, nello specifico, nell'individuazione di collegamenti nelle indagini transfrontaliere dell'UE, laddove un quadro informativo parziale, confinato nel territorio dei singoli Stati, non consente l'individuazione di possibili connessioni investigative.

Per conseguire tale risultato, gli analisti si avvalgono delle migliori tecnologie esistenti, le quali sono poste a loro disposizione dalle autorità di contrasto dell'Unione europea.

Nell'espletare la suddetta attività di analisi, Europol realizza anche un collegamento tra le banche dati in materia di terrorismo e le banche dati relative alla criminalità organizzata, in modo da effettuare un confronto incrociato, rapido e continuo delle informazioni, al fine di individuare eventuali collegamenti tra indagini diverse<sup>230</sup>.

Ebbene, grazie a tale utilizzo incrociato dei dati è stato possibile identificare un numero significativo di persone segnalate, in un primo momento,

---

<sup>229</sup> *Europol in brief 2018, Europol statistics and updates of year 2018, Annual Review*, p. 15, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-in-brief-2018>

<sup>230</sup> *Europol Review 2016-2017*, p. 28 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2016-2017>

per reati inerenti alla criminalità organizzata, solo successivamente indicate come sospetti terroristi<sup>231</sup>.

Appurata la centralità dell'analisi di *intelligence* nell'espletamento di una qualsivoglia attività di prevenzione del crimine, si enunciano, in primo luogo, i principali strumenti utilizzati da Europol in tutti i settori della criminalità, compreso il terrorismo, e, in secondo luogo, gli strumenti di analisi introdotti dall'UE con il solo scopo di prevenire la minaccia terroristica.

1) Il sistema di analisi Europol (*EAS, Europol Analysis System*) è uno strumento avanzato che supporta gli operatori di Europol nella attività di analisi strategica relativa ai dati forniti dagli Stati membri e dai paesi terzi.

L'utilizzo di tale sistema consente di centralizzare, gestire le informazioni ed analizzarle mediante l'utilizzo di un'ampia serie di strumenti.

L'*EAS* contiene, infatti, punti di integrazione con altri sistemi di elaborazione delle informazioni presso Europol, come *SIENA* e *EIS*, fornendo una piattaforma tecnica per analizzare i file ivi contenuti.

2) La rete informatica forense (*CFN, Computer Forensic Network*) è uno strumento per l'estrazione e l'analisi di informazioni digitalizzate, riguardanti la criminalità. Nello specifico, questo strumento permette di individuare in maniera efficiente, tra numerosi dati informatici, le informazioni pertinenti e utili alle indagini, preservandone, al contempo, la validità giudiziaria.

---

<sup>231</sup> È il caso avvenuto all'indomani degli attacchi di Parigi nel novembre 2015 e di Bruxelles nel marzo 2016, quando Europol ha assistito le Autorità francesi e belga nelle loro operazioni. Nell'occasione, gli uffici di Europol sono stati distribuiti in Belgio, Francia ed è stata istituita la *task force* Fraternité presso Europol per supportare queste indagini, facilitare lo scambio internazionale di informazioni e condurre analisi sui dati comunicati da tutti gli Stati membri e da soggetti terzi. Per questo caso sono stati ricevuti più di 18 TB di dati ed Europol ha prodotto più di 80 rapporti di analisi.

3) L'archivio di lavoro per fini di analisi (*AWF, Analysis Work Files*), è uno strumento esclusivo di Europol, nel cui ambito gli analisti lavorano a fianco di specialisti in materia terrorismo e di criminalità organizzata, raccogliendo ed elaborando le informazioni nei predetti settori della criminalità.

L'*AWF*, con riferimento alle aree di criminalità rilevanti per l'Unione europea, consente ad Europol di realizzare un rapido confronto di tutti i dati esistenti relativi ad un determinato tipo di reato<sup>232</sup>.

Questo sistema è, infatti, capace di archiviare, ricercare, visualizzare analizzare e collegare le informazioni chiave in modo celere e sicuro. Nello svolgimento di queste funzioni, Europol rispetta i massimi livelli di protezione e sicurezza dei dati.<sup>233</sup>

È necessario che l'*AWF* sia dotato di un elevato livello di sicurezza, posto che le operazioni di raccolta, analisi e divulgazione delle informazioni implicano uno scambio di enormi quantità di dati personali.

4) Tra gli strumenti introdotti dall'Unione europea che effettuano un'analisi circoscritta al fenomeno terroristico, un ruolo primario è rivestito dalla Relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo (*TE-SAT, Terrorism Situation and Trend Report*), di cui si è fatto menzione nei precedenti paragrafi.

Il *TE-SAT* costituisce un documento che viene presentato da Europol con cadenza annuale, a partire dal 2007, con il compito di fornire al Parlamento

---

<sup>232</sup> Qualora emergano segnalazioni positive, le informazioni operative vengono consolidate in una relazione analitica e un rapido riscontro, in cui sono evidenziati i collegamenti, viene inviato al mittente per consentire l'individuazione di nuovi sviluppi e tendenze all'interno del panorama criminale dell'UE.

<sup>233</sup> In relazione all'utilizzo delle banche dati di Europol, si chiarisce che queste sono disponibili 24 ore al giorno, tutti i giorni della settimana. Inoltre, su richiesta degli Stati membri, Europol invia esperti e mette a disposizione i propri servizi tramite un ufficio mobile in loco. Il centro di Europol è il punto generico per lo scambio di dati tra Europol, Stati membri dell'UE e parti terze. Il centro operativo svolge cinque funzioni principali: -servizio centralizzato per le verifiche incrociate tramite *AWF*; -archiviazione di dati per un periodo di tempo limitato al fine di comprendere se tali dati siano pertinenti alle funzioni di Europol e possano essere inclusi nell'*AWF*; -supporto analitico in casi "tematici"; - comunicazione con terzi.

europeo ed al Consiglio una panoramica aggiornata sul fenomeno del terrorismo nell'UE, costituendo uno degli strumenti di analisi strategica più significativi nello spazio europeo.

Nello specifico, la relazione prodotta da Europol persegue lo scopo di offrire ai funzionari delle forze dell'ordine, ai responsabili politici e al pubblico in generale, dati e cifre sul terrorismo nell'UE, identificando anche le tendenze in via di sviluppo in questo settore della criminalità.

Il *TE-SAT* è prodotto da esperti di Europol sulla base di informazioni e dati (sia quantitativi che qualitativi) condivisi dagli Stati membri e da Eurojust con l'Ufficio europeo di polizia. Le predette informazioni sono soggette ad una accurata verifica sia da parte degli Stati membri dell'UE che dei *partner* di Europol<sup>234</sup>.

Tale strumento è fondamentale per la prevenzione del terrorismo in quanto attraverso l'analisi delle informazioni fornite dagli Stati e da altri organismi europei, permette di delineare i fattori determinanti del terrorismo oltre che le sue componenti in evoluzione. Si è già discusso, a più riprese, di quanto il terrorismo sia un fenomeno cangiante e proprio da tale consapevolezza deriva la necessità di sottoporre i fattori che costituiscono la causa dello stesso ad un continuo monitoraggio ed analisi. Si è avuto modo di riscontrare, in tal senso, che questi fattori cambiano o svaniscono nel tempo, in risposta agli sviluppi politici o socioeconomici, ovvero, talvolta, si fondono con altre ideologie fungendo da elementi costitutivi di motivazioni nuove.<sup>235</sup>

Stante la complessità dell'attività di analisi posta in essere da esperti per la formazione del *TE-SAT*, Europol si avvale di un comitato consultivo al quale è attribuito il compito di fornire preziose indicazioni su ogni documento di analisi.

---

<sup>234</sup> Tra le organizzazioni partner di Europol, vi rientra Eurojust, Interpol, SitCen.

<sup>235</sup> A tal riguardo, il raffronto delle relazioni annuali di Europol sul terrorismo permette di riscontrare la costante evoluzione del fenomeno in esame. Le relazioni sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione europea (*TE-SAT*) a partire dal 2007 sino al 2021, sono disponibili su <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-1>

Il comitato consultivo è composto:

- dal “trio”<sup>236</sup>;
- dai membri permanenti del consiglio;
- dai rappresentanti di Francia e Spagna;
- dai rappresentanti di Eurojust;
- dai rappresentanti del Centro di analisi dell'*intelligence* dell'UE (*INTCEN*)<sup>237</sup>;
- dai rappresentanti dell'ufficio del coordinatore antiterrorismo dell'UE (*EU Counter-Terrorism Coordinator*);
- da personale Europol.

5) Sempre nell'ambito dell'analisi di *intelligence* sul terrorismo, si colloca il Programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (***TFTP, Terrorist Finance Tracking Programme***), avviato dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001 dal Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti d'America al fine di raccogliere le informazioni relative alla messaggistica finanziaria<sup>238</sup>.

Tale programma trova attuazione nel 2010 in seguito alla stipula dell'Accordo dell'Unione europea con gli Stati Uniti sul controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi. Per poter far fronte a questo accordo, Europol ha creato al suo interno l'unità *TFTP*, composta da specialisti cui viene affidata la responsabilità di verificare le richieste che gli Stati Uniti rivolgono ad uno o più

---

<sup>236</sup> Il “trio” è il termine utilizzato per indicare i tre Stati membri dell'UE che esercitano la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea a turno ogni sei mesi.

<sup>237</sup> Il centro di analisi dell'Unione Europea noto come *EU INTCEN (EU Intelligence Analysis Centre)* è uno degli strumenti di cui si avvale il Servizio Europeo dell'Azione Esterna *SEAE* (di cui è parte integrante) e in particolare l'Alto Rappresentante dell'Unione, per avere a disposizione analisi e valutazioni indispensabili ai vari organi decisionali dell'UE. La *mission* del centro è quella di fornire analisi di *intelligence* in particolar modo in materia di potenziali minacce terroristiche, problematiche inerenti alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e criticità emergenti nelle aree interessate ai conflitti. A ciò si aggiungono analisi afferenti alla politica estera e di sicurezza comune, politica di difesa e valutazioni strategiche su particolari tematiche.

<sup>238</sup> In particolare, informazioni relative all'identità dell'ordinante e/o beneficiario di una transazione, compreso il nome, il numero di conto, l'indirizzo e il numero d'identificazione nazionale.

fornitori destinatari di messaggi finanziari<sup>239</sup>. Questi ultimi sono, altresì, destinatari delle informazioni spontaneamente fornite dal Tesoro americano<sup>240</sup>.

Orbene, una volta ricevute le informazioni d'*intelligence*, queste vengono incrociate con le banche dati di Europol e, successivamente, con l'approvazione del titolare dei dati, le stesse sono trasmesse al Tesoro americano dove vengono svolti i controlli *TFTP*.

Partendo dal presupposto che la gravità degli attentati dipende dalle risorse economiche che i terroristi riescono a reperire, lo strumento in esame, individuando, controllando e perseguendo i terroristi e le loro transazioni finanziarie, realizza una delle azioni preventive più efficaci in materia, ossia l'azione di ostacolare e neutralizzare, *ab origine*, l'attuazione di attacchi terroristici intercettando e bloccando le fonti di finanziamento necessarie al sostentamento delle organizzazioni criminali.

Si sottolinea, inoltre che l'accordo *TFTP UE-USA* si è dimostrato, nel tempo, uno strumento prezioso per l'attività investigativa in quanto in grado di mappare le reti terroristiche, spesso colmando lacune nelle indagini tramite l'individuazione di elementi mancanti. Tale apporto è fornito dal costante monitoraggio dei flussi di denaro dei terroristi che consente alle autorità di identificare e localizzare gli agenti ed i loro finanziatori, scoprendo cellule terroristiche<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> V. art. 4 dell'accordo *TFTP*.

<sup>240</sup> Cfr. art. 9 dell'accordo *TFTP*.

<sup>241</sup> A tal uopo, è importante precisare che il finanziamento per sostenere i terroristi si realizza in molteplici forme. Ad esempio, nel 2016 sono stati individuati movimentazioni di somme di denaro minori trasferite regolarmente nel settore finanziario. Tali pagamenti di esiguo valore inviati ai sostenitori e ai loro familiari erano stati di fatto trasferiti per sostenere i combattenti terroristi stranieri e le loro spese organizzative.

#### **4. Proteggere le frontiere per prevenire il terrorismo. Verso l'interoperabilità dei sistemi di informazione**

La strategia di prevenzione del terrorismo, da sempre influenzata dal mutamento del fenomeno e del *modus operandi* delle organizzazioni terroristiche, ad oggi fa i conti con la figura del terrorista mobile, anche noto come *foreign terrorist fighter*, ossia colui che parte dal territorio di uno Stato per recarsi all'estero, con la finalità di addestrarsi e combattere e, a seguito di questo viaggio, ritorna sul territorio nazionale di provenienza con lo scopo di mettere in atto gli insegnamenti ricevuti, operando attivamente ovvero facendo ulteriore proselitismo.

Sono molte le ragioni che, sovente, spingono gli individui coinvolti in azioni terroristiche a spostarsi fisicamente oltre i confini di uno Stato. Tra queste, vi rientra senza dubbio l'addestramento, la necessità di comunicare con i compagni, la raccolta di denaro, la fuga dalla cattura, l'individuazione ed il pedinamento di potenziali obiettivi e l'esecuzione di attentati.

A tal proposito, va chiarito che la menzionata mobilità, intesa come elemento che connota il terrorismo internazionale nella sua forma attuale, deriva principalmente dalle caratteristiche strutturali di quest'ultimo.

A conferma di ciò, si osserva che le organizzazioni come al-Qaeda e l'*ISIS* presentano un radicamento extra-europeo, che conferisce agli attentati compiuti in Europa e ad esse imputabili una dimensione inevitabilmente dinamica, siccome fondata su connessioni organizzative, comunicative o anche soltanto simboliche tra chi opera in territorio europeo ed i *leader* islamici<sup>242</sup>.

Vi è di più, il rapporto fra i soggetti che in concreto attuano il piano terroristico, le cellule ed i vertici dell'organizzazione risulta, esso stesso, caratterizzato da una estrema mobilità.

---

<sup>242</sup> MILITELLO V., SPENA A., *Mobilità, sicurezza e nuove frontiere tecnologiche*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 6.

Suscita preoccupazione, in tal senso, l'esistenza di gruppi affiliati ad al-Qaeda i quali, da un lato, rappresentano una minaccia diretta siccome stazionano in Europa con l'intento di realizzare attacchi terroristici dal suo interno e, dall'altro, costituiscono una minaccia indiretta poiché potrebbero utilizzare il territorio europeo come base strategica per la preparazione di attentati da compiere in altri paesi.

La citata mobilità rende il terrorismo internazionale un fenomeno spiccatamente sfuggente, complicando, cosicché, il suo contrasto o, più precisamente, la sua prevenzione. Per tale motivo, i controlli alle frontiere esterne sono stati progressivamente riconosciuti in seno all'Unione europea quale elemento essenziale della strategia di prevenzione e protezione del terrorismo<sup>243</sup>.

Ebbene, proprio questo è il punto su cui ci soffermeremo e, segnatamente, sulla prevenzione attuata mediante il prioritario controllo delle frontiere europee con l'intento di fronteggiare la mobilità dei terroristi, impedendo la circolazione degli stessi, sia singolarmente che in gruppo.<sup>244</sup>

Ciò posto, per meglio comprendere gli aspetti relativi alla gestione delle frontiere, occorre partire dall'Accordo di Schengen<sup>245</sup> che – instaurando uno

---

<sup>243</sup> Occorre dare atto che, a livello politico, già nelle conclusioni del Consiglio europeo di Laeken era stato evidenziato lo stretto legame intercorrente tra la protezione delle frontiere e la lotta al terrorismo. Vedasi *Le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken*, 14-15 dicembre 2001, par. 42: «Una gestione più efficace del controllo alle frontiere esterne dell'Unione contribuirà alla lotta al terrorismo, le organizzazioni di immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o di servizi comuni di controllo delle frontiere esterne».

<sup>244</sup> L'attuazione di tali obblighi impone agli Stati sia di dotarsi di ogni strumento necessario ad assicurare la sorveglianza dei confini nazionali sia di rafforzare l'efficacia delle verifiche effettuate ai valichi.

<sup>245</sup> Con l'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno deciso di eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e di introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari, di altri paesi dell'Unione europea (UE) e di alcuni paesi terzi. La convenzione di Schengen completa l'accordo e definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque paesi, è entrata in vigore

spazio europeo di libera circolazione delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi – ha reso necessario il rafforzamento delle frontiere esterne dell’UE quale contropartita all’abolizione dei confini interni.<sup>246</sup>

Il maggiore controllo delle frontiere si identifica con l’introduzione del sistema dei visti e con la centralizzazione delle politiche di gestione delle frontiere esterne, queste ultime attuate dall’Agenzia per la gestione della cooperazione operativa delle frontiere, meglio nota come Frontex<sup>247</sup>.

L’espansione e la centralità dell’*aquis* di Schengen, unitamente all’inasprimento della guerra al terrore innescata a partire dall’11 settembre 2001<sup>248</sup>, ha fatto comprendere quanto fosse importante dotarsi di meccanismi di protezione delle frontiere da realizzare, principalmente, mediante un controllo generalizzato su tutti i cittadini<sup>249</sup>.

---

nel 1995. L'accordo e la convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l'«*aquis* di Schengen», che è stato integrato nel quadro dell'Unione europea nel 1999 ed è diventato legislazione dell'UE.

<sup>246</sup> Per approfondimenti sul tema, si rinvia a: BARUFFI M.C., QUADRANTI I. (a cura di), *La libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012; CAGGIANO G., *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia* in DI STASI A., ROSSI L.S. (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia*, *op. cit.*, pp. 383-416.

<sup>247</sup> Frontex, l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, istituita con Regolamento CE 2007/2004 per assistere gli Stati membri dell’UE e i paesi associati Schengen nella protezione delle frontiere esterne dello spazio di libera circolazione dell’UE. Il sostegno di Frontex alle frontiere esterne rappresenta una parte essenziale degli sforzi dell’Europa per salvaguardare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per un commento sull’istituzione di Frontex, tra gli altri, si rinvia a NEAL A. W., *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex* in *Journal of Common Market Studies*, 2009, Vol 47, n. 2, pp. 333-356.

<sup>248</sup> Va chiarito che, prima dei fatti dell’11 settembre 2001, l’UE guardava con favore allo sviluppo di una politica migratoria comune e ciò anche grazie al contesto economico favorevole che, già negli anni Novanta la Comunità aveva raggiunto, e ai traguardi quale l’accordo sul programma di politica migratoria contenuto nelle Conclusioni del Consiglio di Tampere del 1999. Quest’ultimo poneva come obiettivo di raggiungere “*un’Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell’uomo*” invitando “*a un punto di approccio comune per garantire l’integrazione nella nostra società dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nell’Unione*” Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, punto 4.

<sup>249</sup> Sul punto, BALDACCINI A., *Counter-Terrorism and EU Strategy for Border Security: framing suspects with biometric documents and databases* in *European Journal of Migration and Law*, 2008, n. 10, p. 32.

In tal senso, l'attacco alle Torri gemelle ha fornito ai governi, ai politici e ai *mass-media* un pretesto per collegare il problema terrorismo alla questione immigrazione, laddove i migranti venivano identificati come una minaccia per la sicurezza.

Il binomio terrorismo/immigrazione<sup>250</sup>, affermato nel post 11 settembre, trae origine dal fatto che i colpevoli degli attentati fossero proprio un gruppo di stranieri, che avevano sfruttato a loro vantaggio le legislazioni nazionali in materia di immigrazione e di asilo per fare ingresso negli Stati Uniti<sup>251</sup>. Quindi, ponendo come priorità assoluta la lotta al terrorismo, il controllo del flusso migratorio e la sicurezza delle frontiere si considera indispensabile per proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche da eventuali attacchi.<sup>252</sup>

In tale ottica, la Posizione comune 930/2001/PESC ha previsto che “*I movimenti di terroristi o gruppi terroristici sono impediti attraverso efficaci controlli alle frontiere e controlli sul rilascio dei documenti di identità e dei documenti di viaggio, nonché attraverso misure volte a prevenire la*

---

<sup>250</sup> Sul punto, GUARINO G., *Migrazioni, terrorismo e sovranità* in DI STASI A., KALB L. (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 23ss; ZAMBRANO V., *Lotta al terrorismo e riconoscimento dello status di rifugiato nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico* in *Freedom Security & Justice*, 2017 n. 3, pp. 71-90; ADINOLFI V., *Politica dell'immigrazione dell'Unione europea e la lotta al terrorismo* in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, p. 487; MITSILEGAS V., *Extraterritorial Immigration Control in the 21st Century: the individuals and the State Transformed* in RYAN B. & MITSILEGAS V. (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden/Boston, 2010, p. 39 ss, pp. 44-45.

<sup>251</sup> A tal riguardo, il Congresso degli Stati Uniti aveva affidato alla Commissione nazionale sugli attentati dell'11 settembre il compito di indagare sulla relazione tra quegli attentati e il tema «*immigration, ninimmigrant visas and border security*». Il rapporto ricostruisce gli eventi legati all'ingresso dei dirottatori nel territorio degli Stati Uniti, evidenziando come essi entrarono in possesso di documenti e visti falsi.

<sup>252</sup> In ordine al binomio sicurezza/libera circolazione, si veda DI STASI A., KALB L. (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, op. cit.; PISTOIA E., *Libera circolazione dei cittadini europei e salvaguardia dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza degli Stati membri. Alla ricerca di un quadro coerente* in DEL COCO R., PISTOIA E. (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Cacucci Editore, Bari, 2014, p. 201.

*contraffazione, la falsificazione e l'uso fraudolento di documenti di identità e documenti di viaggio*”<sup>253</sup>

Un rinnovato impulso, in tal senso, si è avuto nel 2004 in seguito agli attentati di Madrid i quali hanno rafforzato la convinzione che un sistema efficace di protezione dell'area Schengen costituisca *condicio sine qua non* della prevenzione del terrorismo. Tale assunto è dimostrato dalla Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, approvata dal Consiglio europeo il 25 marzo di quell'anno, dalla quale emerge l'esigenza di privilegiare la sicurezza rispetto all'obiettivo della libera circolazione<sup>254</sup>.

L'Unione europea, proprio al fine di potenziare la sicurezza dei confini esterni, si è giovata dell'ausilio dei dispositivi tecnologici sempre più sofisticati, del potenziamento del Sistema di Informazione Schengen, sino a giungere, da ultimo, all'ambizioso obiettivo di realizzare un sistema di interoperabilità delle banche dati.<sup>255</sup>

In conclusione, si evidenzia che, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione di attuazione dell'Accordo di Schengen del 1993, sono state adottate, da un lato, norme comuni in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne, onde consentire la libera circolazione delle persone all'interno del territorio dei Paesi firmatari senza turbare l'ordine pubblico e, dall'altro, sono aumentate le piattaforme di raccolta e diffusione di dati in Europa. Tre di queste sono state già implementate, ossia il *SIS II*, il Sistema di informazione sui visti (*VIS*) e la banca dati europea sulla dattiloscopia per l'asilo (*EURODAC*), mentre altre sono ancora in fase di sviluppo, come il sistema di ingressi ed uscite (*EES – Entry/Exit System*).

I predetti strumenti di cooperazione tra gli Stati operano come misure compensative volte a migliorare il coordinamento tra polizia, dogane e amministrazioni giudiziarie al fine di fronteggiare i rischi di sicurezza percepiti a

---

<sup>253</sup> Art. 10 della Posizione comune 930/2001/PESC.

<sup>254</sup> SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, op. cit., p. 331.

<sup>255</sup> Sul tema, CAGGIANO G., *L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. n. 1/2020, pp. 170-184.

causa dell'allentamento dei controlli alle frontiere comuni dell'area Schengen, con specifico riferimento al contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e al terrorismo.

Orbene, secondo i regolamenti dell'UE adottati nel 2019, tutte queste infrastrutture di dati dovrebbero finalmente diventare interoperabili, consentendo alle autorità nazionali di accedere a più *database* contemporaneamente attraverso interfacce comuni.

Si osserva, tuttavia, che gli strumenti di cui sopra risultano, per loro natura, idonei a comprimere taluni diritti fondamentali dell'individuo, tra i quali il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali.

Avremo modo di riscontrare, di qui a poco, attraverso l'analisi dei citati strumenti di cooperazione di polizia che, se da un lato gli stessi hanno indubbiamente innalzato i livelli di sicurezza, dall'altro, sollevano preoccupazioni in ordine al rischio di erosione dei diritti individuali, rendendo imprescindibile il bilanciamento tra la garanzia dei diritti umani e la necessaria tutela della pubblica sicurezza.

#### **4.1 Il Sistema di Informazione Schengen (SIS) e il Sistema di Informazione di seconda generazione (SIS II)**

Tra le misure dirette a potenziare il controllo dei flussi migratori, un ruolo centrale è rivestito dal Sistema di Informazione Schengen (*SIS - Schengen Information System*), a cui consegue la creazione di un Sistema di Informazione di seconda generazione, denominato *SIS II*.

Il *SIS*, introdotto negli anni Novanta<sup>256</sup>, riveste un ruolo primario nel processo di realizzazione dell'area Schengen, in quanto, tramite un maggiore controllo dei flussi migratori, mira al raggiungimento di uno *standard* di sicurezza

---

<sup>256</sup> In particolare, è stato creato nel 1990 con la Convenzione di Schengen e applicato a partire da marzo 1995.

delle frontiere esterne dello spazio europeo che sia equivalente al livello di protezione raggiunto prima della soppressione dei controlli alle frontiere interne.

In tale ottica, lo scambio di informazioni realizzato dal *SIS* consente di effettuare una vigilanza sulla libera circolazione delle persone, finalizzata a garantire il raggiungimento dell'obiettivo dell'UE di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mantenendo al contempo la sicurezza pubblica.

Tale sistema consente alle autorità di controllo delle frontiere nazionali, alle autorità doganali nonché alle forze di polizia deputate al controllo dei confini esterni dello spazio Schengen, mediante una procedura di interrogazione automatizzata da attuare in occasione di controlli alle frontiere, di avvalersi e di diffondere le segnalazioni riguardanti le persone scomparse e/o ricercate, gli oggetti (ad es. veicoli, documenti rubati, armi, banconote, ecc.) e altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del Paese.<sup>257</sup> In pratica, un'autorità doganale o di polizia, un'autorità giudiziaria o qualsivoglia altra autorità amministrativa di un paese può procedere ad una "segnalazione", con la quale descrive la persona o l'oggetto ricercato<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> Il *SIS* fornisce informazioni sui soggetti che non hanno diritto di ingresso o di soggiorno nello spazio Schengen o su quelli ricercati in relazione ad attività criminali. Il *SIS* contiene altresì informazioni su persone scomparse, in particolare minori o altri soggetti vulnerabili che necessitano di protezione. Come già anticipato, vengono archiviate in *SIS* anche informazioni più dettagliate riguardanti taluni oggetti come, per esempio, automobili, armi da fuoco, imbarcazioni e documenti di identità probabilmente persi o rubati o impiegati nello svolgimento di un'attività criminale.

<sup>258</sup> Tra le ragioni per effettuare una segnalazione figurano le seguenti: rifiutare l'ingresso a persone che non hanno diritto di ingresso sul territorio Schengen; trovare e trattenere una persona per cui sia stato emesso un mandato di cattura europeo; fornire assistenza nel localizzare soggetti su richiesta dell'autorità giudiziaria o delle autorità preposte all'applicazione della legge; trovare e proteggere una persona scomparsa; trovare beni rubati o persi. I dati archiviati nel *SIS* sono quelli necessari per identificare una persona (compresa la foto e le impronte digitali) nonché le informazioni pertinenti sulla segnalazione (comprese le misure da adottare).

La crescente importanza riconosciuta alla banca dati *SIS* ha fatto emergere un maggiore interesse nelle informazioni ivi contenute, le quali vengono percepite come una preziosa risorsa nella lotta al terrorismo.<sup>259</sup>

Stante quanto sopra e compresa l'importanza strategica di tale strumento di cooperazione, il *SIS* è stato destinatario di un importante intervento di modernizzazione, volto ad accentuarne il suo ruolo nell'ambito della prevenzione del terrorismo.

La ragione primaria da cui è scaturita la scelta degli organismi europei di sviluppare il *SIS II* si ravvisa nella necessità, sorta in seguito all'allargamento dell'Unione europea avvenuta nel 2004, di rendere accessibile questo sistema ad un maggior numero di Stati membri. Si era compreso, tra l'altro, che il *SIS*, oltre ad adattamenti relativi all'allargamento, doveva beneficiare degli sviluppi tecnologici all'epoca intervenuti e, quindi, di funzionalità aggiuntive<sup>260</sup>.

In ragione di ciò, già nel 2001 il Consiglio<sup>261</sup> si era determinato nel senso di sostituire il sistema di prima generazione con una versione rinnovata, incaricando di tale compito la Commissione.<sup>262</sup> In ossequio a tale determinazione, veniva istituito il *SIS II* in base al regolamento (CE) n. 1987/2006<sup>263</sup> del

---

<sup>259</sup> DI STASIO C., *Lotta multilivello al terrorismo internazionale*, op. cit., p. 444 ss.

<sup>260</sup> Pertanto, da un punto di vista tecnico-funzionale, il progetto di riforma aveva previsto che il *SIS II* acquisisse le potenzialità per trattare un numero di dati molto più elevato e per essere in grado di gestire nuovi tipi di informazioni, nuovi oggetti e nuove funzioni. In particolare, si sarebbero potuti incrociare sistemi di allerta ed usare informazioni biometriche. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – *Sviluppo del Sistema di Informazione Schengen II e possibili sinergie con un futuro sistema di informazione dei visti* – COM(2003)771 final.

<sup>261</sup> In virtù del regolamento (CE) n. 2424/2001 del Consiglio del 6 dicembre 2001, sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (*SIS II*) (GU L 328 del 13.12.2001, pag. 4) e della decisione 2001/886/GAI del Consiglio del 6 dicembre 2001, sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (*SIS II*) (GU L 328 del 13.12.2001, pag. 1).

<sup>262</sup> Il progetto è stato gestito dalla DG Affari interni, all'epoca era denominata DG Giustizia, libertà e sicurezza, con una data-obiettivo di messa in opera fissata alla fine del 2006. Nel maggio 2005, la Commissione ha presentato tre proposte al fine di creare il *SIS II*: le proposte di Regolamento COM(2005) 236 - 237 - 230 consultabili sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>263</sup> Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (*SIS II*) (GU L 381 del 28.12.2006, pag. 4).

Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione 2007/533/GAI del Consiglio<sup>264</sup>.

A tal proposito, si evidenzia che l'originario Sistema di Informazione Schengen (*SIS I*), sviluppato ed utilizzato in ambito intergovernativo, ha operato dal 1995 sino all'avvio del *SIS II*. Quest'ultimo, divenuto operativo nel 2013, ha contribuito ad aumentare la sicurezza facilitando, al contempo, la libera circolazione nello spazio Schengen.

In seguito, sulla spinta degli attentati commessi in Europa tra il 2015 e il 2016<sup>265</sup>, l'Unione europea ha dato vita a tre regolamenti in materia di "cooperazione informativa", precisamente i regolamenti (UE) 1860, 1861 e 1862 del 2018<sup>266</sup>, volti ad innovare ulteriormente il *SIS II*.

Il pacchetto di riforme modifica e completa gradualmente, durante un periodo di transizione, le basi legali del *SIS II*, fino a sostituirle definitivamente al momento, stabilito dalla Commissione europea, della messa in esercizio del nuovo sistema<sup>267</sup>.

Va chiarito che, la rinnovata esigenza di riformare il sistema Schengen deriva dal fatto che gli attentati compiuti in quegli anni avevano svelato un punto debole della sicurezza dello spazio europeo, ossia l'assenza di interoperabilità del *SIS* con gli altri sistemi di informazione sulla sicurezza, frontiere e migrazione.

---

<sup>264</sup> Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (*SIS II*) (GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63).

<sup>265</sup> Si pensi, tra gli altri, alla serie di attacchi terroristici di matrice islamica che hanno colpito Parigi il 13 novembre 2015 causando 137 morti e 368 feriti, alla strage di Nizza del 14 luglio 2016 che causò 87 morti e 434 feriti.

<sup>266</sup> In particolare, il nuovo sistema si basa su 3 regolamenti che disciplinano l'esercizio e l'uso del sistema in diversi settori: il regolamento (UE) 2018/1860 relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; il regolamento (UE) 2018/1861 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del *SIS* nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; il regolamento (UE) 2018/1862 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del *SIS* nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale.

<sup>267</sup> Per approfondimenti, v. ATANASSOV N., *Revision of the Schengen Information System for border checks*, European Parliament, European Parliamentary Research Service, ottobre 2018.

Questa lacuna del sistema, infatti, producendo un grave *deficit* per la sicurezza, ha fatto emergere la necessità di prescrivere agli Stati la creazione di specifici *alert* all'interno del *SIS* che evidenziassero agli operatori di polizia deputati al controllo tutti i casi relativi a crimini terroristici. Diviene obbligatorio, peraltro, inserire nel *database* i divieti d'ingresso nell'area Schengen emessi da uno Stato membro nei confronti di cittadini di paesi terzi.

Per tale ragione, i regolamenti di recente introduzione perseguono l'obiettivo di rafforzare la cooperazione informativa agevolando lo scambio di informazioni estratte dal casellario sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi, e rafforzando lo scambio e la gestione di dati contenuti nei sistemi di informazione dell'Unione già esistenti, anche attraverso la loro interoperabilità.

I regolamenti *de quo* ridefiniscono, inoltre, l'architettura del *SIS*, stabilendo che sia costituito da un sistema centrale dotato di un'unità di supporto tecnico (*CS-SIS*) contenente una banca dati che esegue la supervisione tecnica e le attività amministrative. Il sistema centrale è costituito, inoltre, di un'interfaccia nazionale uniforme (*NI-SIS*) in ciascun Stato membro, utilizzata da questi ultimi per inserire, aggiornare, eliminare e ricercare i dati *SIS*. Infine, vi è un sistema nazionale (*N.SIS*) che consente a ciascuno Stato membro di comunicare con il *SIS*.

A tal uopo, si chiarisce che, nonostante l'incremento del sistema di condivisione di dati, gli Stati continuano a mantenere un certo controllo sulle informazioni in loro possesso, non essendo possibile che un'autorità di altro Paese ricerchi i *file* di un altro *N.SIS*, senza che i paesi interessati abbiano accettato di condividere gli stessi a livello centrale.<sup>268</sup> Si precisa, pertanto, che solo lo Stato membro emittente può modificare, integrare, correggere, aggiornare o eliminare i dati nel *SIS*.

---

<sup>268</sup> In ordine allo scambio informativo, è opportuno dare atto che il *SIS* è costituito da un'infrastruttura di comunicazione fra il *CS-SIS* e l'*NI-SIS* che fornisce una rete virtuale cifrata dedicata ai dati *SIS* e provvede allo scambio di informazioni tra gli uffici *SIRENE*.

Per quanto concerne i dati da inserire nel sistema<sup>269</sup>, questi devono rispondere a dei requisiti minimi: cognome, data di nascita, motivo della segnalazione ed azione da intraprendere. Devono essere indicati, inoltre, il tipo di reato e le informazioni fotografiche e dattiloscopiche<sup>270</sup>, laddove disponibili.

Sempre nell'ottica di aumentare il livello generale di sicurezza, il nuovo sistema consente di memorizzare ulteriori dati biometrici utili per l'identificazione degli individui<sup>271</sup>. Si precisa che, non appena la tecnologia sarà in grado di confrontare l'immagine del volto con la foto sul documento, le nuove disposizioni permetteranno di procedere a tale raffronto presso i *gate* automatizzati delle partenze e degli arrivi alle frontiere esterne dello spazio Schengen, anticipando, in tal modo, la protezione dei confini proprio nel momento di accesso alle frontiere.<sup>272</sup>

Sulla base di quanto precede, si sottolinea che le novità introdotte dagli organi dell'UE tendono ad armonizzare le procedure nazionali per l'uso del *SIS II*, in particolare per prevenire la commissione di reati di natura terroristica. Si evidenzia, in tal senso, che il neo introdotto obbligo di segnalare le persone

---

<sup>269</sup> Per giustificare una segnalazione nel *SIS* un caso deve essere adeguato, pertinente e sufficientemente importante; ad esempio, una segnalazione collegata a un reato di terrorismo soddisfa questi criteri.

<sup>270</sup> Giova rammentare che l'eventuale inserimento di dati biometrici o dattiloscopici (impronte digitali o impronte palmari) deve rispettare la legislazione dell'UE e i diritti fondamentali e rispettare le norme di qualità e le specifiche tecniche.

<sup>271</sup> Ad esempio, il *DNA* di persone scomparse, impronte digitali, tracce di autori sconosciuti rilevate sul luogo del reato, ecc.

<sup>272</sup> La verifica dell'identità di una persona mediante fotografie, immagini del volto e dati dattiloscopici è disposta dagli artt. 32 e 33 del regolamento «*SIS frontiere*» e artt. 42 e 43 del regolamento «*SIS polizia*». Le norme *de qua* impongono di procedere a questo tipo di consultazione al fine di confermare l'identità di una persona rintracciata nel *SIS II* grazie ai dati alfanumerici. I regolamenti in esame hanno reso possibile utilizzare, oltre alle fotografie e alle impronte digitali, anche le immagini del volto e le impronte palmari per identificare una persona.

collegate al terrorismo<sup>273</sup> permette di ricercarle in modo capillare, il che contribuisce a migliorare la sicurezza dei cittadini degli Stati Schengen<sup>274</sup>.

#### **4.2 Il sistema *Passenger Name Record (PNR)* e le problematiche concernenti la tutela della *privacy* e dei dati personali**

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno dimostrato la vulnerabilità del trasporto aereo rispetto al compimento di possibili atti criminali.

Giova precisare che nell'ambito dell'aviazione la questione della sicurezza attrae più attenzione in ragione delle conseguenze tragiche e devastanti che gli attentati terroristici sono in grado di provocare se confrontati con gli effetti prodotti da altri mezzi. Inoltre, si osserva che la pianificazione di attentati terroristici da parte dei *foreign terrorist fighters* implica spostamenti aerei degli organizzatori.

Per tale motivo, la strategia di prevenzione del terrorismo ha condotto ad un crescente ampliamento della nozione di sicurezza aerea, da realizzare attraverso una maggiore interazione con i servizi di *intelligence*. In particolare, la strategia prevede la raccolta e la gestione di tutti i dettagli relativi ai passeggeri al fine di individuare, attraverso sofisticati sistemi di analisi dei dati, eventuali minacce terroristiche.

Per le ragioni sopra esposte, si ritiene che la realizzazione di un'efficace interazione di *intelligence* consentirebbe alle forze dell'ordine di conoscere in anticipo le informazioni sui passeggeri, rilevando i movimenti dei presunti terroristi al fine di sventarne i possibili attentati.

---

<sup>273</sup> Devono essere inserite le informazioni relative alle persone coinvolte in una delle attività di cui agli articoli 3-14 della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta al terrorismo.

<sup>274</sup> In virtù dell'art. 21 par. 2 del regolamento «*SIS* polizia» e del regolamento «*SIS* frontiere», gli Stati membri sono tenuti a segnalare in *SIS* le persone che commettono reati di terrorismo. Eventuali deroghe a questo obbligo sono previste solamente nel caso vi sia il rischio che la segnalazione comprometta indagini in corso, inchieste o procedimenti ufficiali o giudiziari.

Da tale assunto deriva la necessità che Europol e le altre autorità di polizia accedano alle informazioni relative ai passeggeri, già acquisite dalle compagnie aeree all'atto della prenotazione del titolo di viaggio. L'uso di questo strumento, tuttavia, può essere efficace solo se affiancato a misure volte a tutelare e garantire la protezione dei dati.

Ciò premesso, risulta opportuno, *in primis*, ripercorrere sinteticamente l'annoso *iter* legislativo relativo ai dati *PNR*, al fine di individuare il quadro giuridico nell'alveo del quale si inserisce la direttiva UE del 2016 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (*PNR*) nella lotta al terrorismo e ai gravi reati.

A tal uopo, occorre assumere come punto di partenza l'accordo relativo al trasferimento dei dati dei passeggeri aerei, stipulato tra l'Unione europea e gli Stati Uniti. La necessità di tale accordo origina dall'approvazione di una normativa statunitense, in seguito agli attentati alle Torri Gemelle, con la quale veniva richiesto alle compagnie aeree di consentire al *Bureau of Customs and Border Protection - CBP*<sup>275</sup> l'accesso ai dati di prenotazione e di controllo delle partenze, meglio noti come *Passenger Name Record (PNR)*, in anticipo rispetto all'arrivo del volo, al fine di svolgere una valutazione dei rischi presentati dai passeggeri, con l'intento di aumentare la sicurezza degli Stati Uniti.<sup>276</sup>

Si chiarisce che l'accesso ai suddetti dati è reso possibile dall'esistenza di sistemi computerizzati, di cui si avvalgono le compagnie aeree, che registrano le informazioni riferibili al passeggero al momento della prenotazione, contenenti

---

<sup>275</sup> Dogane e Polizia di Frontiera degli Stati Uniti.

<sup>276</sup> Gli obblighi imposti si fondano sul titolo 49 del codice degli Stati Uniti, sezione 44909c e relativi regolamenti di applicazione (titolo 19 del codice dei regolamenti federali, sezione 122.49b). Giova chiarire che, inizialmente, gli Stati Uniti avevano richiesto alle compagnie aeree la trasmissione dei dati *API (Advance Passenger Information)* che riguardano le informazioni biografiche essenziali di una persona. Solo in un secondo momento, l'amministrazione USA ha preteso l'accesso diretto dai dati *PNR (Passenger Name Record)*, contenenti una serie di informazioni che vanno ben al di là della mera identificazione del passeggero.

dati molto specifici quali il nome, l'indirizzo *e-mail*, il numero carta di credito, eventuali preferenze alimentari e speciali richieste legate alla salute.<sup>277</sup>

L'originaria legislazione statunitense doveva essere applicata a tutti i voli diretti verso gli Stati Uniti, compresi i voli provenienti dall'UE. Ai sensi delle disposizioni normative in esame, le compagnie coinvolte dovevano adeguarsi alla condivisione informativa, onde evitare di incorrere in pesanti sanzioni, inclusa la cancellazione del diritto di atterrare negli aeroporti statunitensi.

Per tale motivo, l'introduzione di questi obblighi normativi fece emergere la necessità da parte dell'UE di avviare dei negoziati con gli USA con l'intento di disciplinare le modalità di condivisione dei dati dei passeggeri al fine di tutelare la sicurezza degli Stati. Eppure, le trattative *de qua* si dimostrarono tortuose e lunghe a causa delle perplessità sollevate dalle istituzioni europee in ordine al rischio di erosione dei diritti umani e, nella specie, del diritto alla *privacy*.<sup>278</sup>

In particolare, nonostante fosse riconosciuta la legittimità degli interessi in gioco e l'esigenza di tutelare la sicurezza, la Commissione europea nel 2002

---

<sup>277</sup> Si osserva, a tal proposito, che i *PNR* contengono informazioni preziose per la polizia tali da consentire l'individuazione anticipata di un potenziale dirottatore. Si ritiene, ad esempio, che possibili attentatori preferiscano sedere accanto al finestrino e che, addirittura, il menù prescelto in volo possa essere considerato un indizio di pericolosità: un sospettato potrebbe, ad esempio, aver escluso la carne di maiale per motivi religiosi. Ancora, i dati registrati in una precedente prenotazione possono far sorgere fondati sospetti nel caso di acquisto di un viaggio di sola andata oppure nel caso in cui l'acquirente non si sia presentato al *check-in*. Lo stesso qualora il biglietto sia stato acquistato in contanti. Parte della dottrina ritiene che questo strumento realizzi una forma di sorveglianza non mirata, ma generalizzata, che punta a "scovare" terroristi e criminali sulla base di un'analisi algoritmica. Ma l'analisi algoritmica in realtà non sarebbe altro che l'etichettatura di un "criminale" sulla base di dati statistici, cioè in base ai dati, relativi ai comportamenti passati di criminali, individua nuovi probabili terroristi se i loro comportamenti si avvicinano al medesimo "modello" estratto dai dati. In tal senso, può accadere che l'algoritmo etichetti come terrorista chi non lo è, generando problemi di legittimità dello strumento.

<sup>278</sup> Per approfondimenti sul tema, NINO M., *Terrorismo internazionale, privacy e protezione dei dati personali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; PUOTI P., *Lotta al terrorismo, sicurezza del trasporto aereo e protezione dei dati personali nel recente contenzioso USA/UE*, in BRONZINI G., GUARINIELLO F., PICCONE V., (a cura di), *Le scommesse dell'Europa*, 2009, Ediesse, Roma, p. 437; DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, *op. cit.*, pp. 466 ss; VALVO A.L., *Trojan di stato: lotta al terrorismo, sicurezza e tutela dei dati sensibili dei cittadini in Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2/2018, pp. 53 ss.

comunicava alle autorità statunitensi che le disposizioni in esame rischiavano di entrare in contrasto con la legislazione comunitaria e nazionale in materia di tutela dei dati personali<sup>279</sup>. Per giunta, le crescenti pretese degli Stati Uniti determinavano l'elaborazione, da parte del Parlamento europeo, di diversi documenti con i quali si affrontava, in maniera decisa, la spinosa tematica del conflitto tra la legislazione statunitense e la normativa europea in materia di dati personali<sup>280</sup>.

Nella circostanza, si ribadiva la necessità di limitare la trasmissione dei dati dei passeggeri ai soli dati *API (Advance Passenger Information)*<sup>281</sup>, riguardanti le informazioni biografiche essenziali della persona, ritenendo l'eventuale richiesta di accesso ai dati contenuti nei registri dei nomi dei

---

<sup>279</sup> A livello UE, la tutela della vita privata e dei dati personali è sancita nell'art. 16 TFUE e negli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE oltre che in una serie di atti comunitari, tra cui la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 sulla protezione degli individui rispetto al trattamento dei dati personali e sulla libera circolazione di dati (c.d. direttiva dati). Da ultimo, nel maggio 2016, viene adottato il pacchetto di misure per la protezione dei dati mira a adeguare l'Europa all'era digitale: Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Il testo comprende la rettifica pubblicata nella *GUUE* del 23 maggio 2018; la Direttiva (UE) 2016/680 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. La direttiva *de qua* tutela il diritto fondamentale dei cittadini alla protezione dei dati qualora i dati personali siano utilizzati dalle autorità di contrasto dei reati penali a fini di contrasto. In particolare, garantirà che i dati personali di vittime, testimoni e indagati siano debitamente protetti e agevolerà la cooperazione transfrontaliera nella lotta contro la criminalità e il terrorismo.

<sup>280</sup> Tra gli altri, si menziona la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2003 sul trasferimento dei dati personali da parte delle compagnie aeree in caso di voli transatlantici, in cui il Parlamento esprime dubbi sulla conformità con il diritto comunitario della pretesa statunitense di accedere ai dati *PNR* che possono contenere dati sensibili e la Risoluzione del 29 aprile 2004 sul progetto di decisione della Commissione, che prende atto del livello di protezione adeguato dei dati a carattere personale contenuti nelle pratiche passeggeri trasferite all'Ufficio delle dogane e della protezione di frontiera degli Stati Uniti, concludendo per l'inaccettabilità di tale progetto sotto vari profili. In entrambe le Risoluzioni, il Parlamento europeo non ha risparmiato critiche verso l'operato della Commissione nel far fronte al conflitto tra le richieste degli Stati Uniti e la legislazione dell'Unione europea in materia di dati personali.

<sup>281</sup> Cfr. HAN C.R., MCGAURAN R., HANS N., *API and PNR data in use for border control authorities in Security Journal* 30(4), marzo 2016.

passaggeri (*PNR*) una violazione della direttiva 2004/82/CE<sup>282</sup>. Quanto statuito si basava sulla riconducibilità delle operazioni di raccolta e di elaborazione dei dati personali dei passeggeri nell'alveo della direttiva 95/46/CE<sup>283</sup>, in relazione alla quale, ai sensi dell'art. 25, ogni trasferimento di dati al di fuori del territorio comunitario può avere luogo soltanto se il Paese destinatario garantisce un livello di protezione adeguato.<sup>284</sup>

Per porre rimedio a tale situazione di incompatibilità, la Commissione aveva avviato i menzionati negoziati con gli Stati Uniti, a conclusione dei quali il *CBP* adottava una dichiarazione di impegno relativa alle modalità di trattamento dei dati contenuti nelle schede nominative dei passeggeri. In seguito a tale dichiarazione, la Commissione approvava una decisione sull'adeguatezza<sup>285</sup>, ritenendo adeguato il livello di tutela garantito dagli USA sul trattamento dei dati *PNR*.

Tuttavia, il Parlamento europeo pose la questione all'attenzione della Corte di Giustizia che, con la sentenza del 30 maggio 2006<sup>286</sup>, annullava la citata decisione della Commissione sull'adeguatezza.

In quella circostanza, però, la Corte di Giustizia, adducendo motivazioni di carattere tecnico procedurale<sup>287</sup>, ometteva di ricostruire il principio generale di

---

<sup>282</sup> Direttiva del Consiglio 2004/82/CE del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori aerei di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.

<sup>283</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

<sup>284</sup> Tale valutazione spetta alla Commissione europea e va compiuta in base al paragrafo 2 dell'art. 25, con riferimento ad un insieme di circostanze quali le finalità del o dei trattamenti previsti, il Paese d'origine e il Paese di destinazione finale, la normativa del Paese terzo e le misure di sicurezza ivi osservate.

<sup>285</sup> Vedi decisione della Commissione 2004/535/CE del 14 maggio 2004 in *GUUE* L. 183 del 20 maggio 2004.

<sup>286</sup> Sentenza Corte di Giustizia della CE del 30 maggio 2006 nelle cause riunite C-317/04 e C-318/04 (*Parlamento europeo c. Consiglio e Commissione delle Comunità europee*).

<sup>287</sup> In particolare, la Corte di Giustizia si è limitata a rilevare che sia la Decisione sul livello adeguato di protezione che la Decisione relativa all'accordo erano state adottate su basi giuridiche errate e dovevano pertanto essere annullate. In particolare, secondo il giudizio della Corte, il trasferimento dei dati *PNR* riguardava la pubblica sicurezza e le azioni degli Stati

diritto comunitario relativo alla tutela della riservatezza ed alla protezione dei dati personali.

In seguito alla menzionata pronuncia della Corte di Giustizia, le istituzioni siglarono un nuovo Accordo, sebbene provvisorio, nell'ottobre 2006<sup>288</sup>, la cui base giuridica venne individuata negli artt. 24 e 38 TUE. In seguito a tale Accordo, la dichiarazione di impegno resa dal *CBP* statunitense – relativa al precedente Accordo – veniva riconfermata dalla Commissione come “adeguata”, siccome ritenuta idonea ad assicurare un equo livello di protezione dei dati.

Alla scadenza, l'accordo *de quo* veniva sostituito dall'Accordo del 2007<sup>289</sup>, e, successivamente, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avevano inizio i negoziati per un nuovo accordo, siglato nel 2011<sup>290</sup>.

A quest'ultimo viene riconosciuto il pregio di promuovere la cooperazione di polizia e giudiziaria internazionale grazie al trasferimento di informazioni analitiche provenienti dai dati *PNR*, dagli Stati Uniti alle autorità competenti degli Stati membri e a Europol e Eurojust nell'ambito delle rispettive competenze. Lo scopo perseguito è di garantire la sicurezza e proteggere la vita e l'incolumità delle persone, nel rispetto delle condizioni di trasferimento, trattamento e utilizzo dei dati *PNR*.

---

nell'area del diritto penale, area non coperta dalla base giuridica *ex primo pilastro*, utilizzate, invece, per la decisione sull'adeguatezza e per l'accordo.

<sup>288</sup> Decisione 2006/729/PESC/GAI del Consiglio, 16 ottobre 2006 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'UE e gli USA sul trattamento e sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (*PNR*) da parte dei vettori aerei al Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti (*DHS*), in *GUUE* L 298 del 27 ottobre 2006, pp. 27-28.

<sup>289</sup> Accordo tra l'UE e gli USA sul trattamento e sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (*PNR*) da parte dei vettori aerei al Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti (*DHS*), in *GUUE* L 204, 4 agosto 2007, p. 18 ss; per ulteriori approfondimenti, v. TERRASI A., *Trasmissione dei dati personali e tutela della riservatezza: l'Accordo tra Unione europea e Stati Uniti del 2007* in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc. 2, 2008, p. 375-419; VANWASSHNOVA M.R., *Data Protection Conflicts between the United States and the European Union in the War on Terror: Lessons Learned from the Existing System of Financial Information Exchange* in *39 Case Western Reserve Journal of International Law*, 2007-2008, p. 827 ss; ARGOMANIZ J., *When the EU is the “Norm-taker”: The Passenger Name Records Agreement and EU'S Internalization of US Border Security Norms* in *Journal of European Integration*, 2009, p. 119 ss.

<sup>290</sup> Accordo tra gli USA e l'UE del 19 aprile 2012 sull'uso e sul trasferimento del codice di prenotazione (*PNR*) al Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti.

Sempre sul versante esterno dello spazio europeo, la portata globale della minaccia terroristica, ha spinto l'UE a stipulare ulteriori accordi internazionali al fine di disciplinare l'obbligo a carico delle compagnie aeree, in volo dall'Europa verso paesi terzi, di fornire informazioni riguardanti i loro passeggeri.

Si fa riferimento, a tal riguardo, all'Accordo *PNR* UE-Canada, il quale assume rilievo in ragione dei dubbi sorti in merito alla compatibilità dello stesso con i diritti fondamentali, che ne hanno determinato la dichiarazione di illegittimità da parte della Corte di Giustizia<sup>291</sup>. In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno espresso parere contrario alla conclusione dell'Accordo, ritenendo che il testo violasse i diritti alla *privacy* e alla *data protection*<sup>292</sup>. A tal proposito, la Corte di Giustizia UE<sup>293</sup> ha statuito che il progetto di accordo internazionale relativo al trasferimento dei dati personali dei passeggeri aviotrasportati dall'Unione europea al Canada è incompatibile con gli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, giacché talune disposizioni non rispettano i necessari requisiti di chiarezza e precisione; pertanto, le ingerenze nei diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali non risultano

---

<sup>291</sup> Corte giustizia UE, parere 1/15 del 26 luglio 2017. Si veda il commento a prima lettura di GRAZIANI C., *PNR EU-Canada, la Corte di Giustizia blocca l'accordo: tra difesa dei diritti umani e implicazioni istituzionali* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* fasc. 4/2017, pp. 959-966; VEDASCHI A., *L'Accordo internazionale sui dati dei passeggeri aviotrasportati (PNR) alla luce delle indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea* in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4, 1° agosto 2017, p. 1913.

<sup>292</sup> V. artt. 7-8, letti alla luce dell'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Si evidenzia, in proposito, che nel post 11 settembre 2001, si è registrata una rinuncia di basici diritti personali in nome della sicurezza. Da tale trasformazione emerge la centralità del ruolo delle Corti sovranazionali. Queste ultime, anziché usare la sicurezza pubblica come limite rispetto all'esercizio delle libertà personali, sarebbero invece chiamate a bilanciare il diritto alla sicurezza con gli altri diritti, di volta in volta interessati e, sotto la pressione dell'emergenza terroristica, potrebbero essere tentate di fare – in via di regola – prevalere il primo sugli altri.

<sup>293</sup> Corte giustizia UE grande sezione - 26/07/2017, n. 79. Si evidenzia che, l'8 settembre 2016, l'Avvocato Generale Paolo Mengozzi aveva presentato le proprie conclusioni relativamente al caso. In tale circostanza, l'Avvocato Generale aveva sconsigliato l'adozione dell'accordo nella forma in cui era stato presentato all'esame della Corte. Infatti, pur non escludendo la possibilità di rendere l'accordo compatibile con le disposizioni della Carta, Mengozzi rilevava che, per far ciò, sarebbe stato necessario intervenire in senso modificativo su varie clausole. Per molti aspetti, la decisione della Corte ha aderito alle conclusioni dell'Avvocato Generale.

strettamente necessarie e, di conseguenza, non sembrano giustificate alla luce del principio di proporzionalità.

Tale pronuncia risulta particolarmente significativa in quanto evidenzia l'importante ruolo delle corti sovranazionali nel ricalibrare il delicato equilibrio del binomio libertà/sicurezza che, sotto la pressione dell'emergenza terroristica accentuata negli ultimi anni, sembra pendere maggiormente dalla parte della sicurezza.

Venendo ora alla disciplina europea del trattamento dei *PNR*, da anni oggetto di accesi contrasti tra il Parlamento europeo e il Consiglio, un punto di svolta si è ottenuto con l'adozione della direttiva del 2016, relativa all'utilizzo dei dati del codice di prenotazione (*PNR*)<sup>294</sup> ai fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei gravi reati<sup>295</sup>; la direttiva c.d. *PNR* amplia la gamma dei dati utili per le indagini preliminari che possono costituire base di scambio fra le autorità procedenti di più Paesi dell'Unione.

Si osserva, a tal uopo, che già dal 2011 la Commissione aveva avanzato una proposta di direttiva per l'adozione di un sistema *PNR* comune a livello UE ma, soltanto in seguito agli attacchi di Parigi del 2015, sulla spinta del Consiglio

---

<sup>294</sup> L'Allegato I della direttiva 2016/681 chiarisce che i dati *PNR* sono costituiti da un ampio e variegato set di 19 tipologie di dati, atti a fornire molteplici informazioni specifiche inerenti il viaggio (date di prenotazione e di viaggio, itinerario completo, compagnia aerea, numero di volo, date, orari e aeroporti di partenza e arrivo), a dati personali (quali nomi dei passeggeri, dati di contatti quali indirizzo, numero telefonico, indirizzo di posta elettronica, nonché informazioni anticipate sui passeggeri, quali documento di identità, cittadinanza, sesso), fino a dati personali «relazionali» (quali dati sulle modalità di pagamento, inclusi i dati della carta di credito e l'indirizzo di fatturazione, informazioni sui viaggiatori abituali, informazioni relative al bagaglio o al numero di viaggiatori).

<sup>295</sup> Direttiva UE 2016/681 del 27 aprile 2016, è stata attuata in Italia con d.lgs. n. 53 del 2018. Quest'ultima disciplina, in particolare, il trasferimento a cura dei vettori aerei dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri (*PNR*) dei voli extra-UE e dei voli intra-UE; le modalità del trattamento dei dati di cui sopra indicati, comprese le operazioni di raccolta, uso, conservazione e scambio con gli Stati membri; il trattamento dei dati *API* trasmessi dai vettori aerei e relativi ai passeggeri che fanno ingresso nel territorio dello Stato italiano, effettuato dai competenti Uffici incaricati dei controlli di polizia di frontiera.

europeo e del coordinatore antiterrorismo dell'UE<sup>296</sup>, si è giunti all'adozione di una direttiva che armonizzasse i differenti regimi nazionali.

La direttiva *de qua* prevede l'obbligo per le compagnie aeree di trasferire ad una autorità da istituirsi in ogni Stato membro, denominata Unità di informazione sui passeggeri (UIP), i dati *PNR* sui passeggeri dei voli che provengono dall'UE e che sono diretti nell'UE. Le UIP saranno, pertanto, responsabili della raccolta, conservazione e trattamento dei dati *PNR*, nonché di trasferirli alle autorità competenti e scambiarli con le UIP di altri Stati membri e con Europol.

Va osservato che molti ordinamenti nazionali (inclusa l'Italia) provvedevano già alla registrazione e alla conservazione di tali dati, pure per eventuali indagini sui viaggi dei *foreign fighters* verso quegli Stati extra-comunitari dove *Daesh* controlla il territorio oppure ha creato campi di addestramento.

Il valore aggiunto della direttiva risiede nell'armonizzazione a livello europeo della raccolta di tali informazioni, così da impedire la formazione di "zone franche" in Europa nel monitoraggio dei voli da e verso il territorio dell'UE. È lasciata agli Stati Membri l'opzione di conservare i *PNR* relativi, altresì, ai voli interni all'Unione, opzione di cui si è avvalsa la gran parte dei Paesi.

Le maggiori preoccupazioni derivanti dalla direttiva *PNR* attengono alle garanzie di tutela della riservatezza delle informazioni oggetto di registrazione e comunicazione fra autorità nazionali dei Paesi Membri e dei Paesi Terzi; a tal fine

---

<sup>296</sup> Si richiama quanto affermato da Gilles De Kerchove, coordinatore antiterrorismo dell'Unione europea, il quale considera il *PNR* come uno dei pochi strumenti, se non l'unico, che ad oggi consentirebbe di individuare i movimenti sospetti dei sostenitori della Jihad, essendo i nostri servizi segreti in grado di individuare, prima della partenza, solo il 70% di coloro che sono diretti in Siria ed Iraq, EuroparlTV, *Stemming the Threat of Jihadist Terror in Europe*, intervista del 16 febbraio 2015, minuto 1:50, disponibile su [www.europarlTV.europa.eu](http://www.europarlTV.europa.eu).

è stata emanata contestualmente un'altra direttiva, n. 2016/680, che si occupa della protezione dei dati nel settore penale.

Si è parlato in proposito di un vero e proprio “pacchetto 2016” di normative europee rilevanti nel settore penale e antiterrorismo<sup>297</sup>, un pacchetto che, da una parte, punta a una più stretta cooperazione sul piano dello scambio informativo e, dall'altra parte, assicura che l'uso di tali dati di rilevanza investigativa sia sempre accompagnato da adeguate garanzie di riservatezza e sicurezza fornite dall'autorità procedente.<sup>298</sup>

È altrettanto vero, però, che il contrasto al terrorismo internazionale può richiedere, in situazioni di emergenza, tempi celeri di trasmissione e condivisione delle informazioni, sicché la stessa direttiva 2016/680 consente agli Stati Membri di derogare alle ordinarie forme di tutela della *privacy*, per esempio derogando ai limiti di trasferimento dei dati a Stati Terzi o ad Organizzazioni Internazionali, qualora uno Stato membro dell'UE sia soggetto a una minaccia grave alla sicurezza pubblica.<sup>299</sup>

In conclusione, dalle questioni sin qui affrontate è possibile desumere la centralità che assume nell'Unione europea la salvaguardia della vita privata nella disciplina del trattamento e del trasferimento dei dati personali; tali disquisizioni accompagnano, sin dalle origini, le varie fasi evolutive della normativa di trattamento dei dati *PNR* in ordine al difficile bilanciamento con la tutela della sicurezza degli Stati. Va rimarcato, a tal proposito, il ruolo dei giudici

---

<sup>297</sup> Si fa riferimento alle direttive 2016/680 e 2016/681, nonché il regolamento 2016/679.

<sup>298</sup> Per approfondimenti sul tema, v. DI MATTEO F., *La raccolta indiscriminata e generalizzata di dati personali: un vizio congenito nella direttiva PNR?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 1, gennaio-aprile 2017, pp. 213-235; TIBERI G., *La direttiva UE sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nella lotta al terrorismo e ai reati gravi in Quaderni Costituzionali*, fasc. 3, settembre 2016, pp. 590-593.

<sup>299</sup> DI FRANCESCO M., *Balance between Security and Fundamental Rights Protection: An Analysis of the Directive 2016/680 for data protection in the police and justice sectors and the Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR)*, in *rivista.eurojus.it*, 24 maggio 2016.

sovrnazionali, ancora una volta determinante nel ricalibrare il delicato equilibrio del binomio libertà-sicurezza<sup>300</sup>.

Come si è ampiamente rilevato, gli Stati sono stati posti di fronte alla necessità di salvaguardare la propria sicurezza e, per raggiungere questo obiettivo, in molte occasioni hanno adottato misure restrittive dei diritti fondamentali, tra queste, lo scambio di informazioni fra gli Stati della Comunità internazionale al fine di intercettare e prevenire il compimento di possibili e futuri attentati.

### 4.3 Il sistema di informazione Visti (VIS)

Impedire la circolazione dei terroristi attraverso efficaci controlli alle frontiere, il rilascio di documenti di identità e titoli di viaggio costituisce un aspetto fondamentale nella strategia di prevenzione del terrorismo internazionale.

L'attuazione di tali controlli è resa possibile dall'introduzione, negli ultimi anni, di strumenti sempre più efficaci di cooperazione di polizia nello spazio europeo.

---

<sup>300</sup> Vedi, tra le altre, Corte di Giustizia, sentenza 8 aprile 2014, C-293/12 e 594/12: la CGUE ha fatto leva sul rispetto del principio di proporzionalità previsto dall'art. 52 della Carta dei diritti, stabilendo che «*le deroghe e le restrizioni alla tutela dei dati personali debbano operare entro i limiti dello stretto necessario*» (§ 52), attraverso regole «*chiare e precise che regolino la portata dell'ingerenza nei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta*» (§ 65), nonché la portata e l'ambito di applicazione della misure restrittive, insieme alla imposizione di requisiti minimi in modo che le persone i cui dati sono stati conservati dispongano di garanzie sufficienti che permettano di proteggere efficacemente i loro dati personali contro il rischio di abusi nonché contro eventuali accessi e usi illeciti dei suddetti dati (§ 54), garanzie tanto più importanti ha ricordato la Corte ove – come nel caso della direttiva *data retention* ma analogamente per la direttiva *PNR* – i dati personali sono soggetti a trattamento automatico ed esiste un rischio considerevole di accesso illecito ai dati stessi (§ 55); Cfr. Corte giustizia, grande sezione del 26/07/2017, n. 79: «*Il progetto di accordo internazionale relativo al trasferimento dei dati personali dei passeggeri aerei trasportati dall'Unione europea al Canada è incompatibile con gli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, giacché talune disposizioni non rispettano i necessari requisiti di chiarezza e precisione; pertanto, le ingerenze nei diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali non risultano strettamente necessarie e, di conseguenza, non sembrano giustificate alla luce del principio di proporzionalità*».

In tale ambito, particolare rilievo è riconosciuto al Sistema di Informazione Visti (*VIS - Visa Information System*), una banca dati che registra le informazioni, inclusi i dati biometrici, di tutti coloro che richiedono o sono già possessori di un visto. Il sistema *VIS* è composto da un sistema centrale *C-VIS*, contenente la banca dati dei visti rilasciati, comprensivi dei dati biometrici dello straniero, e da sistemi nazionali *N-VIS*, istituiti presso ciascuno Stato membro.

Questo importante strumento di cooperazione di polizia, ponendosi come obiettivo prioritario la tutela della sicurezza interna attraverso la prevenzione del terrorismo, attua lo scambio di informazioni tra gli Stati, la lotta alla frode e un maggiore controllo alle frontiere. Per tale motivo, l'istituzione del *VIS* costituisce una delle iniziative principali nell'ambito delle politiche dell'UE volte a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne.

Dalla lettura del *Considerando* n. 3 della Decisione 2008/633/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008<sup>301</sup> riferito alla lotta al terrorismo e altri gravi reati, emerge la necessità che i servizi nazionali competenti dispongano di informazioni quanto più esaustive e aggiornate possibile al fine di assolvere adeguatamente le loro funzioni; nella specie, la disposizione in esame considera le informazioni contenute nel *VIS* come necessarie ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo.

Ciò posto, a livello europeo, il *VIS* è disciplinato dal Regolamento (CE) 767/2008<sup>302</sup> (c.d. Regolamento *VIS*), il quale ne definisce lo scopo, le funzionalità e le responsabilità.<sup>303</sup>

---

<sup>301</sup> La Decisione 2008/633/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione del sistema di informazione visti da parte delle autorità designate degli Stati membri ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione dei reati di terrorismo e altri gravi reati.

<sup>302</sup> Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (*VIS*) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento *VIS*).

<sup>303</sup> Si precisa che in Italia il Regolamento *VIS* è stato completato dal Decreto del Ministero degli Affari Esteri e dell'Interno del 6 ottobre 2011, recante "*Disposizioni concernenti il Visa Information System (VIS) e lo scambio dei dati tra gli stati membri*" finalizzato a dare concreta attuazione alle disposizioni comunitarie in materia di *VIS* ed a ripartire le attribuzioni

Volendo analizzare la tipologia di informazioni ricavabili dal *VIS*, si evidenzia che tale sistema consente di memorizzare i dati (la fotografia, la rilevazione delle impronte digitali delle dieci dita e i dati anagrafici che figurano nel modulo di domanda di visti) nel momento in cui un visto viene rilasciato-annullato- revocato e, successivamente, tali dati sono consultabili per finalità di prevenzione del terrorismo.

I dati personali del richiedente, così come quelli riguardanti la decisione di rilascio o di diniego del visto richiesto o un'eventuale decisione di annullamento, revoca o proroga di un visto rilasciato, sono inseriti e conservati nel *VIS* per un periodo massimo di cinque anni. I dati, raccolti in occasione di precedenti richieste di visto, possono quindi essere riutilizzati per le domande presentate nei successivi 5 anni, a meno che non sussista un ragionevole dubbio sull'identità del richiedente.

A questo punto, i dati inseriti vengono consultati dalle autorità nazionali<sup>304</sup> e da Europol<sup>305</sup>, da un lato, per verificare la validità e l'autenticità dei visti ai valichi di frontiera e, dall'altro, per appurare se i titolari dei visti, una volta che questi siano scaduti, intendano migrare irregolarmente negli Stati membri. In

---

di competenza tra i due Ministeri realizzando due sistemi nazionali: l'*N-VIS* gestito dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il rilascio dei visti presso ambasciate e consolati e l'*I-VIS* gestito dal Ministero dell'Interno per il rilascio ed il controllo dei visti in frontiera ed il controllo dei visti sul territorio nazionale.

<sup>304</sup> Nel nostro Paese l'accesso al *VIS* è riservato esclusivamente al personale debitamente autorizzato del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale per le finalità connesse all'esame delle domande di visto presentate all'estero e all'adozione delle decisioni ad esse correlate; personale del Ministero dell'Interno per le richieste di visto presentate in frontiera e per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo. Il personale debitamente autorizzato della Polizia di Stato e delle altre Forze di Polizia può inoltre consultare il *VIS*, ai valichi di frontiera esterni e all'interno del territorio degli Stati membri, per accertare l'identità del titolare del visto e l'autenticità del visto stesso, nonché per verificare se sono soddisfatte le condizioni di ingresso, soggiorno o residenza. Queste procedure mirano a rafforzare la sicurezza all'interno dello Spazio Schengen.

<sup>305</sup> Decisione 2008/633/GAI del Consiglio 23 giugno 2008 relativa all'accesso per la consultazione del sistema di informazione visti (*VIS*) da parte delle autorità designate dagli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri gravi reati, in *GUUE* L 218, 13 agosto 2008, p. 129 ss.

quest'ultima ipotesi, occorre che le autorità nazionali valutino l'esistenza di eventuali rischi per la sicurezza.

Grazie a questo strumento, i funzionari che lavorano presso i consolati degli Stati membri nei paesi terzi possono creare file digitali sulle persone che presentano richiesta del visto Schengen per soggiorni di breve durata.

Analizzati gli aspetti preventivi connessi all'utilizzo dello strumento del VIS, occorre soffermarsi sul ricorso alla biometria<sup>306</sup>, il quale ha conosciuto una crescita esponenziale a livello comunitario, soprattutto in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, del 2004 a Madrid e del 2005 a Londra.

Il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 e di Siviglia del giugno 2002, evidenziando lo stretto legame tra la lotta al terrorismo e il contrasto all'immigrazione irregolare, ha previsto che il Sistema di Informazione Visti includesse i dati identificatori biometrici.<sup>307</sup>

Il ricorso alla biometria è fondamentale nella strategia di prevenzione in quanto il terrorismo passa anche attraverso l'uso di documenti contraffatti e, di conseguenza, di identità false, utilizzate dagli attentatori con l'intento di fare ingresso in Europa.

Per tale motivo, l'introduzione della biometria costituisce, senza dubbio, uno degli aspetti di principale innovazione del VIS. In questo scenario, l'utilizzo di elementi biometrici a fini identificativi e la creazione di banche dati centralizzate sono l'espressione di un più largo rafforzamento dei poteri di sorveglianza da parte degli Stati, il quale trova la sua giustificazione nella prioritaria finalità della prevenzione del terrorismo internazionale.

---

<sup>306</sup> La biometria è una branca della biologia che studia e misura i dati degli esseri viventi. Indica l'identificazione automatica o la verifica dell'identità di un soggetto sulla base delle caratteristiche fisiche e/o comportamentali.

<sup>307</sup> *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken*, 14-15 dicembre 2001, par. 42: «Una gestione più efficace del controllo alle frontiere esterne dell'Unione contribuirà alla lotta contro il terrorismo, le organizzazioni di immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o di servizi comuni di controllo delle frontiere esterne».

Guardando al futuro, si auspica che tale sistema sviluppi la capacità tecnica di calcolare la durata del soggiorno autorizzato di tutti i cittadini di paesi terzi nei territori degli Stati membri e di individuare, in modo automatico, i soggetti che non hanno più il diritto di soggiorno. Si ritiene, invero, che tale innovazione agevolerebbe gli Stati nell'attività di controllo, ponendo l'attenzione su quelle situazioni a rischio. Va da sé che l'informazione così ricavata assume rilievo nella attività di prevenzione del terrorismo nella misura in cui si affianca ad altre informazioni, le quali possono ottenersi soltanto mediante un'effettiva interoperabilità delle banche dati.

Si osserva, tuttavia, che il descritto accesso al *VIS*, consentito in maniera abituale alle forze di polizia, porta con sé il rischio di un'eccessiva intrusione nella vita privata dei viaggiatori e ciò in quanto l'accesso alla banca dati, limitata a specifici casi, è soggetta a possibili interpretazioni ampie.

Nondimeno, d'altro canto, occorre un incremento del controllo e della sorveglianza da parte delle forze di polizia, in quanto solo così è possibile prevenire efficacemente la commissione dei reati, oltre che facilitare le indagini di polizia.

In conclusione, si ritiene che, nonostante le palesi ingerenze nella sfera individuale dei singoli causate dal *VIS*, il controllo generalizzato, se pure invasivo, debba considerarsi legittimo se effettuato con il precipuo scopo di contrastare un fenomeno grave e altamente lesivo dei diritti umani quale è, appunto, il terrorismo.

#### **4.4 La nuova “frontiera” dei controlli: il Sistema di ingressi/uscite (*EES*) e il Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (*ETIAS*)**

Il costante incremento dei flussi migratori verso l'Europa e la conseguente preoccupazione connessa al mantenimento della sicurezza nello spazio Schengen, ha fatto sì che le istituzioni europee si impegnassero nel duplice obiettivo di

modernizzare i sistemi di controllo delle frontiere e di realizzare l'interoperabilità delle banche dati utilizzate dagli Stati per prevenire il terrorismo.

A tal proposito, si osserva che, già nel 2005, la Commissione aveva evidenziato un *vulnus* del sistema, causato dall'assenza di un accesso diretto ai sistemi *VIS*, *SIS II* e *EURODAC*<sup>308</sup> da parte delle autorità di polizia nazionali, suggerendo l'estensione di questi sistemi sotto un'unica direzione.

La citata carenza di interoperabilità tra le predette banche dati, impedendo l'identificazione dei sospetti di autori di gravi reati, costituisce, ancora oggi, una grave lacuna nel sistema di prevenzione del terrorismo.

Orbene, la priorità di rimediare alle suddette criticità trova concretezza con la proposta della Commissione di creare un sistema condiviso per la registrazione delle entrate e delle uscite dei cittadini dei Paesi terzi ammessi per un breve soggiorno nell'area di Schengen.

Il sistema di ingressi/uscite (*EES – Entry/Exit System*) è stato istituito con il Regolamento (UE) 2017/2226<sup>309</sup>, al fine di rafforzare e proteggere le frontiere esterne dell'Europa, salvaguardando la sicurezza dei suoi cittadini.

Nello specifico, tra gli obiettivi perseguiti dal citato regolamento, si annovera la lotta contro il terrorismo e l'identificazione degli autori, dei sospettati e delle vittime di tale grave reato che hanno attraversato le frontiere esterne.

Il sistema *EES* si pone l'ambizioso obiettivo di registrare, in una banca dati unica per l'intera Europa, i dati relativi ai viaggi effettuati dai cittadini dei

---

<sup>308</sup> *EURODAC (European Dactyloscopie)* è istituito dal Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000 che si applica, oltre a tutti gli Stati membri, anche ad Islanda, Norvegia e Svizzera. È il *database* europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione Europea. Confrontando le impronte, gli Stati membri possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro Stato membro o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.

<sup>309</sup> Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011.

paesi terzi e che attraversano i confini esterni dell'Unione garantendo, in tal modo, un elevato livello di sicurezza interna. Si precisa, a tal riguardo, che il regolamento *de quo* si applica a tutti i cittadini di paesi terzi che si trovino in possesso di un visto o che siano esentati da tale obbligo ovvero ammessi per soggiorni di breve durata nello spazio Schengen.

Lo scopo finale, ben dichiarato dall'UE, è rinforzare e proteggere il perimetro esterno dell'area Schengen, al fine di incrementare la sicurezza dei cittadini europei.

Il regolamento prevede che siano gli Stati membri a designare le autorità autorizzate a consultare o ad accedere ai dati dell'*EES* ai fini della prevenzione, dell'individuazione o dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi.<sup>310</sup>

Gli Stati membri, inoltre, dovranno garantire che l'uso dell'*EES* sia necessario, appropriato e proporzionato.

Il sistema così introdotto, nell'ottica della modernizzazione, sostituirà la timbratura dei documenti di viaggio, considerata procedura obsoleta e poco sicura per l'accertamento della durata dei soggiorni nell'area Schengen, e perseguirà lo scopo di individuare i soggiornanti fuori termine, ossia gli *overstayers*, nonché di identificare le persone prive di documenti.

Il sistema in esame presenta una grande portata innovativa, prevedendo l'uso di tecnologie all'avanguardia quali, ad esempio, l'uso di varchi elettronici (*e-gates*) o sistemi *self-service* al fine di facilitare le operazioni di registrazione al momento dell'attraversamento della frontiera. Orbene, la registrazione telematica degli ingressi e delle uscite consentirà alla polizia di frontiera e alle forze di polizia che operano sul territorio di verificare la durata del soggiorno dello straniero nell'area Schengen, non più attraverso la lettura dei timbri apposti sul documento di viaggio, ma semplicemente consultando l'*EES*.

---

<sup>310</sup> Art. 29 del Regolamento 2017/2226 relativo alle procedure e condizioni di accesso all'*EES* a fini di contrasto.

In questo modo sarà possibile controllare efficacemente il passaggio di ingresso/uscita di breve durata di persone che giungono da Paesi esterni all'UE e che entrano in Europa attraversando i confini dell'Unione.

Quindi, si ritiene che se è vero che il sistema *EES* consente, in condizione di documenti in regola, l'accesso a tutti i cittadini extra-UE, è vero anche che nel medio-lungo termine questo sistema contribuirà, attraverso la registrazione ed il tracciamento dei passaggi, a riconoscere ed evitare le attività illegali ed i movimenti irregolari, costituendo un fondamentale strumento di prevenzione del terrorismo. Da questa semplice considerazione si comprende come un presidio più moderno ed efficace dei confini esterni dell'Unione consentirebbe di ridurre significativamente le entrate indesiderate, specialmente nel caso in cui i requisiti di sicurezza non sono raggiunti.

Ciò posto, la tecnologia chiave adottata dal sistema *EES* è basata sul riconoscimento biometrico facciale e sull'analisi delle impronte digitali, attraverso un incrocio di dati in tempo reale con l'archivio centrale: questo sistema verrà messo in esercizio non solo negli aeroporti ma anche nei porti di accesso all'area Schengen.

In particolare, l'*EES* consentirà agli operatori di frontiera di registrare, oltre alla data e al luogo di ingresso ed uscita dall'area Schengen, anche i dati anagrafici, il documento di viaggio, l'eventuale visto e i dati biometrici dell'interessato.<sup>311</sup> In aggiunta, saranno registrati anche i respingimenti dei cittadini di paesi terzi non ammessi per soggiorni di breve durata nello spazio di libera circolazione.

---

<sup>311</sup> Il regolamento prevede la registrazione dei seguenti dati relativi a ciascun viaggiatore di Paese terzo che accede all'area Schengen: cognome, primo nome o nomi, data di nascita, nazionalità, sesso, dati sui documenti di viaggio, il tipo e il numero dei documenti di viaggio, il codice a tre lettere del paese di emissione del/i documento/i di viaggio, la data di scadenza del/i documento/i di viaggio, cittadini dei paesi terzi esenti dal visto. Inoltre, saranno registrate nell'*EES*: la data e l'ora dell'entrata/uscita; il valico di frontiera dell'entrata/uscita; l'autorità che ha autorizzato l'entrata/uscita. Saranno, inoltre, tenuti a fornire le impronte digitali (i bambini di età inferiore a 12 anni saranno esentati da questo requisito) e l'immagine facciale.

Per quanto concerne l'architettura del sistema, questo sarà composto da un sistema informativo centrale presso *eu-LISA* ed un'interfaccia uniforme nazionale (*NUI - National Uniform Interface*) per ciascuno Stato Membro. La *NUI* consentirà l'accesso al sistema centrale *EES* da parte delle autorità nazionali di frontiera, di immigrazione, di polizia (*Law Enforcement Agencies*) e consolari.

Il regolamento del 2017 dispone che l'attuazione tecnica del sistema ingressi/uscite dovrà avvenire entro il 2022 e sarà affidata all'Agenzia europea *eu-LISA*.

Sulla medesima scia del sistema *EES* si colloca un altro strumento di recente introduzione, facente anche esso parte del piano europeo volto a rafforzare la protezione delle frontiere e a favorire l'interoperabilità delle banche dati per finalità di prevenzione del terrorismo.

Il riferimento è al sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (*ETIAS - European Travel Information and Authorisation System*), rivolto ai cittadini di Paesi terzi esenti dal visto per soggiorni di breve durata.

Trattasi, nella specie, di un *pretravel information system*, volto ad acquisire determinate informazioni sul viaggiatore prima della prenotazione del viaggio ed a prescindere dal suo effettivo arrivo in area Schengen.

Il sistema *ETIAS* consente di valutare, in un momento antecedente all'ingresso in area Schengen, l'ammissibilità dello straniero nello spazio europeo oltre che, in base all'analisi di elementi di fatto sintomo di pericolosità, se il medesimo possa costituire una minaccia per la sicurezza dell'area di libera circolazione.

In base a quanto precede, è possibile scorgere una duplice finalità del sistema *de quo*: da un lato, la lotta all'immigrazione illegale, dall'altro, la prevenzione e la repressione del terrorismo e altri gravi reati. Il sistema, infatti, permette l'espletamento di un controllo preventivo nei confronti del viaggiatore, che si concretizza in una fase anticipata rispetto a quanto previsto dalla Direttiva *API*, in base alla quale i dati sui passeggeri vengono inviati proprio nel momento della partenza, con la chiusura del portellone dell'aereo.

Si osserva, inoltre, che l'*ETIAS* realizza un controllo ancora più incisivo, differenziandosi dalla normativa relativa ai dati *API* poiché, la prima, si applica ai viaggiatori che arrivano nell'UE attraverso ogni tipologia di frontiera – marittima, terrestre e aerea – mentre l'*API* riguarda esclusivamente le frontiere aeree.

Premesso ciò, dal punto di vista infrastrutturale, il regolamento in esame prevede la creazione di un sistema automatico centrale di analisi dei dati, un'Unità Centrale che verrà ospitata dall'Agenzia della Guardia di Frontiera e Costiera Europea a Varsavia e dalle Unità nazionali, responsabili della trattazione manuale delle domande in caso si sia generato un *alert* sul viaggiatore.

Guardando all'aspetto pratico, la domanda<sup>312</sup> verrà effettuata dal viaggiatore sul sito internet entro un termine non tassativamente indicato ma che dovrà, in ogni caso, essere idoneo a ricevere la risposta in tempo utile per l'effettuazione del viaggio.

I dati registrati nell'*ETIAS*, oltre i dati anagrafici del viaggiatore, sono: il titolo di studio; l'eventuale emissione di condanne a proprio carico nei dieci anni precedenti per gravi reati specificamente indicati ovvero, nel caso di condanna per terrorismo, nei venti anni precedenti; altre informazioni volte a comprendere se il viaggiatore si sia recato in zone di guerra negli anni precedenti o se rappresenti una minaccia per la salute pubblica.

Una volta fornite le predette informazioni, le autorità preposte procederanno ad interrogare le banche dati comunitarie ed internazionali al fine di rilevare l'esistenza di eventuali segnalazioni relative al viaggiatore o al suo documento. In caso di esito positivo, la domanda dovrà essere trattata manualmente dallo Stato competente.<sup>313</sup>

---

<sup>312</sup> In riferimento alla domanda, il regolamento chiarisce che, per l'inoltro della stessa, è richiesto il pagamento di una tassa, solamente se il richiedente abbia già compiuto 12 anni, in linea con quanto previsto anche dal Codice dei Visti.

<sup>313</sup> Per verificare e valutare le informazioni fornite dai viaggiatori esenti dal visto, il sistema provvederà automaticamente ad effettuare un controllo incrociato sui seguenti sistemi:

Il regolamento *de quo* prevede che il descritto procedimento di analisi dovrà concludersi entro 96 ore dalla ricezione della domanda, con esito positivo o negativo.<sup>314</sup>

Nel caso di esito negativo, l'autorizzazione avrà una durata di tre anni e permetterà un numero indefinito di viaggi, pur non costituendo titolo automatico per l'ingresso in area Schengen, rimanendo in capo alle guardie di frontiera la competenza per la valutazione del possesso o meno dei requisiti di ingresso per i cittadini dei paesi terzi, previsti dall'articolo 6 del Codice Frontiere Schengen.

In caso di viaggio in assenza di autorizzazione, il vettore potrà essere sanzionato ai sensi dell'articolo 26 comma 2 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e dell'articolo 4 della Direttiva 2001/51/CE.

L'accesso al sistema sarà garantito non solo alle Autorità di frontiera, ma anche alle articolazioni territoriali che, in termini generali, si occupano della gestione dei flussi migratori e alle Autorità di *law enforcement* per il contrasto ai reati di terrorismo e ai gravi reati.

Per le ragioni espresse pocanzi, il sistema *ETIAS* colma una rilevante lacuna dei sistemi di cooperazione di polizia, realizzando l'interoperabilità con tutti i sistemi informatici comunitari esistenti.

Concludendo, dalla disamina offerta in questa sede, è possibile cogliere la portata innovativa dei neo introdotti *Entry/Exit System* e *European Travel Information and Authorisation System*, i quali, come già anticipato, non solo adottano tecnologie all'avanguardia ma ambiscono, altresì, a colmare una lacuna

---

sistema d'informazione Schengen (*SIS*); il sistema di informazione visti (*VIS*); i dati Europol; la banca dati *EURODAC*; il sistema di ingressi/uscite (*EES*). Inoltre, verranno interrogate le banche dati Interpol: la banca dati sui documenti di viaggio rubati e smarriti (*SLTD*); la banca dati sui documenti di viaggio associati a segnalazioni (*TDAWN*).

<sup>314</sup> Si precisa che alla base di un rifiuto vi possono essere motivazioni disparate, tra cui: la circostanza che il viaggiatore abbia utilizzato un documento smarrito, rubato o invalidato nel *SIS*; se il soggetto presenta un rischio per la sicurezza, per l'immigrazione illegale; se presenta un alto rischio epidemico; se è oggetto di segnalazione nel *SIS* ai fini di rifiuto di ingresso e di soggiorno; ecc. Quando l'autorizzazione è negata, il richiedente riceve, tramite servizio di posta elettronica, una comunicazione con cui si rappresenta, tra l'altro, la motivazione del rifiuto.

del sistema, causata dall'assenza di interoperabilità delle banche dati nel settore della prevenzione del terrorismo. E invero, tali sistemi si integrano con le principali banche dati in materia, quali il *SIS* e il *VIS*, esaminate nei precedenti paragrafi, al fine di creare una banca dati unificata europea. Inoltre, sulla base di una struttura gerarchica dei *database*, verrà realizzata la funzione di interoperabilità tra *EES* e *VIS*, consentendo alle autorità di polizia e ad Europol un accesso in tempo reale per l'eventuale identificazione di criminali e per le attività di *intelligence*.

Sulla base di quanto precede, si ritiene che l'interoperabilità dei sistemi di informazione a livello dell'Unione europea possano contribuire, in modo significativo, ad eliminare le attuali zone d'ombra che rendono possibile la registrazione di persone, anche coinvolte in attività terroristiche, con nomi diversi in banche dati diverse non collegate tra loro.

L'interoperabilità, consentendo ai sistemi d'informazione dell'UE di integrarsi reciprocamente, agevolerà le verifiche d'identità delle persone, anche dei cittadini di paesi terzi, contribuendo così a combattere le frodi di identità e costituendo un valido alleato nell'azione di prevenzione del terrorismo.<sup>315</sup>

## **5. Il proselitismo in carcere e la propaganda *online* dei gruppi jihadisti. L'azione europea di contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento**

Il terrorismo internazionale, nella sua evoluzione più recente, è connotato dalla pianificazione di attentati diretti e sistematici verso l'Europa<sup>316</sup> posti in

---

<sup>315</sup> Per approfondimenti sul tema, DI PAOLO G., *Novità. Verso una nuova architettura di gestione dei dati contenuti nei sistemi di informazione dell'Unione* in *Cassazione penale*, fasc. 9, 1° settembre 2019, p. 3380.

<sup>316</sup> Il riferimento è, tra gli altri, all'attacco alla redazione di Charlie Hebdo avvenuto il 7 gennaio 2015 a Parigi, gli attentati multipli compiuti al Bataclan e in diversi bar e ristoranti parigini il 13 novembre 2015 a Parigi, l'attacco sulla folla avvenuto il 14 luglio 2016 a Nizza. Questi sono solo alcuni delle decine di attacchi portati a termine in Europa dal 2015 sino ad oggi.

essere dalle organizzazioni terroristiche, le quali, nel fare ciò, si avvalgono delle azioni di giovani che vengono reclutati e radicalizzati, attraverso *blog* e siti dedicati alla propaganda jihadista ovvero nelle carceri dove si trovano ristretti<sup>317</sup>.

Il rilevante mutamento del *modus operandi* delle organizzazioni terroristiche trae origine da un'invasiva campagna di radicalizzazione avviata dai *leader* dello Stato Islamico (*IS*) nei confronti dei propri sostenitori e seguaci, al fine di portare la guerra nel cuore dell'Europa, mediante il compimento di attacchi terroristici<sup>318</sup>.

In particolare, nel 2016, i terroristi hanno dimostrato che l'unica cosa necessaria per commettere un attacco è la volontà di un individuo radicalizzato.

Una volta che lo Stato islamico ha iniziato a perdere territorio, i suoi *leader* hanno chiesto ai sostenitori e ai seguaci dell'*IS* di portare la guerra in Europa e negli Stati Uniti, commettendo attacchi terroristici sul suolo dei membri della coalizione.

Inoltre, agenti e combattenti dell'*IS* hanno iniziato a lasciare i campi di battaglia, alcuni tentando di entrare in Europa utilizzando, in alcuni casi, i flussi migratori<sup>319</sup>. Per le ragioni esposte, l'*IS* ha investito nella “mobilitazione” di attori solitari, con lo scopo di commettere attacchi contro i cittadini nei paesi della coalizione anti-*IS*, aumentando, così, la complessità della minaccia.

---

<sup>317</sup> Cfr. i dati raccolti nello studio effettuato da KLAUSEN J., *Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq*, in *Studies in Conflicts & Terrorism*, 2014, vol. 38, 1-22. Dal monitoraggio dell'account *Twitter* di 59 combattenti dislocati in Siria, nel trimestre gennaio-marzo 2014 risultano essere stati postati 159.112 *Tweet*. In media ogni account ha caricato 85 immagini e 91 filmati aventi contenuto religioso, di aggiornamento sullo stato del conflitto e sulle tecniche di guerra per lo sterminio degli infedeli. 4 *Tweet* su 5 facevano riferimento al dogma *jihadista*.

<sup>318</sup> *Europol Review 2016-2017*, p. 27 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2016-2017>

<sup>319</sup> Per quanto concerne questo aspetto, si osserva che, a dicembre 2016, circa 363 400 migranti facevano ingresso in Europa via mare, arrivando principalmente in Grecia e in Italia. Tuttavia, è notevolmente superiore il numero di persone che ogni giorno cercano di attraversare quei confini per sfuggire alle atrocità in Siria, Iraq, ecc. Non ci sono prove chiare che i viaggiatori terroristi utilizzino sistematicamente questi flussi di rifugiati per entrare in Europa inosservati, ma è indiscutibile che alcuni terroristi siano entrati nell'UE spacciandosi per rifugiati, come si è visto negli attacchi di Parigi del 13 novembre 2015. *Europol Review 2016-2017*, *op. cit.*, p. 28.

Si evidenzia che il primo espresso riferimento nello spazio europeo al fenomeno della radicalizzazione risale al 21 settembre 2005, quando la Commissione europea<sup>320</sup>, ha riconosciuto la lotta alla radicalizzazione come parte di un approccio globale di prevenzione del terrorismo, offrendo una definizione della stessa quale “*fenomeno che vede persone abbracciare opinioni, vedute e idee che potrebbero portare ad atti terroristici quali definiti all’articolo 1 della Decisione quadro del 2002 sulla lotta contro il terrorismo*”.<sup>321</sup>

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte e stante il recente acuirsi del fenomeno *de quo*, l’Agenda europea sulla sicurezza con riferimento al quinquennio 2015-2020, ha individuato la prevenzione del terrorismo e dell’estremismo violento come la sfida più urgente insieme alla lotta alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica<sup>322</sup>.

Per rispondere a tali minacce, il Consiglio dell’Unione ha approvato, il 20 novembre 2015, le conclusioni sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione, invitando gli Stati membri a sviluppare indici di valutazione del rischio e strumenti che consentano l’individuazione di segni precoci di

---

<sup>320</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21.09.2005 COM (2005) 313 definitivo “*Reclutamento per attività terroristiche – Affrontare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione violenta*”. La Commissione ritiene che la radicalizzazione sia solitamente il risultato di una combinazione di fattori. La più recente comunicazione della Commissione descrive un intreccio di fattori sociali “di spinta” (quali emarginazione ed esclusione) e di fattori ideologici “di attrazione” (quale l’uso improprio di tematiche religiose da parte dei reclutatori per giustificare atti di violenza).

<sup>321</sup> Cfr. COM(2013) 941 *final* del 15 gennaio 2014 “*Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all’estremismo violento: rafforzare la risposta dell’UE*”; e COM(2016) 379 *final* del 14 giugno 2016 “*Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all’estremismo violento*”. Per approfondimenti, OLIVEIRA MARTINS B., ZIEGLER M., *Counter-Radicalization as Counter-Terrorism: The European Union Case in Expressions of Radicalization*, Palgrave, 2017, pp. 321-352.

<sup>322</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 15.01.2014 COM(2013) 941 *final* “*Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all’estremismo violento: rafforzare la risposta dell’UE*”. Secondo la Commissione, il sostegno agli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione rappresenta una sfida sfaccettata e complessa, che può essere affrontata solo con una combinazione di azioni in svariati settori d’intervento e riunendo le parti interessate a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. Cfr. Consiglio dell’UE, *Progetto di orientamenti riveduti per la strategia dell’UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo*, 9572/17, 24 maggio 2017.

radicalizzazione attraverso un maggiore scambio di informazioni. Pochi giorni dopo, anche il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche, aggiornando la definizione di radicalizzazione quale *“fenomeno che vede persone abbracciare opinioni, pareri e idee intolleranti suscettibili di portare all’estremismo violento”*.<sup>323</sup>

Orbene, la centralità dell’azione di contrasto al fenomeno in esame nell’ambito della strategia di prevenzione del terrorismo ha determinato, nel 2017, l’istituzione di un Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione<sup>324</sup>, avente l’incarico di definire le raccomandazioni in materia di contrasto e prevenzione della radicalizzazione che porta all’estremismo violento, con particolare riguardo al coordinamento tra tutti i portatori di interesse.

Come anticipato, l’attività del Gruppo consiste nel formulare una serie di raccomandazioni concrete, con lo scopo di contribuire alla definizione e all’attuazione di misure mirate ed efficaci, al fine di prevenire e contrastare il terrorismo a livello di Unione e di Stati membri.

Tra le raccomandazioni, figura l’istituzione di un meccanismo di cooperazione dell’Unione che garantisca un maggior coordinamento tra i responsabili politici, i professionisti e i ricercatori oltre che una più stretta collaborazione tra le diverse iniziative dell’Unione e un più ampio coinvolgimento degli Stati membri nel fornire consulenza sulle priorità strategiche per l’azione dell’UE e ciò al fine di sostenere gli Stati membri nei loro sforzi di prevenzione e lotta alla radicalizzazione che porta al terrorismo<sup>325</sup>.

---

<sup>323</sup> Considerando lett. b) della Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche 2015/2063(INI) 2017/C 366/08, in GU UE 27.10.2017 – C366/101.

<sup>324</sup> Decisione della Commissione C (2017) 5149 *final* del 27 luglio 2017, che istituisce il gruppo di esperti ad alto livello della Commissione in materia di radicalizzazione, GU C252 del 3.8.2017, p. 3.

<sup>325</sup> Cfr. relazione finale del gruppo di esperti ad alto livello della Commissione in materia di radicalizzazione adottata il 18 maggio 2018.

Alla luce di quanto esposto, al fine di esaminare in maniera compiuta gli strumenti di contrasto alla radicalizzazione adottati nell'ambito della cooperazione di polizia a livello europeo, occorre chiarire i principali contesti in cui la medesima si verifica.

Nella specie, si evidenzia che i principali luoghi in cui trova terreno l'attività di reclutamento sono gli istituti di pena e la rete internet.

Volendo soffermarci, *in primis*, sull'ambito carcerario, i recenti accadimenti di natura terroristica rivelano che gli istituti penitenziari possono costituire un terreno fertile per il processo di proselitismo e radicalizzazione violenta dei detenuti.<sup>326</sup>

Volendo comprendere le ragioni sottese al fenomeno della radicalizzazione in carcere, si osserva che la detenzione comporta un doppio stato di coazione: da un lato, l'isolamento del detenuto dalla società, dagli affetti familiari e degli amici e, dall'altro, l'imposizione di un regime strettamente controllato e regolamentato. La sofferenza per la privazione della libertà, l'emarginazione sociale, l'insoddisfazione nei confronti del sistema giuridico e/o carcerario, a cui può aggiungersi la pressione o violenza – sia fisica che psicologica – del gruppo, l'influenza di soggetti radicalizzati, sono tutti elementi che possono acuire il sentimento di profondo isolamento e di emarginazione dei soggetti più deboli,

---

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3552&NewSearch=1&NewSearch=1>

<sup>326</sup> Per approfondimenti sul tema, GALZERANO C., *Lotta al Jihad in carcere. L'importanza del monitoraggio degli estremisti islamici, anche quando sono stati "assicurati" alla giustizia* in *Polizia Moderna*, 2019; ZACCARIELLO A., *Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere* in *Sicurezza e Giustizia*, numero III del MMXVII, ottobre 2017, p. 46; TORRENTE G., *La radicalizzazione nelle carceri europee: i risultati dello European Prison Observatory, il carcere secondo la Costituzione*, XV rapporto sulle condizioni di detenzione, [www.antigone.it](http://www.antigone.it); BRIZZI F., *Radicalizzazione in carcere: rischi da eccesso di penalizzazione* in *il Penalista*, 15 luglio 2019; BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.3, 1° settembre 2018, pag. 1049; MARONE F., *La radicalizzazione jihadista in carcere: un rischio anche per l'Italia*, 7 marzo 2019, [ispionline.it](http://ispionline.it).

generando un desiderio di appartenenza, di identità di gruppo, di tutela e guida religiosa, idonei a costituire i prodromi di una radicalizzazione.<sup>327</sup>

Occorre distinguere, a tal proposito i diversi gruppi di cui si compone la popolazione detenuta: i detenuti per i reati di terrorismo o estremismo di natura politico-religiosa; i detenuti per i reati non estremisti (come ad esempio i reati minori, sia di natura violenta che non violenta, ma che hanno già legami con ambienti estremisti) e i detenuti condannati per reati minori, reati violenti e altri reati.

La suddetta suddivisione assume rilievo ai fini della prevenzione del terrorismo in quanto, già da tempo, è stata rilevata un'insidiosa opera di indottrinamento e reclutamento da parte dei veterani nei confronti di connazionali detenuti per reati minori<sup>328</sup>.

Per tali motivi, nei confronti dei detenuti ristretti per reati legati al terrorismo internazionale, è previsto, oltre ad un attento monitoraggio, anche la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta in un circuito penitenziario all'uopo dedicato, da intendersi quale strumento di prevenzione volto a ridurre i rischi di proselitismo.

Questa misura risulta conforme alle linee direttrici comunitarie relative alle disposizioni da applicare nelle carceri europee per prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento, le quali sottolineano che l'isolamento dei detenuti, cui sia accertata l'adesione all'estremismo violento o l'avvenuto

---

<sup>327</sup> Si ritiene, infatti, che l'impatto con il carcere, unito al sentimento di fallimento esistenziale e la relativa mortificazione, può determinare, in alcuni soggetti, un ritorno alla pratica religiosa o una conversione ad un altro credo. In vari paesi europei si è assistito, infatti, ad un aumento delle conversioni di individui fragili, che cercano nell'islam una tregua da un passato inquieto.

<sup>328</sup> Cfr. *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2008.

reclutamento in organizzazioni terroristiche, riduce la possibilità che ideologie violente vengano imposte ad altri soggetti ristretti<sup>329</sup>.

Alla luce degli evidenti rischi connessi a tale fenomeno, il Consiglio europeo, il 16 maggio 2019, ha adottato conclusioni sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione<sup>330</sup>.

In particolare, il Consiglio ha sottolineato l'importanza e l'urgenza di misure efficaci in questo ambito, alla luce del rischio causato dal numero crescente di autori di reati di terrorismo e autori di reati che si sono radicalizzati nel corso della loro permanenza in carcere e in considerazione del fatto che molti di loro dovrebbero essere scarcerati nei prossimi due anni. Il Consiglio ha invitato gli Stati membri a sviluppare ulteriormente interventi specializzati per affrontare gli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento e quanti ritenuti a rischio di radicalizzazione nel corso della loro permanenza in carcere. Ha, inoltre, invitato gli Stati membri a utilizzare buone prassi in materia di:

- rapido scambio di informazioni tra i pertinenti attori e messa a punto di strategie adeguate;
- creazione di unità specializzate e multidisciplinari responsabili della lotta all'estremismo violento e alla radicalizzazione nelle carceri;
- programmi di formazione generali per il personale penitenziario e di sorveglianza;
- attuazione, se necessario, di misure speciali per persone condannate per reati di terrorismo, sulla base di una valutazione dei rischi;

---

<sup>329</sup> Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento dei cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche – Prevenire l'estremismo violento e la radicalizzazione terroristica nelle carceri.*

<sup>330</sup> Conclusioni del Consiglio sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione, 16 maggio 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9366-2019-INIT/it/pdf>.

- misure su base individuale volte a spingere i detenuti a disimpegnarsi dalle attività di estremismo violento e sostegno ai rappresentanti religiosi che forniscono narrazioni alternative;
- istruzione, formazione e sostegno psicologico dopo la scarcerazione e successivo monitoraggio di elementi radicalizzati dei quali si teme possano continuare a rappresentare una minaccia.

Tuttavia, come anticipato, il carcere non costituisce l'unico ambiente in cui si compie l'indottrinamento all'ideologia islamica.

Viene in rilievo la rete internet, strumento di reclutamento sempre più diffuso e, per tale motivo, oggetto di crescente attenzione nello spazio europeo.

Quest'ultimo rappresenta, ad oggi, il mezzo che suscita maggiore preoccupazione per quanto concerne il rischio di radicalizzazione, stante l'incontrollabile capacità di diffusione dei dati e la difficoltà di individuare e rimuovere i contenuti condivisi di volta in volta sul *web* dai *leader* islamici.

Per tale motivo, con il passare degli anni, sono stati istituiti in modo crescente, strumenti mirati di lotta alla propaganda violenta e alla radicalizzazione in tutte le sue forme, in particolar modo, attraverso il controllo del cyberspazio che costituisce, ad oggi, uno dei settori strategici per l'attuazione della contro-narrazione rispetto alla propaganda violenta dei gruppi jihadisti sulla rete *online*.<sup>331</sup>

Particolare rilievo in tale settore è ricoperto dal *Syria Strategic Communications Advisory Team (SSCAT)*, un gruppo di esperti della comunicazione incaricato dalla Commissione di fornire consulenza agli Stati membri per elaborare una "contro-narrativa" che contrasti la propaganda fondamentalista e il reclutamento di *foreign fighters*. Nella specie, *SSCAT* si

---

<sup>331</sup> A tal proposito, si osserva che, al fine di contrastare la propaganda terroristica mettendo in atto una strategia di comunicazione tramite campagne di contro argomentazione, è stata istituita la Rete europea per le comunicazioni strategiche, ossia una rete in cui gli esperti degli Stati membri dell'UE condividono le buone pratiche per le comunicazioni strategiche. Tra gennaio 2015 e settembre 2017 il "Fondo sicurezza interna – Polizia" ha erogato fondi per 2,2 milioni di euro per finanziare le attività della Rete.

propone di affrontare il problema del c.d. terrorismo domestico alimentato attraverso internet.

In ordine alle modalità e i contenuti mediante i quali attuare la contro-narrativa, il dibattito è vivace: per i professionisti di *SSCAT*, sarebbe opportuno che i governi non utilizzassero messaggi troppo sofisticati, bensì essenziali, in bianco e nero, alla stregua di quelli che *l'ISIS* rivolge al suo *target*. Per contro, occorre dare atto che, a parere di altri “comunicatori istituzionali” intervenuti, tale approccio rischia di suscitare avversione nei confronti dei governi, con effetti controproducenti: la complessità sociale dell'Europa deve indurre le istituzioni ad agire su più fattori, nel quadro di un dibattito pubblico composto di fonti differenziate.

Ciò posto, occorre chiarire che il contrasto al fenomeno della radicalizzazione via internet si concretizza attraverso una serie di disposizioni che impongono la rimozione dei contenuti terroristici *online*, la cui attuazione da parte degli Stati membri non può avvenire efficacemente se non attraverso una adeguata responsabilizzazione, a livello europeo, dei prestatori di servizi internet di *hosting*.

Per tale ragione, il 1° marzo 2018, la Commissione europea ha adottato una Raccomandazione sulle misure per contrastare i contenuti illegali *online*<sup>332</sup>, prendendo spunto dalla propria Comunicazione di settembre 2017, nonché dagli sforzi compiuti nell’ambito del Forum dell’UE su Internet<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Raccomandazione del 1° marzo 2018 sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali *online* C(2018)1177 *final*. Tale raccomandazione, richiamando la citata comunicazione della Commissione del 2017 COM (2017) 555 *final* sulla lotta ai contenuti illeciti *online*, ha individuato una serie di misure atte ad arrestare efficacemente la pubblicazione e la diffusione di propaganda terroristica *on line*, tra cui il miglioramento del processo di segnalazione, un termine di un’ora per rispondere alle segnalazioni, misure proattive per individuare tali contenuti, la rimozione efficace e salvaguardie sufficienti per valutare accuratamente i contenuti terroristici.

<sup>333</sup> Il Forum dell’UE su Internet è stato istituito dalla Commissione nel dicembre 2015, finanziato dal “*Fondo sicurezza interna – Polizia*”. Il Forum fa incontrare in riunioni e conferenze autorità pubbliche, Europol, imprese Internet, il coordinatore antiterrorismo, la Rete europea per la comunicazione strategica e la *RAN*. Sono perseguiti, in particolare, due obiettivi: il primo, ridurre l’accessibilità dei contenuti *online* d’ispirazione terroristica e il secondo, potenziare la capacità dei partner della società civile di accrescere il volume dei

L'acuirsi della minaccia terroristica, causata dall'incremento della diffusione dei contenuti *online*, ha condotto alle recenti conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, nelle quali i *leader* dell'UE hanno ribadito la loro unità nella lotta alla radicalizzazione e all'estremismo violento, sottolineando l'importanza di combattere l'incitamento all'odio e alla violenza.

In quella circostanza, al fine di prevenire la radicalizzazione e con l'intento di contrastare le ideologie poste alla base del terrorismo, il Consiglio europeo ha posto i seguenti obiettivi:

- intensificare la lotta contro i contenuti illegali *online*;
- accelerare l'adozione delle nuove norme sui contenuti terroristici *online*;
- garantire che l'istruzione e la formazione religiose siano in linea con i diritti e i valori fondamentali dell'UE;
- contrastare l'influenza straniera esercitata su organizzazioni civili e religiose nazionali attraverso finanziamenti non trasparenti;
- sostenere iniziative volte a comprendere meglio la diffusione delle ideologie estremiste.

Inoltre, occorre dare atto della circostanza che, nel quadro degli interventi della Commissione europea per la prevenzione e il contrasto dei contenuti illeciti

---

messaggi alternativi efficaci *online*. Oltre al Forum dell'UE su internet, si segnalano le iniziative della Commissione europea di sensibilizzazione delle piattaforme informatiche iniziate con la conclusione nel maggio del 2016 di un accordo ("*Code of conduct*") con *Facebook, Microsoft, Google (YouTube)* e *Twitter* per contrastare il diffondersi di contenuti d'odio *online*, al fine di una più efficace applicazione della Decisione quadro 2008/913/GAI del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. I risultati di tale accordo vengono costantemente monitorati dal 2016 ed hanno mostrato progressi crescenti nella volontaria attività dei prestatori di servizi di rimuovere i contenuti d'odio segnalati. All'esito del quarto monitoraggio presentato dalla Commissione europea il 4 febbraio 2019, si è registrato il positivo risultato di una tendenziale risposta entro 24 ore, da parte dei prestatori di servizi, alle segnalazioni ricevute, nonché della rimozione, nel 2018, del 72% dei contenuti segnalati, con un significativo miglioramento rispetto al 59% del 2017 ed al 28% nel 2016. Per quanto concerne le recenti attività compiute, si menziona: uno scambio di opinioni con Vera Jourova, vicepresidente della Commissione europea per i Valori e la trasparenza (luglio 2020), e Thierry Breton, commissario europeo per il Mercato interno (settembre 2020); la partecipazione al quarto Forum dell'UE su Internet a livello ministeriale terrorismo (settembre 2019).

*online*, si ricomprende: il *Code of conduct* siglato nel maggio 2016 con le principali imprese operanti nel settore dei *social media*, recante l'impegno da parte di queste di eliminare i messaggi illegali di incitamento all'odio; gli orientamenti politici per le piattaforme *online* al fine di intensificare la lotta contro i contenuti illeciti in cooperazione con le autorità nazionali del settembre 2017; nonché le raccomandazioni agli Stati membri del marzo 2018 recanti misure operative volte a garantire maggiore rapidità nella rilevazione e nella rimozione dei contenuti illegali *online* anche di stampo terroristico o riconducibili a reati di odio.

Da ultimo, in considerazione dell'aumento esponenziale – registrato negli ultimi anni – del fenomeno del proselitismo attraverso il mezzo internet, si è giunti alla recentissima adozione di un Regolamento UE che mira a contrastare l'utilizzo di internet a fini di reclutamento, sostegno e celebrazione delle attività terroristiche, mediante la riduzione della presenza di materiale propagandistico di carattere terroristico *online*.<sup>334</sup>

Il citato regolamento trae origine da una proposta della Commissione europea<sup>335</sup>, del 12 settembre 2018, presentata su impulso del Consiglio europeo che, nelle sessioni del 28 giugno 2018, aveva, da un lato, invitato l'industria di settore a sviluppare nuove tecnologie e strumenti diretti a migliorare l'individuazione automatica e la conseguente rimozione dalla rete di tali contenuti illeciti e, dall'altro, salutato con favore l'intenzione della Commissione di presentare una proposta legislativa intesa a migliorare l'individuazione e la

---

<sup>334</sup> A tal proposito, giova osservare che già Direttiva 2017/541 aveva introdotto, per la prima volta, l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure finalizzate alla prevenzione della propaganda *online* attraverso la rimozione tempestiva – ovvero il blocco dell'accesso, qualora la prima non fosse possibile – di contenuti *online* che costituiscano una pubblica incitazione a commettere un reato di terrorismo, nella piena garanzia dei diritti fondamentali degli utenti ad informare e ad essere informati.

<sup>335</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *online* del 12.09.2018 (COM(2018)640 final).

rimozione dalla rete di contenuti che incitano all'odio ovvero a commettere atti di terrorismo<sup>336</sup>.

Sulla base di tale impulso, la Commissione ha ritenuto la proposta legislativa una misura essenziale di risposta alla radicalizzazione violenta<sup>337</sup>. In seguito, il Consiglio dell'Unione ha avviato l'esame della proposta di Regolamento a livello tecnico, in seno al *Terrorism Working Party*<sup>338</sup>, per giungere infine all'adozione dell'orientamento politico generale nella sessione ministeriale "Giustizia e Affari interni" del 6 dicembre 2018, proponendo una serie di modifiche all'articolato della Commissione europea<sup>339</sup>.

Quanto al Parlamento europeo, nella Risoluzione adottata il 12 dicembre 2018, ha sottolineato *"la necessità di conseguire l'individuazione automatica e l'eliminazione sistematica, rapida, permanente e completa dei contenuti terroristici on line in base a chiare disposizioni giuridiche, comprese*

---

<sup>336</sup> Si precisa, a tal proposito, che la Commissione, nella sua proposta, si è limitata alle misure normative di rimozione obbligatoria da parte dei *service providers* dei soli contenuti terroristici presenti in rete, lasciando fuori dall'ambito di applicazione del nuovo Regolamento tutti gli altri contenuti che rientrano nella più ampia sfera dell'incitamento all'odio e alla discriminazione.

<sup>337</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio del 10.10.2018 (COM(2018) 690 final) *"Sedicesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza"*: vedi, in particolare, pagina 6. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio del 11.12.2018 (COM(2018) 845 final) *"Diciassettesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza"*: vedi in particolare pagine 4 e 5.

<sup>338</sup> Anche noto come Gruppo "Terrorismo" (*TWP*), con il compito di dirigere e gestire il programma generale delle attività del Consiglio in materia di antiterrorismo. È principalmente responsabile: dello scambio di informazioni e della valutazione delle minacce terroristiche; della lotta alla radicalizzazione e al reclutamento di potenziali terroristi; dello svolgimento di valutazioni reciproche delle migliori prassi degli Stati membri in materia di lotta al terrorismo. Il Gruppo collabora strettamente con il coordinatore antiterrorismo dell'UE ed Europol. Collabora inoltre in diversi settori strategici con il Gruppo "Terrorismo (aspetti internazionali)" (*COTER*).

<sup>339</sup> Orientamento generale del Consiglio UE del 6.12.2018 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *online* (ST15336/18).

*salvaguardie, e al controllo umano”, nonché “la necessità di evitare che il contenuto già rimosso venga ricaricato”.*<sup>340</sup>

Ebbene, il Regolamento *de quo* è stato adottato, in seguito ad un negoziato durato poco più di due anni, il 16 marzo 2021 e le relative norme si applicheranno dal 2022.

Venendo, in conclusione, ai tratti salienti del Regolamento in esame, si rileva che la principale novità introdotta consiste nello strumento dell’ordine di rimozione, il quale obbliga i prestatori dei servizi *hosting* operanti sul territorio dell’Unione a rimuovere i contenuti terroristici *online* ovvero a disabilitarne l’accesso entro un’ora dalla ricezione dell’ordine, a pena di imposizione di sanzioni.

Si chiarisce che, ai sensi del predetto regolamento, si intende per “*contenuti terroristici online*” i materiali che possono incitare, incoraggiare, appoggiare la commissione di reati terroristici o promuovere le attività di un gruppo terroristico anche attraverso l’arruolamento e l’addestramento<sup>341</sup>.

Il neo introdotto regolamento ha il pregio di superare il previgente regime di cooperazione volontaria tra gli Stati membri e l’industria digitale avviato dall’Unione nel 2015, rivelatosi – come sopra detto – non pienamente soddisfacente, adottando invece misure più rigorose di prevenzione e contrasto fondate sull’imposizione di precisi obblighi giuridici a carico dei prestatori di servizi di *hosting*<sup>342</sup> che sono, peraltro, chiamati a collaborare tra loro e con le autorità competenti, compresa Europol, per mettere in atto più incisive misure

---

<sup>340</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2018 sulle conclusioni e raccomandazioni della Commissione speciale sul terrorismo (2018/2044(INI)).

<sup>341</sup> A titolo esemplificativo, nella definizione vi rientrano i contenuti che forniscono indicazioni per la fabbricazione o l’uso di esplosivi, armi, sostanze nocive, nonché su metodi o tecniche, compresa la localizzazione degli obiettivi, finalizzati alla perpetrazione di condotte terroristiche.

<sup>342</sup> La definizione di “prestatore di servizi di *hosting*” è contenuta nell’art. 2 e fa riferimento ai servizi digitali che memorizzano informazioni e materiali forniti da un destinatario del servizio su sua richiesta e li rendono disponibili a terzi, indipendentemente dalla natura meramente tecnica, automatica o passiva di tale attività.

proattive e migliori meccanismi di monitoraggio e risposta alle segnalazioni di contenuti illegali.<sup>343</sup>

Appare evidente come l'Unione europea abbia assunto piena consapevolezza del maggior punto di forza per la repressione degli illeciti *online*: indirizzare le proprie richieste direttamente agli operanti nel settore tecnologico, nell'ottica di una piena collaborazione tra questi, le autorità nazionali ed Europol.

È opportuno evidenziare, tuttavia, che tale regolamento non prevede obblighi esclusivamente in capo ai *providers*<sup>344</sup>, essendo imposte misure anche nei confronti degli Stati membri dell'UE, chiamati a contribuire al raggiungimento degli obiettivi ivi previsti, intensificando la risposta delle autorità nazionali ad un utilizzo improprio della rete ai fini terroristici.

Altro aspetto fondamentale attiene al rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra i prestatori di servizi di *hosting*, gli Stati membri ed Europol, il quale si annovera tra gli obiettivi del Regolamento *de quo*. L'intento perseguito, nello specifico, è di evitare possibili duplicazioni derivanti dall'emissione di ordini di rimozione o segnalazioni relative ai medesimi contenuti, nonché interferenze in indagini portate avanti parallelamente da due o più Stati membri.

Le disposizioni brevemente esposte, applicabili dal 2022, rappresentano un importante traguardo nell'azione di prevenzione del terrorismo a livello europeo, pur lasciando, per altro verso, spazio ad alcune critiche in ordine ad una possibile

---

<sup>343</sup> Per approfondimenti, PEZZUTO R., *Contenuti terroristici online: l'Unione europea lavora a nuove forme per prevenirne la diffusione* in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 4/2019, p. 35 ss; SACCHETTI V., *Il contrasto alla propaganda terroristica online nell'ambito dell'Unione europea: tutela attuale e prospettive future* in *Eurojus*, fasc. n. 4, 2019.

<sup>344</sup> Quanto all'ambito di applicazione del regolamento, si chiarisce che il medesimo si applica, ai sensi del secondo comma dell'articolo 1, ai prestatori di servizi di *hosting* che offrono i propri servizi nell'Unione, indipendentemente dal luogo del loro stabilimento principale e dalla loro dimensione imprenditoriale.

erosione dei diritti fondamentali quali la libertà di espressione e di informazione<sup>345</sup>.

### **5.1 L'Unità di segnalazione Internet di Europol (*EU IRU – European Union Internet Referral Unit*)**

Le considerazioni svolte nel precedente paragrafo dimostrano che il contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento rappresenta una priorità per l'UE, determinando l'adozione di norme e strumenti sempre più incisivi.

Si ritiene necessario, alla luce di quanto precede, esaminare i principali strumenti di cooperazione di polizia che attuano, in concreto, tale azione di contrasto nello spazio europeo.

Uno dei principali strumenti di cooperazione è costituito dall'Unità di segnalazione Internet di Europol (*EU IRU*), volto a contrastare la radicalizzazione che dilaga attraverso la rete internet che, come anticipato pocanzi, costituisce uno dei settori più sensibili e, per questo, oggetto di crescente attenzione nello spazio europeo.

L'*European Union Internet Referral Unit* viene istituito il 1° luglio 2015 con il compito di ridurre il livello e l'impatto della propaganda *online* di incitamento al terrorismo o all'estremismo violento. Nell'espletamento di tale compito, l'Unità collabora a diversi progetti in materia di individuazione e segnalazione dei contenuti terroristici ai fornitori di servizi di *internet*<sup>346</sup>, con

---

<sup>345</sup> Rientra tra l'obbligo di informazione, ad esempio, l'obbligo di informare gli utenti quando il loro contenuto viene rimosso, facendo salvo i motivi di sicurezza pubblica, e l'obbligo di predisporre efficaci meccanismi di reclamo e ricorso giudiziario per assicurare che gli utilizzatori possano sempre impugnare la rimozione dei contenuti, in osservanza dell'articolo 19 del Trattato sull'Unione europea e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

<sup>346</sup> L'individuazione dei contenuti *online* può avvenire sia a seguito di richieste provenienti dagli Stati membri sia a seguito della scansione *open source* da parte del *team EU IRU*. L'obiettivo secondario perseguito da tale strumento è di raccogliere informazioni per comprendere meglio le tattiche e il *modus operandi* dei maggiori propagandisti *online*.

l'intento di favorirne una rapida cancellazione sostenendo, altresì, gli Stati membri nelle analisi operative e strategiche concernenti tale fenomeno.<sup>347</sup>

Analizzando nel dettaglio, si evidenzia che l'unità *IRU*, istituita nel centro europeo antiterrorismo (*ECTC*) in seno ad Europol, ha il compito di segnalare ai fornitori di servizi *on-line* interessati, i contenuti volti alla propaganda terroristica islamista di natura transfrontaliera o all'estremismo violento su internet ai fini della loro rimozione<sup>348</sup>. Nel caso siano individuati i contenuti terroristici, la Commissione europea chiede agli Stati membri la loro rimozione dai siti *web* entro un'ora, nonché l'impiego di meccanismi di rilevazione automatizzata di tali contenuti.<sup>349</sup>

L'Unità è composta da un insieme di specialisti con diverse conoscenze e abilità, che vanno da esperti in terrorismo di ispirazione religiosa, traduttori e

---

<sup>347</sup> Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol, 24-25 settembre 2018, Bruxelles. Si aggiunge che l'ultimo capitolo del Documento di programmazione è dedicato alle risorse finanziarie e umane per gli anni 2019-2021, e muove dalla considerazione che, nel corso degli ultimi anni, "ad Europol sono state affidate una serie di funzioni completamente nuove come il Centro europeo sul cybercrimine, il Centro europeo sul traffico illegale di migranti, la European Internet Referral Unit (*IRU*), il Centro europeo antiterrorismo e la già citata *FIU.net*. Benché siano state messe a disposizione alcune risorse per questi nuovi incarichi, Europol ha dovuto dipendere pesantemente dalla riallocazione interna di personale con mansioni operative e dallo spostamento di taluni incarichi da funzioni di supporto al Dipartimento operazioni." Si evidenzia, inoltre, che la *Internet Referral Unit*, unitamente alla *Financial Intelligence Unit (FIU)* ed il *Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP)*, fornisce un supporto decisivo nel rafforzare il quadro di *intelligence* sulle fonti di finanziamento del terrorismo.

<sup>348</sup> Per quanto concerne l'individuazione dei contenuti terroristici, in accordo con gli Stati membri, l'Unità si concentra sui messaggi propagandistici di Al-Qaeda, IS e le loro organizzazioni affiliate. Il contenuto viene valutato in base al mandato di Europol, eseguendo una valutazione manuale esperta del contenuto, in conformità con i principi stabiliti nella direttiva UE sulla lotta al terrorismo.

<sup>349</sup> A tal proposito, occorre fare riferimento al neo introdotto regolamento del 2021 di cui si è parlato nel precedente paragrafo, finalizzato all'introduzione di nuove regole per eliminare rapidamente i contenuti terroristici dal *web*. Si ricorda che la nuova disciplina introduce un termine vincolante di un'ora per la rimozione dei contenuti di stampo terroristico a seguito di un ordine di rimozione emesso dalle autorità nazionali competenti. Sono altresì previsti: un quadro di cooperazione rafforzata tra prestatori di servizi di *hosting*, Stati membri ed Europol, per facilitare l'esecuzione degli ordini di rimozione; meccanismi di salvaguardia (reclami e ricorsi giurisdizionali) per proteggere la libertà di espressione su internet e per garantire che siano colpiti esclusivamente i contenuti terroristici; un apparato sanzionatorio per i prestatori di servizi nel caso di mancato rispetto (o ancora, di omissione sistematica) degli ordini di rimozione.

agenti delle forze dell'ordine con esperienza nell'antiterrorismo. Il materiale di propaganda *online* viene raccolto in diverse lingue come russo, turco e diversi dialetti arabi.

Al fine di comprendere l'importanza dell'attività effettuata da tale strumento, basti pensare che, dal momento del suo lancio avvenuto nel luglio 2015, l'Unità dell'UE per le segnalazioni su Internet ha effettuato oltre 20.000 segnalazioni in più di nove lingue.

Ebbene, l'efficacia di tale mezzo si desume dal fatto che, nella stragrande maggioranza dei casi (circa il 90%), le piattaforme di *hosting* hanno rimosso il contenuto indicato, impedendo la massiva diffusione di contenuti estremisti di apologia al terrorismo.<sup>350</sup>

Ad un anno dall'introduzione dell'*IRU*, precisamente nel 2016, Europol ha intensificato gli sforzi per colmare il divario tra la fondamentale attività di prevenzione e le indagini sulla propaganda terroristica *online*.

Per quanto concerne l'aspetto della prevenzione, è stata lanciata una nuova funzionalità operativa del sistema: si tratta del *Referral Action Days (RADs)*, un'intensa campagna organizzata periodicamente presso Europol che riunisce rappresentanti di unità dedicate negli Stati membri dell'UE, promuovendo la cooperazione diretta con i rappresentanti delle forze dell'ordine degli stessi.<sup>351</sup>

Tale intervento concentra l'attenzione, in particolar modo, sulla produzione *online* di materiale terroristico da parte dell'*IS* e dei *media* affiliati ad al-Qaeda. In seguito a ciò, 3.382 contenuti *online* terroristici ed estremisti violenti sono stati valutati per il deferimento, in collaborazione con sette Stati membri. Il contenuto

---

<sup>350</sup> Si segnala, tuttavia, che tali dati statistici riportati non indicano quali contenuti siano stati rimossi unicamente per effetto dell'*EU IRU* cioè in quanto tale strumento non dispone di informazioni sulla quantità di contenuti d'ispirazione terroristica rimossi dalle imprese internet su sua esclusiva richiesta, senza che siano oggetto anche di segnalazioni da parte dei servizi omologhi nazionali, dalla società civile o dalle stesse imprese internet. Infatti, le imprese internet non forniscono un riscontro sui motivi per cui i contenuti sono stato rimossi. Perdipiù, si evidenzia che la decisione relativa alla rimozione dei contenuti segnalati è presa dal fornitore di servizi interessato sotto la propria responsabilità, in riferimento ai loro termini e condizioni.

<sup>351</sup> *Eu Internet Referral Unit, Transparency Report 2017.*

elaborato era in nove lingue diverse e ospitato da 35 *social media* e piattaforme *online*.

Per quanto concerne i risultati ottenuti in Italia nell'ambito del *RADs* promosso da Europol, la Polizia di Stato – Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni, ha rimosso, nel luglio 2020, un numero complessivo di 1.724 indirizzi *web* riconducibili a 113 piattaforme digitali utilizzate per la propaganda jihadista e contenenti manuali finalizzati alla pianificazione di attacchi terroristici attraverso la realizzazione di armi *self made* per il compimento di attentati da parte di attori solitari. L'*Action Day* in disamina, con il coinvolgimento di unità specializzate del *ECTC* e di rappresentanti di 18 Paesi (tra cui 13 Stati membri e 5 Paesi extra-UE), ha preso di mira i contenuti *online* creati o utilizzati come materiale «didattico», diffusi in rete per ispirare e commettere attacchi terroristici di matrice jihadista.

Si aggiunge che, all'indomani degli attacchi terroristici compiuti nel 2016, l'*UE IRU* ha fornito supporto operativo e analitico *online* agli Stati membri sostenendo le indagini informatiche di alto profilo rivolte all'infrastruttura dei *media* che diffondono la propaganda dell'*IS* e studiano le “*kill list*” *online*, valutandone il contenuto e offrendo un'attività di monitoraggio.<sup>352</sup> Sempre nel 2016 è stata creata una rete di consulenza accademica sulla propaganda *online*, composta da esperti multidisciplinari. Tramite questa rete, Europol condivide le conoscenze e le migliori pratiche con accademici e ricercatori e tiene il passo con i nuovi sviluppi nel suo campo di competenza.

Si osserva, inoltre, che l'*EU IRU*, in conformità con il suo mandato, fornisce una serie di prodotti e servizi ulteriori: fornisce un supporto operativo per le indagini degli Stati membri attraverso la consulenza di esperti, il coordinamento

---

<sup>352</sup> A tal proposito, si evidenzia che, nel complesso, l'*UE IRU* ha fornito supporto investigativo su Internet a circa 50 casi operativi e ha consegnato più di 100 prodotti operativi agli Stati membri dell'UE e ai paesi terzi.

e la consegna di relazioni personalizzate *ad hoc*; fornisce la consulenza politica a livello UE e funge da *hub* per la condivisione delle conoscenze sull'argomento<sup>353</sup>.

Di grande rilievo, inoltre, sono le due operazioni coordinate da Europol, nel febbraio e nell'aprile 2017, dirette a segnalare i contenuti terroristici *online*. Le campagne si sono concentrate principalmente sulla produzione *online* di materiale terroristico da parte dell'*IS* e punti vendita affiliati ad al-Qaeda. Nella circostanza, è risultata fondamentale l'attività svolta dall'Unità per le segnalazioni su internet di Europol, la quale ha collaborato con le loro controparti per coordinarsi al fine di ottenere una rapida rimozione dei messaggi terroristici propagandistici ivi presenti.

Successivamente, nel 2018, è stato attivato un progetto pilota tra la *Internet Referral Unit* di Europol, Belgio, Francia e Olanda, con l'obiettivo di migliorare i sistemi di rilevazione, analisi e deferimento di contenuti *online* di matrice terroristica<sup>354</sup>. La *IRU* ha poi provveduto, in collaborazione con diversi Stati membri, ad un'azione congiunta per l'individuazione di tali contenuti su *blog* e siti di *video-hosting*, segnalando, ai moderatori dei *provider*, qualsiasi contenuto considerato illecito affinché questi potessero stabilire se fosse opportuna la rimozione dei dati, in conformità con le clausole di termini e condizioni da essi determinati, agendo – dunque – come segnalatore qualificato<sup>355</sup>.

Giova precisare, a questo punto, che l'attività svolta dall'*EU IRU* non si limita solo alle piattaforme *social media*, riguardando anche siti *web* e *blog* utilizzati con l'intento di avvicinare la popolazione all'ideologia jihadista.

---

<sup>353</sup> Per approfondimenti, *Eu Internet Referral Unit, Transparency Report 2019*.

<sup>354</sup> EUROPOL, *Europol's EU Internet Referral Unit Partners with Belgium, France and The Netherlands to Tackle Online Terrorist Content*, 2 marzo 2018: "The project is developed under Europol's EU IRU mandate to coordinate and share detection tasks (flagging) of online terrorist content with relevant partners, and to carry out and support referrals quickly, efficiently and effectively in close cooperation with the industry. Furthermore, the initiative is in line with the latest Recommendation of the European Commission of 1 March 2018 to reinforce the EU's response to illegal content online", [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

<sup>355</sup> EUROPOL, *More Than 900 Instances of Online Terrorist Propaganda Uncovered*, 16 marzo 2018, disponibile presso [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

Nondimeno, gli sforzi compiuti da numerose piattaforme *online* per rimuovere contenuti inappropriati hanno determinato un'evoluzione nell'altro verso, spingendo i sostenitori dei gruppi terroristici ad utilizzare contemporaneamente più piattaforme e persino a cercare fornitori di notizie per promuovere il terrorismo e incitare alla violenza. Da ciò ne consegue che le statistiche riportanti i dati relativi alla rimozione dei contenuti *online* non dimostrano l'efficacia dell'azione per quanto riguarda la quantità di propaganda terroristica che rimane su internet. E invero, uno dei principali problemi riscontrati nel sistema *EU IRU* è che la propaganda rimossa viene semplicemente ricaricata o spostata su altre piattaforme<sup>356</sup>. Tale inconveniente dimostra quanto il *cyberspazio* costituisca, ad oggi, una delle principali minacce per le istituzioni europee, necessitando di strumenti all'avanguardia che siano idonei a controllare ed impedire l'utilizzo del *web* per finalità di propaganda del terrorismo.

## **5.2 La Rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (*RAN – Radicalisation Awareness Network*)**

Un altro fondamentale mezzo di cooperazione per la prevenzione del terrorismo nello spazio europeo è costituito dal *Radicalisation Awareness Network (RAN)*, un centro di eccellenza per la sensibilizzazione alla radicalizzazione al quale partecipano una rete di professionisti che – in ragione delle proprie competenze – si rapportano quotidianamente con soggetti che hanno subito un processo di radicalizzazione o che sono, comunque, particolarmente vulnerabili ed esposti al rischio di subirlo.

---

<sup>356</sup> A tal proposito, si evidenzia che, al Forum dell'UE su Internet del dicembre 2016, le principali imprese internet hanno presentato un'iniziativa volta a impedire il ricaricamento dei contenuti propagandistici. Le autorità francesi hanno ribadito la necessità di dimostrare l'efficacia di questo meccanismo. Hanno inoltre messo in luce la difficoltà di trovare il giusto equilibrio tra l'esigenza di rendere meno accessibile la propaganda terroristica su internet e il rischio di indurre i terroristi a usare sistemi di messaggistica più complessi e clandestini, il che potrebbe rendere più difficili le indagini.

Si tratta di un centro di eccellenza, istituito nel 2011 e composto da 700 esperti provenienti da tutta Europa, che ha come finalità lo scambio di idee, progetti, esperienze con il precipuo intento di mettere in comune le conoscenze, identificare le migliori pratiche e sviluppare le nuove iniziative per affrontare la radicalizzazione<sup>357</sup>.

Si chiarisce che, nel contesto della RAN, la radicalizzazione si riferisce al processo attraverso il quale un individuo arriva ad adottare idee e aspirazioni politiche, sociali o religiose estremiste che servono poi a rifiutare la diversità, la tolleranza e la libertà di scelta e a legittimare la violazione dello Stato di diritto e l'uso della violenza nei confronti di beni e persone. Questo processo può culminare in reati terroristici che, si ribadisce, *“sono definiti come atti commessi allo scopo di intimidire seriamente una popolazione, costringere indebitamente un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un atto, oppure destabilizzare pericolosamente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o di un'organizzazione internazionale”*.<sup>358</sup>

Ebbene, il centro di eccellenza della RAN fornisce, in particolare, due strumenti: uno sulla formazione per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione destinato agli operatori attivi in prima linea, l'altro relativo ad approcci e strategie locali per aiutare coloro che lottano contro la radicalizzazione al livello più prossimo alla popolazione.

---

<sup>357</sup> Si dà atto che il Centro è gestito da un appaltatore e finanziato da un contratto a titolo del “Fondo sicurezza interna – Polizia”, per un valore di 25 milioni di euro per il periodo 2015-2019. Inoltre, il programma Orizzonte 2020 sovvenziona la ricerca volta a sviluppare le conoscenze in materia di radicalizzazione. Tra i temi di ricerca si annoverano le tendenze di radicalizzazione correnti e lo sviluppo di un approccio globale alla radicalizzazione violenta. Lo scambio delle buone pratiche avviene mediante iniziative quali la rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN). v. Relazione speciale Corte dei Conti europea, *Lotta alla radicalizzazione che sfocia in atti terroristici: la Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, ma si osservano alcune carenze di coordinamento e valutazione*, 2018.

<sup>358</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS\\_ATA\(2015\)571320\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA(2015)571320_EN.pdf)

Giova precisare che tra gli operatori attivi in Europa si annoverano psicologi, insegnanti, operatori sociali, rappresentanti della polizia, personale carcerario e personale addetto alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria, soggetti individuati dalle istituzioni europee quali attori principali nel settore della radicalizzazione e rispetto ai quali è necessario rafforzare le capacità e le competenze nella lotta agli estremisti violenti e nella reintegrazione dei soggetti radicalizzati.

A tale scopo, la Rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione si avvale delle proprie competenze al fine di indirizzare i nove gruppi di lavoro *RAN*, ossia i gruppi tematici che riuniscono gli operatori per scambiare idee, conoscenze ed esperienze e per offrire un sostegno personalizzato (ad esempio, seminari e corsi di formazione) a singoli paesi e per divulgare conoscenze e pratiche.

Sin dal momento della sua introduzione, avvenuta nel 2011, lo strumento *de quo* ha ottenuto un crescente rilievo nella strategia di prevenzione del terrorismo; si guardi, invero, la Comunicazione del 15 gennaio 2014, attraverso cui la Commissione europea ha dato ai Paesi membri un elenco di priorità nella lotta alla radicalizzazione violenta di matrice jihadista che prevede, oltre lo sviluppo di strategie nazionali globali, proprio la valorizzazione delle attività della Rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione, la formazione degli operatori che lavorano con individui o gruppi a rischio e una sempre maggiore diffusione di messaggi alternativi, volti a destrutturare la propaganda estremista e rafforzare la capacità di reazione delle vittime.

Grande rilievo, inoltre, è riconosciuto ai documenti prodotti dal *RAN* che, grazie al contributo fornito dagli esperti in materia, approfondiscono tematiche connesse al fenomeno della radicalizzazione, con il precipuo intento di rendere effettiva l'azione di contrasto.

Giova menzionare, a tal riguardo, il documento prodotto nel 2016 dalla Rete di esperti, volto a scovare le cause profonde dell'estremismo violento<sup>359</sup>. In particolare, all'esito dello studio condotto, si è giunti alla conclusione che il fenomeno in esame non segue un percorso univoco non essendo, invero, riconducibile ad una singola causa.

Le ricerche condotte in tal senso indicano che né la povertà, né le privazioni di natura socio-economica sono tra le cause dirette del terrorismo, esistendo infinite combinazioni individuali che possono condurre alla radicalizzazione. Vengono in rilievo, ad esempio, fattori socio-psicologici individuali, fattori sociali, fattori politici, dimensioni religiose e ideologiche, dinamiche di gruppo e i *social media*.

Più recentemente, il 17 ottobre 2018, il Centro di eccellenza *RAN* ha tenuto ad Amsterdam, su incarico della Commissione europea, un seminario sulla ricerca per promuovere la comunicazione ed il dialogo tra gli operatori del settore, i decisori politici nazionali e i ricercatori del mondo accademico<sup>360</sup>. Tale incontro rappresenta un'iniziativa di grande rilievo ai fini della prevenzione del terrorismo, basandosi sull'assunto che ricercatori, operatori e decisori politici costituiscano i tre pilastri di un approccio efficace per contrastare l'estremismo violento.

Per il gruppo di esperti di alto livello della Commissione sulla radicalizzazione, è una priorità aumentare la sinergia e l'interazione tra queste parti interessate le quali, nel corso del suddetto incontro, hanno discusso le sfide più pressanti della prevenzione e del contrasto dell'estremismo violento secondo

---

<sup>359</sup> Documento Tematico *RAN*, *Le cause profonde dell'estremismo violento*, 2016, [https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/default/files/whatwedo/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ranpapers/docs/issue\\_paper\\_rootcauses\\_jan2016\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/default/files/whatwedo/networks/radicalisation_awareness_network/ranpapers/docs/issue_paper_rootcauses_jan2016_it.pdf)

<sup>360</sup> Si chiarisce che il contesto di ricerca dell'UE sull'estremismo violento e la radicalizzazione è un'arena estremamente complessa: i ricercatori lavorano in diverse discipline accademiche (scienze politiche, relazioni internazionali, sociologia, criminologia, studi religiosi, ecc.) su specifiche questioni di estremismo violento utilizzando vari metodi qualitativi e quantitativi. Nonostante l'elevato volume di materiale di ricerca, molti, sia all'interno che all'esterno della comunità accademica, riconoscono la necessità di procedere ad una sintesi della letteratura scientifica e di fare un bilancio della ricerca basata sulle prove. Gran parte del lavoro scientifico sul contrasto dell'estremismo violento si basa su teorie e aneddoti piuttosto che su dati concreti provati con metodi scientifici rigorosi.

la propria prospettiva ed hanno discusso su come, attraverso la cooperazione e la condivisione di un centro d'interesse, ogni parte interessata possa affrontare tali sfide.<sup>361</sup>

In base a quanto precede, emerge quanto sia indispensabile il lavoro svolto dagli operatori appartenenti alla Rete di esperti *RAN* nella generale strategia di prevenzione del terrorismo, i quali realizzano la cooperazione in Europa creando le condizioni volte ad impedire la radicalizzazione dell'individuo<sup>362</sup>.

In conclusione, l'origine multiforme della radicalizzazione consente di esprimere una riflessione in ordine alla complessità dell'azione di prevenzione del terrorismo la quale, lungi dal seguire uno schema predeterminato e univoco, richiede una costante attività di monitoraggio e di studio volta ad individuare, caso per caso, la misura da adottare per impedire che gli individui siano attratti dalle ideologie jihadiste. Tale osservazione mette in luce l'inevitabilità dell'elaborazione di strategie comuni nonché di una collaborazione tra le forze di polizia degli Stati membri dell'Unione.

---

<sup>361</sup> Nello specifico, la relazione esamina i seguenti temi di ricerca: segni e rischi della radicalizzazione, strumenti di valutazione del rischio; comprensione dei fattori di resilienza; base di dati comprovati relativa ai fattori e ai percorsi di radicalizzazione, comprese le tendenze della radicalizzazione a livello nazionale e il ritorno dei combattenti terroristi stranieri; valutazione dei diversi regimi carcerari e dei percorsi che in carcere portano alla radicalizzazione; interazione con i gruppi vulnerabili (minori, migranti e richiedenti asilo); idee estremiste e loro diffusione via internet o via altri mezzi di comunicazione; valutazione e interventi di successo nella prevenzione e nel contrasto dell'estremismo violento; esperienze di ricerca nell'ambito della prevenzione e del contrasto dell'estremismo violento in paesi terzi.

<sup>362</sup> Sono molteplici gli studi condotti in questo senso. Si veda, ad esempio, il Documento tematico *RAN, il Manuale sulla gestione della polarizzazione*, 6 luglio 2017, il quale individua la polarizzazione quale fattore che può determinare la radicalizzazione di un individuo. Attraverso questo documento si intende prevenire che in una situazione polarizzata, in cui si ricorre all'incitamento all'odio e a discorsi che fanno riferimento alla violenza, ci sia il rischio dei c.d. lupi solitari o i piccoli gruppi passino all'azione violenta. Ciò si basa sulla consapevolezza che un'Europa polarizzata, in cui è diffuso il sentimento forte e odioso del "*noi e loro*", costituisce la palude in cui prosperano i reclutatori estremisti e dove coloro che si auto-radicalizzano diventano violenti.

## *Considerazioni conclusive*

L'ondata di attacchi compiuti negli ultimi anni sul suolo europeo ci ha ricordato che il terrorismo costituisce una minaccia reale, concreta e attuale.

La recrudescenza degli atti di terrorismo ad opera di organizzazioni sempre più difficili da stanare, caratterizzate da modalità operative disparate e, talvolta, indecifrabili, evidenzia la complessità del fenomeno che, nella sua forma attuale, non conosce confini di Stati e di regioni, collocandosi in un contesto sempre più accentuato di globalizzazione.

Ciò che desta allarme, in questo scenario, è la diffusione di cellule dormienti, costituite da individui assimilati nella società ma pronti a rinunciare a tutto, persino alla vita, in nome di un'ideologia distorta che richiede loro di compiere un'azione devastatrice vista come salvifica. Si tratta di individui estremamente radicalizzati che agiscono in totale autonomia pur non avendo contatti con lo Stato islamico che, in un secondo momento, può decidere di rivendicare l'eventuale azione compiuta.

Emblematico, in tal senso, è il recente episodio di cronaca, sintomo dell'attualità e della pericolosità del terrorismo nella sua evoluzione più recente: a Parigi, il 16 ottobre 2020, un Professore di storia, Samuel Paty, è stato decapitato all'uscita dalla scuola da un ragazzo di soli 18 anni di origine cecena, giunto in Francia all'età di sei anni. L'assassino, servendosi di un coltello da cucina, ha compiuto l'aberrante gesto gridando «*Allah Akhbar*». La vittima, nei giorni precedenti, aveva mostrato in una classe di liceo, nel corso di una lezione sulla libertà di espressione, le vignette di Maometto pubblicate da Charlie Hebdo.

Questo è solo uno dei tanti episodi di terrorismo che, in questo momento storico, colpiscono l'Europa<sup>363</sup>.

Le modalità estremamente varie attraverso cui sono commessi questi attacchi, spesso tramite l'utilizzo di coltelli o di mezzi di trasporto, ci permette di cogliere l'enorme difficoltà degli Stati di stanare ed impedire il compimento di siffatte condotte di violenza.

Tale circostanza è ancor più allarmante se si considera il ruolo crescente assunto dai *social media* e dai mezzi di comunicazione informatica, capaci di mettere in collegamento individui anche a notevole distanza favorendo, attraverso l'anarchia che domina il *dark web*, l'istigazione o il supporto al compimento di crimini.

L'imprevedibilità degli attentati recentemente realizzati sul suolo europeo e la natura sempre più transnazionale delle reti terroristiche subisce un ulteriore aggravamento nel contesto della pandemia da *Covid-19*, che ha dimostrato quanto la situazione di crisi diffusa costituisca terreno fertile per la proliferazione delle attività criminali.<sup>364</sup>

Ebbene, è innegabile che un fenomeno di tale portata, capace di ledere le democrazie europee, l'esistenza dello Stato e l'incolumità dei suoi cittadini, non possa essere contrastato con un mero approccio repressivo.

---

<sup>363</sup> Basti pensare che solo poche settimane prima, il 25 settembre 2020, un altro attentato è stato compiuto da un islamista che ha ferito a colpi di mannaia due persone che fumavano per strada davanti agli *ex* locali della redazione di Charlie Hebdo, a Parigi. Sconosciuto alle forze di sicurezza, l'uomo ha spiegato il suo gesto con l'intenzione di colpire la rivista che aveva pubblicato i disegni satirici. Solo che non sapeva che gli uffici non erano più in quella palazzina. Il padre dell'estremista – in apparenza non legato a fazioni – aveva esaltato l'azione del figlio, dichiarando “*ha fatto un buon lavoro, sono fiero di lui*”. Poi è emerso che nella regione dove è cresciuto il giovane è molto forte l'influenza di un movimento islamico radicale locale impegnato in una campagna contro i «blasfemi». Poco tempo dopo, il 2 novembre 2020, Vienna è stata colpita da un attentato terrorista con sparatorie in sei punti della città, registrando un bilancio di 3 morti, compreso il killer, e 15 feriti. In seguito a tale episodio, gruppi jihadisti sul web spiegano che l'assalto è una rappresaglia contro la partecipazione austriaca alla coalizione anti-*Isis* guidata dagli Usa. Alcuni giorni dopo, il 4 novembre 2020, l'*ISIS* rivendica l'attentato, affermando che l'assassino, Abu Dujana al-Albani, ha effettuato l'attacco con pistole e coltelli in veste di “soldato del califfato”.

<sup>364</sup> Cfr. Europol, *Speculazione pandemica: come i criminali sfruttano la crisi provocata dalla Covid-19*, marzo 2020.

Si ritiene, pertanto, che reprimere il terrorismo *stricto sensu*, perseguendo i responsabili di un attacco, costituisca una sconfitta per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia poiché, così facendo, si interverrebbe in una fase in cui la sicurezza nazionale è ormai compromessa e con essa l'effettività del diritto delle popolazioni di sentirsi "al sicuro".

Ciò che occorre, piuttosto, è attuare efficaci strategie di difesa preventiva che anticipino la soglia di intervento delle forze di polizia sino al primo momento utile a fronteggiare la suddetta minaccia, attraverso un approccio consapevole, collettivo e partecipato.

A tal fine, risulta indispensabile rafforzare la cooperazione di polizia, intesa quale imprescindibile strumento di contrasto del terrorismo, avvalendosi di sistemi di condivisione informativa all'avanguardia. Questi ultimi non devono limitarsi ad implementare lo scambio di informazioni tra i Paesi membri con finalità repressiva, ma devono realizzare in via prioritaria la prevenzione di ciò che sovente costituisce il presupposto del terrorismo: la radicalizzazione. Questa, non seguendo uno schema predeterminato e univoco, presenta una natura multiforme che richiede una costante attività di monitoraggio e di studio volta ad individuare le misure da adottare per impedire che gli individui siano attratti dalle ideologie estremiste.

A tal proposito, si è avuto modo di constatare che i sofisticati sistemi elaborati nell'ambito della cooperazione di polizia agiscono proprio nei settori considerati nevralgici nella strategia di prevenzione e, segnatamente, la protezione delle frontiere, necessaria per affrontare il terrorismo internazionale di matrice islamica caratterizzato da un elevato grado di mobilità umana e strutturale, e il contrasto alla radicalizzazione in tutte le sue forme, promossa dai *leader* dell'*Islamic State* nei confronti dei propri sostenitori e seguaci, con lo scopo di portare la guerra nel cuore dell'Europa mediante il compimento attacchi terroristici.

In tale contesto, l'attività di *intelligence* svolta da Europol rappresenta senza dubbio l'elemento caratterizzante ed il valore aggiunto conferito alla lotta al terrorismo, concretizzando lo scambio di informazioni, raccolta ed elaborazione di dati sensibili, compresi i dati anagrafici, le informazioni fotografiche, i dati biometrici e dattiloscopici del presunto terrorista.

Tuttavia, l'esame degli strumenti di condivisione e di analisi di *intelligence* ha rilevato un *vulnus* nel sistema di prevenzione del terrorismo causato, da un lato, dall'assenza di interoperabilità tra le diverse banche dati dell'Unione europea – tra cui *SIS II*, *VIS*, *EURODAC*, *EES*, *ETIAS*, *ECRIS* – e, dall'altro, dal limitato accesso alle medesime banche dati da parte delle autorità di polizia, le autorità di contrasto, i servizi di *intelligence* e le agenzie dell'Unione europea, incaricate di assicurare la sicurezza delle Nazioni.

Si è constatato, invero, che i citati sistemi, non essendo collegati tra loro, possono essere consultati dalle autorità competenti singolarmente e separatamente, con conseguenze pregiudizievoli in termini di efficacia.

Per contro, un sistema basato sull'interoperabilità, realizzando la comunicazione tra questi strumenti, consentirebbe agli Stati di reperire con un'unica consultazione tutte le informazioni utili ad individuare e neutralizzare una possibile minaccia. In questo modo, le autorità competenti avrebbero una panoramica compiuta dell'individuo controllato, riconoscendo le persone potenzialmente pericolose per la sicurezza nazionale e individuando coloro che tentano di nascondere la propria identità.

A parere di chi scrive, tale innovazione può produrre un importante giovamento alla strategia di prevenzione del terrorismo, contribuendo in modo significativo ad eliminare le attuali zone d'ombra che rendono possibile la registrazione di persone coinvolte in attività terroristiche con nomi diversi in diverse banche dati non collegate tra loro.

Per comprendere i benefici connessi alla realizzazione di un sistema di interconnessione delle banche dati, si pensi al caso di un cittadino segnalato nel

Sistema di informazione Schengen (*SIS*) ai fini del respingimento e rifiuto di soggiorno in uno Stato dell'area Schengen.

Ebbene, allo stato attuale tale individuo, nonostante la segnalazione in *SIS*, potrebbe, in astratto, fare ingresso in un altro Stato membro dell'Unione europea, servendosi dell'*escamotage* di presentare la domanda di visto con un'identità falsa. Tale rischio è reale, considerando che, al momento, le impronte digitali introdotte nel *VIS* non vengono confrontate automaticamente con quelle già esistenti nel *SIS*.

In base alle osservazioni sin qui esposte, si coglie la portata innovativa dei neo introdotti regolamenti 2019/817 e 2019/818 i quali cercano di colmare, in parte, le notevoli lacune esistenti nel sistema europeo di cooperazione di polizia.

I citati regolamenti non solo adottano tecnologie all'avanguardia che permettono di tracciare i viaggi effettuati dai cittadini extra-UE attraverso i confini dell'area Schengen, ma propongono anche la realizzazione di un confronto immediato dei dati biometrici contenuti nelle diverse banche dati. Il raffronto di questi dati consente alle forze di polizia di attribuire ad un'unica persona i diversi *alias* a lui riconducibili, riuscendo agevolmente a collegare le informazioni relative agli individui che circolano nello spazio Schengen, i quali sovente forniscono dati anagrafici discordanti.

Tale comparazione di dati opererà in automatico, mettendo in luce le informazioni e le caratteristiche della persona non ricavabili nell'odierno sistema, il quale permette unicamente l'interrogazione delle singole banche dati.

La nota dolente, tuttavia, attiene ai possibili ostacoli nell'attuazione di tale innovazione: nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>365</sup>, si pone l'accento sulle conseguenze della crisi da *Covid-19*, osservando che la stessa potrebbe comportare ritardi nell'attuazione dei

---

<sup>365</sup> V. *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di avanzamento dei preparativi per la piena attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità a norma dell'articolo 78, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/817 e dell'articolo 74, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/818*, Bruxelles, 21.8.2020 COM(2020) 428 final.

regolamenti sull'interoperabilità, in particolare per quanto riguarda l'avvio delle operazioni del sistema di ingressi/uscite. Si ritiene, infatti, che l'impatto della pandemia sul potenziamento dei sistemi di informazione dell'Unione europea, possa avere effettivamente delle ripercussioni sullo sviluppo delle componenti dell'interoperabilità.

Tuttavia, fermo restando quanto sin qui sostenuto in ordine all'importanza di tale innovazione, non va tralasciato, in chiave critica, un altro imprescindibile aspetto, relativo ai rischi correlati all'applicazione degli strumenti di prevenzione del terrorismo che, in concreto, potrebbero comprimere taluni beni giuridici.

A tal riguardo, non va dimenticato che i diritti individuali e le libertà fondamentali sanciti negli ordinamenti costituzionali non possono soccombere *in toto* in un ipotetico giudizio di bilanciamento con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; occorre, invece, un equo temperamento degli stessi, che tenga conto degli interessi individuali e collettivi.

Purtroppo, sono sempre più frequenti i casi in cui, a livello Unione europea come nel sistema Nazioni Unite, la necessità di garantire la sicurezza attraverso la lotta al terrorismo si scontra con l'esigenza di tutelare i diritti individuali.

L'intensificarsi della minaccia terroristica, oltre a destabilizzare il sistema democratico, costringe le istituzioni a compiere delle scelte per la tutela della sicurezza degli ordinamenti costituzionali che, però, talvolta incidono anche profondamente sulla sfera dei diritti individuali.

Basti pensare ad alcuni dei principali strumenti di cooperazione di polizia, ad esempio il *PNR* o il *VIS*: se da un lato gli stessi hanno indubbiamente innalzato i livelli di sicurezza, dall'altro, sollevano preoccupazioni in ordine al rischio di erosione dei diritti umani, nella specie il diritto alla protezione dei dati personali e alla *privacy*.

A tal riguardo, volendo risaltare quanto disposto dal legislatore europeo, il diritto alla protezione dei dati personali non costituisce una prerogativa assoluta,

ma va considerato alla luce della funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità<sup>366</sup>.

Ne deriva che, anche l'utilizzo di tali strumenti deve essere commisurato alle finalità di interesse generale perseguite, segnatamente, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'erosione dei diritti umani, problema di per sé estremamente delicato, rischia ancor di più di concretizzarsi se si considera che, con la realizzazione di sistemi interoperabili, l'ingerenza nella sfera privata degli individui si accentua enormemente.

Ciò che è emerso, negli ultimi anni, è che l'aggravarsi della minaccia terroristica ha rafforzato l'esigenza di creare strumenti sempre più efficaci, in grado di contenere informazioni estremamente dettagliate e dati sensibili con l'intento di consentire alle autorità nazionali di scovare eventuali terroristi.

Nel fare ciò, tuttavia, la tutela di taluni diritti individuali è stata posta in secondo piano, dando risalto alla necessità di garantire la sicurezza degli Stati e l'incolumità delle popolazioni.

Si evidenzia, nondimeno, che dinanzi agli enormi danni che un attacco terroristico è in grado di produrre, tra cui ledere l'integrità dello Stato, arrecare pregiudizio alla democrazia, compromettere la sicurezza della popolazione e privare della vita persone innocenti, si possa tollerare la compressione di alcuni diritti individuali, se necessario per prevenire una minaccia estremamente complessa quale, appunto, il terrorismo internazionale.

Dall'enunciazione dei diritti potenzialmente lesi da un attacco terroristico scaturisce una riflessione in ordine alla limitazione di altri beni giuridici, i quali non hanno ragione di esistere se viene meno il bene giuridico primario: la vita. Quest'ultimo, più di ogni altro, giustifica la compressione di altri diritti, costituendo il presupposto imprescindibile per il loro godimento.

---

<sup>366</sup> V. *Considerando 4 del Regolamento generale sulla protezione dei dati*, Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

Tali osservazioni sembrano corroborate dalla paura che incute il rischio concreto, tutt'oggi avvertito in Europa, che vengano portati a compimento attacchi terroristici ad opera di individui radicalizzati disposti a mettere a repentaglio la loro stessa vita. Dinnanzi a tale timore, le popolazioni sembrano disposte a cedere porzioni di libertà sempre più ampie al solo scopo di ottenere una maggiore protezione da parte dello Stato, oltre che la percezione di vivere in un Europa sicura.

## ***Bibliografia***

AA. VV., *Commento al D. l. 27.7.2005, n. 144, conv. con modif., in l. 31.7.2005, n. 155. Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale in Legislazione penale*, 2005.

AA. VV. ROSI E., SCOPELLITI S. (a cura di), *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione in Diritto e Giustizia*, fasc. n. 16/2006.

ADINOLFI V., *Politica dell'immigrazione dell'Unione europea e la lotta al terrorismo in Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008.

ALLEN W., *The War Against Terrorism Financing*, in *Journal of Money Laundering Control*, 4, 2003.

ARAGONA V., *Il contrasto al finanziamento del terrorismo in Diritto Penale Contemporaneo*, fasc. 1, 2017.

ARGOMANIZ J., BURES O., KAUNERT C., *A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment in Intelligence and National Security*, Vol. 30, 2016.

ARGOMANIZ J., *When the EU is the "Norm-taker": The Passenger Name Records Agreement and EU'S Internalization of US Border Security Norms in Journal of European Integration*, 2009.

ATANASSOV N., *Revision of the Schengen Information System for border checks*, European Parliament, European Parliamentary Research Service, ottobre 2018.

BALDACCINI A., *Counterterrorism and EU Strategy for Border Security: framing suspects with biometric documents and databases in European Journal of Migration and Law*, n. 10, 2008.

BANTEKAS I., *The International Law of Terrorist Financing in American Journal of international law*, 2003.

BASSIOUNI M.C., *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001)*, Ardsley, Transnational Publishers, New York, 2001.

BAKOWSKI P., PUCCIO L., *Foreign Fighters: Member States' Responses and EU Action in an International Context*, European Parliament Research Service, febbraio 2015.

BARUFFI M.C., QUADRANTI I. (a cura di), *La libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012.

BATTAGLIA F., *Il terrorismo nel diritto internazionale*, Satura Editrice, Napoli, 2012.

BARBERINI R., *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo* in *Per Aspera ad Veritatem* n. 28, gennaio- aprile 2004.

BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.3, 1° settembre 2018.

BAUD J., *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Les Editions du Rocher, Monaco, 2003.

BIONDI F., *Terrorismo, ordine pubblico e sicurezza nazionale nell'Unione europea* in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3, settembre 2015.

BORLINI L., *The reform of the Fight against Money Laundering and Terrorism Financing: from the 2012 FATF Recommendations to the New EU Legislation*, in *Diritto del commercio internazionale*, fasc. 03, 2015.

BRIZZI F., *Radicalizzazione in carcere: rischi da eccesso di penalizzazione in il Penalista*, 15 luglio 2019.

CADIN R., CARLETTI C., COLACINO N., COTURA S., GUARINO A., *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

CAGGIANO G., *L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi in Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. n. 1/2020.

CAGGIANO G., *Recenti sviluppi del regime delle frontiere esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in DI STASI A., ROSSI L.S. (a cura di), Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

CALESINI G., *Diritto europeo di polizia*, Laurus Robuffo, Roma, 2013.

CARBONE M., BIANCHI P., VALLEFUOCO V., *Le nuove regole antiriciclaggio*, Wolters Kluwer, Milano, 2020.

CASOLARI F., *La tutela dei diritti fondamentali da parte delle Corti comunitarie nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale in Il dialogo tra le culture. Diversità e conflitti come risorse di pace*, Donzelli Editore, Roma, 2008.

CASOLARI F., *L'accesso degli individui alla giustizia rispetto alle misure di recepimento, nell'ambito dell'Unione europea, delle decisioni del Consiglio di Sicurezza in materia di lotta al terrorismo internazionale in Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

CASSESE A., *Terrorism as an International Crime in BIANCHI A., Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004.

CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali* in *Diritto penale e modernità* WENIN R., FORNASARI G. (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

CAVALIERE A., *L'influenza sull'ordinamento italiano del diritto penale europeo delle organizzazioni criminali* in MIR PUIG S., CORCOY BIDASOLO M., GÓMEZ MARTÍN (a cura di), *Garantías constitucionales y derecho penal europeo*, Madrid – Barcellona – Buenos Aires – São Paulo, 2012.

CERQUA F., *Nozione di condotte con finalità di terrorismo secondo fonti internazionali e normativa interna* in DE MAGLIE S., SEMINARA S., *Terrorismo internazionale e diritto penale*, CEDAM, Padova, 2007.

CHALIAND G., BLIN A., *Storia del terrorismo dall'antichità ad Al Qaeda*, Utet, 2007.

CITINO Y. M., *Sicurezza e stato di diritto nella minaccia dei foreign terrorist fighters* in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2, 2019.

COLAIOCCO S., *Prime osservazioni sulle fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015* in *Archivio Penale*, n. 1, 2015.

COLONNA VILASI A., *Europol e cooperazione fra gli organi di polizia degli stati membri dell'Unione europea in materia di criminalità*, Edizioni Universitarie Romane, Roma, 2008.

CLAUSEWITZ K., *Della guerra*, Mondadori, Milano, 1970, I, cap. I, § 2.

CRISPINO S., *Le sanzioni in materia di terrorismo e i profili internazionali* in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 1, 2017.

CUCCHINI R., RUZZA S., *Asimmetria e trasformazione della guerra in Informazioni della Difesa*, fasc. 5, 2007.

DE FRANCESCO G., *Commento all'art. 3, l. 6 febbraio 1980, n. 15 in Legislazione penale*, 1981..

DE LUCA S., *La direttiva 2017/541/UE e il difficile bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e rispetto dei diritti umani*, 2017, [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it)

DE GUTTRY A., CAPONE F., PAULUSSEN C. (Eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, The Hague, 2016.

DE VIDO S., *Il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale: profili di diritto internazionale e dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012.

DE WET E., *The Chapter VII Powers of United Nations Security Council*, Oxford & Portland OR, 2004.

DEL RE E. C., *Terrore e terrorismo internazionale. Breve excursus storico e tentativo di definire l'attualità*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 4, 2006.

DELLA TORRE L., *Tra guerra e terrorismo: le giurisprudenze nazionali alla prova dei foreign fighters in Diritto Penale Contemporaneo*, fasc. n. 2, 2017.

DESHOWITZ A.M., *Terrorismo*, Edizioni Carocci, Roma, 2003.

DEVOTO G., OLI G. C., *Il dizionario della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze, 1990.

DI FILIPPO M., *Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes in European Journal of International Law*, 2008, Vol. 19, n. 3.

DI FRANCESCO M., *Balance between Security and Fundamental Rights Protection: An Analysis of the Directive 2016/680 for data protection in the police*

*and justice sectors and the Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR)* in rivista.eurojus.it, 24 maggio 2016.

DI MATTEO F., *La raccolta indiscriminata e generalizzata di dati personali: un vizio congenito nella direttiva PNR?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 1, gennaio-aprile 2017.

DI PAOLO G., *Novità. Verso una nuova architettura di gestione dei dati contenuti nei sistemi di informazione dell'Unione in Cassazione penale*, fasc. 9, 1° settembre 2019.

DI STASI A., KALB L. (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

DI STASI A., ROSSI L.S. (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

DI STASIO C., *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

DOTTORI G., *Contrasto al terrorismo internazionale, con particolare riferimento al fenomeno dei Foreign Fighters. Stati e terrorismo in La Comunità internazionale*, fasc. n. 4, 2019.

DUMITRIU E., *The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism in GLJ*, Vol. 5, n. 5, 2004.

ENGELHARDT M., *Heiliger Krieg, Heiliger Profit. Afrika als neues Schlachtfeld des internationalen Terrorismus*, Berlin, 2014.

EPIDENDIO T. E., *Terrorismo internazionale e attività di "intelligence": nuove frontiere e nuovi problemi di diritto penale* in *Corriere del merito*, 2006.

*Europol Review. General Report on Europol Activities*, European Police Office, 2011, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2010>

*Europol Review 2016-2017*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2016-2017>

FASANI F., *L'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione sostanziale italiana in Diritto penale e processo*, 2018.

FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, CEDAM, Padova, 2016.

FIJNAUT C., *Controlling Organized Crime and Terrorism in the European Union* in BASSIUNI M.C., MILITELLO V., SATZGER H., *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives*, CEDAM, Padova, 2008.

FILIPPI L., *Le misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali in Diritto penale e processuale*, 2005.

FOCARELLI V., *Brevi note sul problema della definizione del terrorismo internazionale* in MECCARELLI M., PALCHETTI P., SOTIS C. (a cura di), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, EUM, Macerata, 2011.

FORNI L., VETTOR T., *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

GAGLIARDO A., *La sicurezza minacciata. Criminalità transnazionale e terrorismo nell'Europa di oggi*, Editori riuniti, Roma, 2006.

GALDENZI C. in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, vol. I, 2<sup>a</sup>, Assago, Milano, 2006.

GALZERANO C., *Lotta al Jihad in carcere. L'importanza del monitoraggio degli estremisti islamici, anche quando sono stati "assicurati" alla giustizia in Polizia Moderna*, 2019.

GAMBERINI A., *Profili di diritto penale sostanziale dell'azione di contrasto al terrorismo*, relazione tenuta in occasione dell'incontro di studio del C.S.M. sul tema «Terrorismo e Legislazione Penale», Roma 29-31 marzo 2004, [www.csm.it](http://www.csm.it)

GIOIA A., *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità* in *Rivista Di Diritto Internazionale*, LXXXVII(2004).

GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in DOLCINI E., PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Giuffrè, Milano, 2006.

GRAZIANI C., *PNR EU-Canada, la Corte di Giustizia blocca l'accordo: tra difesa dei diritti umani e implicazioni istituzionali* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 4, 2017.

GREVI V., *Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo* in PASQUINO G. (a cura di), *La prova delle armi*, Il Mulino, Bologna, 1984.

GUARINO G., *Migrazioni, terrorismo e sovranità* in DI STASI A., KALB L. (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

HAN C.R., MCGAURAN R., HANS N., *API and PNR data in use for border control authorities* in *Security Journal* 30(4), marzo 2016.

HEGGHAMMER T., *The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad in International Security*, Winter 2010/2011.

HUGUES E., *La notion de terrorism en droit International: un quête d'une definition juridique*, in *Journal du droit international*, 2002.

JEAN C., *An integrated Civil Police Force for European Union*, Centre for European Policy studies, Brussels, 2002.

KLAUSEN J., *Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq* in *Studies in Conflicts & Terrorism*, 2014, vol. 38.

KOSTORIS R.E., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo pacchetto antiterrorismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

KRAEHENMANN S., *Foreign Fighters under International Law*, *Academy briefing* No. 7, 2014, in [www.geneva-academy.ch](http://www.geneva-academy.ch).

LA ROCCA L., *La prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nelle nuove forme di pagamento. Focus sulle valute virtuali* in *Analisi Giuridica dell'Economia*, fasc. 1, giugno 2015.

LAMBERTI C., *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber terrorismo nel contesto europeo* in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, n. 2, maggio-giugno 2014.

LAUDI M., *Terrorismo in ED*, XLIV, Milano, 1992.

LEO G., *Nuove norme in materia di terrorismo* in *Diritto penale contemporaneo*, 2015.

LO TAURO G., *Diritti fondamentali e misure antiterrorismo nell'Unione europea. "Intervalli melodici" tra Consiglio e Corte di giustizia* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1, 2020.

MALET D., *Foreign Fighters and Terrorism* in SILKE A., *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Routledge, 2019.

MANCONI L., *Terroristi italiani: le Brigate rosse e la guerra totale, 1970-2008*, Milano, Rizzoli, 2008.

MANFREDINI F., *Con la direttiva 2107/541/UE le Istituzioni europee rafforzano la lotta contro il terrorismo internazionale* in *Cassazione Penale*, fasc. 9, 1° settembre 2017.

MANTOVANI M., *Le condotte con finalità di terrorismo* in KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

MARINI L., *FTF: verso la revisione della Risoluzione 2178(2014)* in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>

MARINI L., *Le minacce del terrorismo, la Comunità internazionale, le Nazioni Unite* in *Gli Speciali di Questione Giustizia*, 2016.

MARINI L., *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente tra Onu e Europa* in *Questione Giustizia*, fasc. 2, 2017.

MARONE F., *La radicalizzazione jihadista in carcere: un rischio anche per l'Italia*, 7 marzo 2019, [ispionline.it](http://ispionline.it)

MASARONE V., *Il diritto penale europeo al vaglio dell'offensività: fondamento ed esiti* in *Archivio Penale*, fasc. n. 1, 2019.

MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

MELILLO G., SPATARO A., *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici* in *Guida al diritto*, n. 33/2005.

MILITELLO V., SPENA A., *Mobilità, sicurezza e nuove frontiere tecnologiche*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

MITSILEGAS V., *Extraterritorial Immigration Control in the 21st Century: the individuals and the State Trasformed* in RYAN B. & MITSILEGAS V. (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden/Boston, 2010.

MUSACCHIO V., *La nuova normativa contro il terrorismo internazionale (nota a Corte assise Milano 18 luglio 2005)* in *Giurisprudenza di merito*, fasc. 10, 2005.

NEAL A. W., *Exceptionalism and the Politics of Counter-Terrorism, Liberty, Security and the War on Terror*, Routledge, London, 2009.

NEAL A. W., *Securitization and Risk at the EU Border: the Origins of Frontex* in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, n. 2, 2009.

NESSER P. e STENERSEN A., *The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe*, «*Perspectives on Terrorism*», n. 6, 2014.

NIGRO R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

NINO M., *Terrorismo internazionale, privacy e protezione dei dati personali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

NOBILI C., *La disciplina sull'antiterrorismo*, in PREITE F. (a cura di), *Atti notarili nel diritto comunitario ed internazionale – Vol. IV: Diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2011.

OBERLOSKAMP E., *Codename TREVI. Terrorismusbekämpfung und die Anfänge einer europäischen Innenpolitik in den 1970er Jahren*, München, De Gruyter-Oldenbourg, 2016.

OLIVEIRA MARTINS B., ZIEGLER M., *Counter-Radicalization as Counter-Terrorism: The European Union Case in Expressions of Radicalization*, Palgrave, 2017.

PALAZZO F.C., *La recente legislazione penale*, CEDAM, Padova, 1985.

PANELLA C., *La risposta giudiziaria al terrorismo: giusto equilibrio tra giustiziabilità e diritti dell'uomo* in ZANCH C., PANELLA C., *Cooperazione giudiziaria in materia penale e diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2004.

PATRONE I., *La legislazione dell'Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali in Terrorismo internazionale, Politiche della sicurezza. Diritti Fondamentali* in *Gli Speciali di Questione Giustizia*, 2016.

PECCIOLI A., *Associazione a base italiana con finalità eversiva di un ordinamento estero* in *Diritto e Procedura Penale*, 2000.

PELLISSERO M., *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite* in *Terrorismo internazionale Politiche della sicurezza Diritti fondamentali, Questione Giustizia*, 2016.

PELLISSERO M., *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza* in *Ragion Pratica*, fasc. 1, giugno 2018.

PELLISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Jovene, Napoli, 2000.

PEZZUTO R., *Contenuti terroristici online: l'Unione europea lavora a nuove forme per prevenirne la diffusione* in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 4, 2019.

PISTOIA E., *Libera circolazione dei cittadini europei e salvaguardia dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza degli Stati membri. Alla ricerca di un quadro coerente* in DEL COCO R., PISTOIA E. (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, Cacucci Editore, Bari, 2014.

POLINO F., *Il contrasto alle nuove forme di terrorismo internazionale* in *www.magistraturaindipendente.it*, 6 marzo 2017.

POLLICHIENI L., *Lo Stato Islamico continuerà a combattere* in *www.limesonline.it*, 5 febbraio 2018.

PROSPERI A., *L'esperienza della storia italiana, antica e recente in Terrorismo internazionale, Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali, Questione Giustizia*, 2016.

PUOTI P., *Lotta al terrorismo, sicurezza del trasporto aereo e protezione dei dati personali nel recente contenzioso USA/UE* in BRONZINI G., GUARINIELLO F., PICCONE V., (a cura di), *Le scommesse dell'Europa*, 2009, Ediesse, Roma.

REITANO S., *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2007.

ROBERTI F., GIANNINI L., *Manuale dell'antiterrorismo. Evoluzione normativa e nuovi strumenti investigativi*, Laurus Robuffo, Roma, 2016.

ROBERTI F., *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative* in *Gli Speciali di Questione Giustizia*, 2016.

SACCHETTI V., *Il contrasto alla propaganda terroristica online nell'ambito dell'Unione europea: tutela attuale e prospettive future* in *Eurojus*, fasc. n. 4, 2019.

SANTINI S., *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541* in *Diritto Penale contemporaneo*, 2018.

SCARFI R., *Il terrorismo jihadista*, Europa edizioni, Roma, 2019.

SCEVI P., *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali* in *Archivio Penale*, fasc. 1, gennaio-aprile 2018.

SOSSAI M., “*Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*” in *Federalismi. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 25 settembre 2015.

SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

STEVENSON J., “*How Europe and America defend themselves*” in *Foreign Affairs*, 2003.

SUNDQUIST V.H., *Political Terrorism: An Historical Case Study of the Italian Red Brigades* in *Journal of Strategic Security*, 2010.

TAFFINI G., *Organizzazione per cellule del terrorismo Jihadista* in *Gli Speciali di Questione Giustizia*.

TEBALDI M., *Le Black Lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti* in *Diritto penale contemporaneo*, 7, 2018.

TERRASI A., *Trasmissione dei dati personali e tutela della riservatezza: l'Accordo tra Unione europea e Stati Uniti del 2007* in *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc. 2, 2008.

TEZZA L., *Terrorismo e diritti umani*, Youcanprint, 2019.

TIBERI G., *La direttiva UE sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nella lotta al terrorismo e ai reati gravi* in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 3, settembre 2016.

TIEDEMANN K., *Tatbestandsfunktionem, entwickelt am Problem des Wirtschaftsstrafrechts*, Mohr, Tübingen, 1969.

TORRENTE G., *La radicalizzazione nelle carceri europee: i risultati dello European Prison Observatory, il carcere secondo la Costituzione*, XV rapporto sulle condizioni di detenzione, [www.antigone.it](http://www.antigone.it)

VALSECCHI A., *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo* in KOSTORIS R. E., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo pacchetto antiterrorismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

VALVO A.L., *Trojan di stato: lotta al terrorismo, sicurezza e tutela dei dati sensibili dei cittadini* in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2, 2018.

VANORIO F., *Il contrasto al terrorismo globale tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali* in *Questione Giustizia*, 5 gennaio 2021.

VANWASSHNOVA M.R., *Data Protection Conflicts between the United States and the European Union in the War on Terror: Lessons Learned from the Existing System of Financial Information Exchange in 39 Case Western Reserve Journal of International Law*, 2007-2008.

VEDASCHI A., *L'Accordo internazionale sui dati dei passeggeri aviotrasportati (PNR) alla luce delle indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea* in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4, 1° agosto 2017.

VERVAELE J., *Foreign (terrorist) fighters: combattenti, terroristi o solo nemici?* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc.4, 1° dicembre 2018, pag. 1875.

VIGANÒ F., *Terrorismo e sistema penale* in *Rivista di diritto processuale penale*, 2006.

VIGNA P.L., CHELAZZI G., *Terrorismo* in VASSALLI G. (diretto da), *Dizionario di diritto e procedura penale*, Giuffrè, Milano, 1986.

VILLONI O., *L'applicazione dell'aggravante di aver agito per finalità di terrorismo prima dell'introduzione del reato di associazione sovversiva con finalità di terrorismo internazionale (nota a Corte appello Milano, 17 maggio 2005)* in *Giurisprudenza di merito*, fasc. 12, 2005.

WENIN R., FORNASARI G., *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

WENIN R., *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal d. l. 7/2015* in *Diritto penale contemporaneo*, 2015.

YOUNG R., *Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation* in *BCI&CLR*, Vol. 29, 2006

ZACCARIELLO A., *Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere* in *Sicurezza e Giustizia*, numero III del MMXVII, ottobre 2017.

ZAMBRANO V., *Lotta al terrorismo e riconoscimento dello status di rifugiato nel quadro normativo e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico* in *Freedom Security & Justice*, 2017 n. 3.