



Bruxelles, 18.11.2021  
COM(2021) 701 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**basata sull'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio**

{SWD(2021) 324 final}

## 1. INTRODUZIONE

Il 15 marzo 2017 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo<sup>1</sup> (di seguito "la direttiva"). La direttiva ha sostituito la decisione quadro 2002/475/GAI<sup>2</sup> (di seguito "la decisione quadro") ed è stata adottata per rafforzare il quadro giuridico dell'UE ampliando la gamma dei reati legati al terrorismo, fornendo alla polizia e ai procuratori gli strumenti per prevenire e combattere i reati di terrorismo e rispondendo meglio alle esigenze specifiche delle vittime del terrorismo. Per gli Stati membri da essa vincolati<sup>3</sup> (di seguito "gli Stati membri"), la direttiva stabilisce definizioni armonizzate dei reati di terrorismo e norme minime relative alle sanzioni nell'ambito dei reati di terrorismo, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche, fungendo da riferimento per la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali. Una base di riferimento comune all'interno dell'UE evita inoltre l'esistenza di lacune normative che potrebbero essere sfruttate dai terroristi. I recenti avvenimenti in Afghanistan hanno sottolineato una volta di più l'importanza di disporre di un solido quadro per combattere il terrorismo, anche mediante il diritto penale.

Il termine per il recepimento di tali norme nell'ordinamento nazionale era l'8 settembre 2018. Nel settembre 2020 la Commissione ha concluso che il recepimento della direttiva ha portato a un rafforzamento sostanziale dell'approccio della giustizia penale degli Stati membri al terrorismo e dei diritti riconosciuti alle vittime del terrorismo<sup>4</sup>. La Commissione ha tuttavia riscontrato alcuni problemi di recepimento (per maggiori dettagli cfr. la sezione 2).

A norma dell'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta il valore aggiunto della direttiva riguardo alla lotta contro il terrorismo. Tale relazione valuta inoltre l'impatto della direttiva sui diritti e sulle libertà fondamentali, anche in materia di non discriminazione, sullo Stato di diritto e sul livello di protezione e assistenza fornite alle vittime del terrorismo. In linea con gli orientamenti per legiferare meglio<sup>5</sup>, la Commissione ha inoltre colto l'occasione per valutare la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE della direttiva. Tali criteri sono valutati dalla data di entrata in vigore della direttiva, vale a dire il 20 aprile 2017, fino a giugno 2021. Poiché la Commissione ha presentato la sua proposta di direttiva nel 2015, questo è il punto di riferimento utilizzato per valutare la situazione di partenza.

I risultati dettagliati della valutazione e la metodologia utilizzata sono illustrati in un documento di lavoro dei servizi della Commissione, in merito al quale il comitato per il controllo normativo è stato consultato il 14 luglio 2021. Il 16 luglio 2021 il comitato ha espresso un parere positivo con raccomandazioni di miglioramento che sono state utilizzate per rivedere il documento. I principali risultati della valutazione sono sintetizzati nella sezione 3 della presente relazione. Il 1° luglio 2021 la Commissione ha organizzato un seminario specifico con gli Stati membri per discutere delle prossime

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2017/541, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 88 del 15.3.2017, pag. 6).

<sup>2</sup> Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164 del 13.6.2002).

<sup>3</sup> Tutti gli Stati membri dell'UE tranne Danimarca e Irlanda.

<sup>4</sup> COM(2020) 619 final del 30.9.2020.

<sup>5</sup> SWD(2017) 350 del 7.7.2017.

tappe, al quale hanno partecipato anche Europol, Eurojust e l'ufficio del coordinatore antiterrorismo dell'UE.

## 2. CONTESTO

La direttiva è la pietra angolare della risposta degli Stati membri al terrorismo nel settore della giustizia penale. È un quadro giuridico comune agli Stati membri e serve da riferimento per lo scambio di informazioni e la cooperazione. La direttiva è stata adottata, fra l'altro, per tenere conto dell'evoluzione della minaccia terroristica nell'UE e per ottemperare agli obblighi giuridici cui l'Unione e gli Stati membri sottostanno a norma del diritto internazionale<sup>6</sup>, in particolare in relazione ai fenomeni dei combattenti terroristi stranieri e del finanziamento del terrorismo. Inizialmente la Commissione aveva in programma di svolgere una valutazione d'impatto nel 2015 e, se giustificato, di presentare una proposta legislativa nel 2016. Tuttavia una serie di attentati terroristici in Francia, Belgio, Danimarca e Germania ha sottolineato la necessità di agire senza ritardo. Pertanto, data l'urgenza di adottare la direttiva, non è stata svolta una valutazione d'impatto e la proposta della Commissione è stata pubblicata il 2 dicembre 2015.

L'obiettivo generale della direttiva è combattere il terrorismo attraverso il diritto penale. Più nello specifico, la direttiva intende:

- armonizzare la definizione dei reati di terrorismo, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche, fungendo da quadro di riferimento per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali competenti;
- stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito dei reati di terrorismo, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche; e
- rafforzare le misure di protezione, sostegno e assistenza per le vittime del terrorismo.

Nel 2020 la Commissione ha valutato il recepimento della direttiva in una relazione<sup>7</sup>, nella quale ha individuato alcune carenze. In particolare, la Commissione ha constatato che il funzionamento della direttiva sarebbe rafforzato dal corretto recepimento a livello nazionale. Come indicato nella sezione 1, la relazione ha individuato vari problemi a livello di recepimento, tra cui figurano i seguenti:

- il recepimento incompleto o errato di uno o più dei reati di terrorismo di cui all'articolo 3 della direttiva, compreso il fatto di non qualificare i reati elencati come reati di terrorismo, il quale incide sul recepimento di numerose altre disposizioni;
- il mancato recepimento dell'aspetto del "contribuire alla commissione" di cui agli articoli 6, 7, 8, 9 e 11 della direttiva;

---

<sup>6</sup> In particolare, obblighi relativi ai combattenti terroristi stranieri e al finanziamento del terrorismo: risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sui combattenti terroristi stranieri, Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (2015) e norme del gruppo di azione finanziaria internazionale sul finanziamento del terrorismo.

<sup>7</sup> COM(2020) 619 final del 30.9.2020.

- il recepimento incompleto o errato dell'articolo 9 sui viaggi a fini terroristici e dell'articolo 11 sul finanziamento del terrorismo, ossia due delle nuove disposizioni introdotte dalla direttiva;
- carenze nel recepimento di disposizioni specifiche relative alle vittime del terrorismo.

La valutazione attuale presenta un'analisi più ampia del funzionamento della direttiva, al di là del semplice recepimento. La metodologia usata per la valutazione consiste in una combinazione di ricerche documentali e ricerche sul campo. È stata consultata un'ampia serie di portatori di interessi, tra cui le autorità degli Stati membri responsabili dell'attuazione della direttiva, varie direzioni generali della Commissione, il servizio europeo per l'azione esterna, l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), la società civile (compresi organizzazioni per i diritti umani, il mondo accademico e gruppi di riflessione) e il pubblico in generale. A sostegno della valutazione è stato svolto uno studio di valutazione esterna (di seguito "lo studio esterno"). Lo studio esterno è stato effettuato da ICF Consulting Services Limited, in seguito a un invito a presentare proposte relative a servizi nell'ambito di un contratto quadro. La valutazione si è avvalsa di metodi misti sulla base del confronto tra una vasta gamma di fonti. Inoltre, su richiesta della Commissione, nell'aprile 2021 la FRA ha presentato alla Commissione un contributo riguardante l'impatto della direttiva sui diritti e sulle libertà fondamentali. Per il suo progetto di ricerca la FRA ha svolto colloqui con 107 operatori del settore (avvocati difensori, giudici e giudici inquirenti, autorità di contrasto, pubblici ministeri, ONG e mondo accademico). Nell'autunno del 2021 la FRA pubblicherà una relazione più dettagliata contenente i principali risultati e i suoi pareri. Inoltre Eurojust ha fornito un contributo che si è concentrato sulle disposizioni della direttiva utilizzate in azioni penali e condanne recenti. La Commissione aveva chiesto che tale contributo tenesse conto delle informazioni trasmesse dagli Stati membri a norma della decisione 2005/671/GAI, come previsto dall'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva. Infine, di propria iniziativa, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha svolto una valutazione indipendente della direttiva e ha prodotto una relazione informativa che è stata a sua volta utilizzata per la valutazione attuale<sup>8</sup>.

### **3. PRINCIPALI RISULTATI**

In generale la valutazione del funzionamento della direttiva è positiva. La direttiva ha funzionato e ha ampiamente raggiunto i suoi obiettivi nel modo previsto. Più nello specifico, sulla base delle fonti sopra citate, la valutazione rileva che:

- i. l'ambito di applicazione e le definizioni della direttiva, nonché le norme minime, sono nel complesso estremamente pertinenti, e secondo la valutazione nei prossimi anni la direttiva continuerà a essere pertinente;
- ii. la direttiva ha raggiunto i suoi obiettivi in misura soddisfacente; alcuni fattori limitano tuttavia l'efficacia della direttiva, per esempio per quanto riguarda la lotta al terrorismo di estrema destra;
- iii. non esistono prove conclusive che attestino i costi esatti del conseguimento dei risultati della direttiva; nondimeno i costi associati all'attuazione della direttiva sembrano essere bassi, mentre la maggioranza dei portatori di interessi consultati

---

<sup>8</sup> Comitato economico e sociale europeo, Relazione informativa, Valutazione della direttiva sulla lotta contro il terrorismo, SOC/675, 2021.

ha indicato che la direttiva ha prodotto alcuni miglioramenti o miglioramenti notevoli, quali una maggiore chiarezza giuridica e un rafforzamento della cooperazione;

- iv. nel complesso la direttiva è internamente coerente; la valutazione rileva inoltre che la direttiva è ampiamente coerente con altri interventi pertinenti a livello nazionale, dell'UE e internazionale;
- v. in termini di valore aggiunto dell'UE, dalla valutazione emerge che la direttiva ha apportato un valore aggiunto superiore a quello che avrebbe potuto essere conseguito unilateralmente dagli Stati membri o a livello internazionale. Ha fornito valore aggiunto anche rispetto alla decisione quadro. La direttiva ha apportato un chiaro valore aggiunto per la lotta al terrorismo. Quanto agli articoli che riguardano i diritti delle vittime del terrorismo (articoli da 24 a 26), in relazione al valore aggiunto dell'UE da essi apportato i pareri dei portatori di interessi sono stati leggermente più discordanti, benché la loro valutazione sia nel complesso positiva;
- vi. sebbene la direttiva abbia avuto un impatto sui diritti e sulle libertà fondamentali, le limitazioni soddisfano in ampia misura i requisiti di necessità e proporzionalità. Nel complesso, la maggior parte dei portatori di interessi consultati per lo studio esterno non ritiene che l'attuazione della direttiva sia problematica dal punto di vista dei diritti fondamentali. Sono stati tuttavia individuati alcuni elementi potenzialmente in grado di creare tensioni con i requisiti di necessità e proporzionalità, alcuni dei quali sono direttamente collegati all'ambito di applicazione della direttiva, mentre altri sono solo indirettamente collegati ad essa (ad esempio i diritti procedurali dei sospetti terroristi). Nonostante le misure di salvaguardia in vigore negli Stati membri per prevenire la discriminazione, alcuni portatori di interessi hanno criticato le misure antiterrorismo, comprese quelle contemplate dalla direttiva, perché sono potenzialmente in grado di determinare effetti negativi per i gruppi che sono più a rischio di essere oggetto di discriminazione e razzismo;
- vii. analogamente, la direttiva ha avuto un impatto limitato sullo Stato di diritto e nel complesso non ha avuto alcuna conseguenza problematica al riguardo. Sono state tuttavia sollevate alcune preoccupazioni riguardo al processo di adozione della direttiva (ovvero senza valutazione d'impatto) e alla sua chiarezza giuridica nonché in merito alla prova della finalità terroristica e alla prevedibilità e all'impatto sulle attività lecite. Nonostante tali preoccupazioni, l'impatto negativo generale delle suddette questioni è stato giudicato limitato;
- viii. nel complesso la direttiva ha avuto un impatto positivo sul livello di assistenza e protezione fornite alle vittime del terrorismo. Gli obblighi stabiliti dagli articoli da 24 a 26 della direttiva hanno portato all'adozione di misure riguardanti la protezione, il sostegno e i diritti delle vittime del terrorismo in molti degli Stati membri. Tuttavia nell'attuazione pratica di tali articoli alcuni portatori di interessi hanno riscontrato problemi riguardanti la fornitura di assistenza e protezione alle vittime transfrontaliere. Tali problemi nell'attuazione pratica riducono l'impatto positivo che in generale la direttiva ha sul livello di assistenza e protezione fornite alle vittime del terrorismo.

Nonostante la valutazione positiva generale, il funzionamento della direttiva è limitato da alcuni ostacoli.

Innanzitutto, alcuni giudici e autorità nazionali hanno riscontrato **difficoltà nel provare la finalità terroristica**. La finalità è un elemento importante per le disposizioni della direttiva. La sfida principale è collegata alle circostanze materiali piuttosto che alla necessità di chiarire ulteriormente l'espressione "atto intenzionale" contenuta nella direttiva. Più nello specifico, i problemi riguardano prevalentemente la raccolta di prove, specialmente quando queste si trovano al di fuori del territorio nazionale, circostanza comune nel contesto della direttiva. Analogamente, in relazione ai reati riguardanti i viaggi a fini terroristici (articoli da 9 a 10), le autorità nazionali e i rappresentanti della magistratura e i procuratori hanno segnalato difficoltà a stabilire l'elemento soggettivo della finalità terroristica, indicando altresì che nella pratica è difficile raccogliere prove attestanti tale finalità.

Vi sono inoltre indicazioni secondo cui, sebbene la direttiva si applichi a tutte le forme di terrorismo, in realtà per alcuni Stati membri è **complicato classificare come atti di terrorismo gli atti di estremismo violento di destra**. Eurojust ha agevolato le discussioni con gli Stati membri al fine di individuare le sfide esatte. Affrontare questo problema non solo è importante per rafforzare l'efficacia della direttiva, ma è anche cruciale per garantire che la direttiva sia applicata in maniera non discriminatoria. La principale questione ricorrente riguarda la difficoltà di provare la finalità terroristica di un'azione svolta da un gruppo estremista di destra o da un singolo individuo. La mancanza di informazioni probatorie attestanti la finalità terroristica, che è un requisito nella direttiva e nelle legislazioni nazionali affinché un atto si configuri come reato di terrorismo, è stata presentata come uno dei principali ostacoli all'utilizzo della legislazione antiterrorismo nell'indagine e nell'azione penale nei confronti dei reati di estrema destra.

Un'altra sfida individuata dagli operatori giudiziari che hanno partecipato ai seminari di Eurojust riguarda le specificità del panorama dell'estremismo violento di destra. I gruppi e i movimenti che sostengono le opinioni e l'ideologia dell'estremismo di destra sono caratterizzati dall'eterogeneità dei loro sostenitori e seguaci, dalle numerose interconnessioni tra le organizzazioni odierne e i gruppi di estrema destra di lunga data e dalla varietà dei loro potenziali obiettivi. In tale contesto di ideologie miste e confini sfumati tra i movimenti, per le autorità giudiziarie potrebbe essere difficile valutare l'opportunità di intraprendere azioni penali sulla base della partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, per cui deve potere essere istituito un chiaro collegamento tra il sospettato e l'organizzazione.

La valutazione ha individuato alcune **disposizioni che sarebbe opportuno chiarire**. Per esempio, riguardo ai reati di terrorismo (articolo 3), alcuni Stati membri hanno segnalato difficoltà nel definire criteri volti a stabilire che un atto può "arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale" (articolo 3, paragrafo 1). Inoltre alcuni portatori di interessi hanno evidenziato che la definizione di gruppo terroristico formulata nella direttiva non tiene conto della natura mutevole e dell'allentamento della struttura dei gruppi terroristici. Quanto alla struttura di tali gruppi, la definizione contenuta nella direttiva presume un certo livello di organizzazione, elemento che spesso non è presente secondo vari portatori di interessi. Questi ultimi hanno notato principalmente una mancanza di chiarezza riguardo al livello di partecipazione richiesta al gruppo terroristico e al modo in cui tale partecipazione è definita.

Malgrado l'impatto complessivamente positivo della direttiva sul livello di **assistenza e protezione alle vittime del terrorismo**, sono stati individuati vari problemi. Il dramma delle vittime transfrontaliere del terrorismo è particolarmente evidente in tutta la valutazione. Le vittime transfrontaliere del terrorismo fanno assegnamento su una rapida e adeguata cooperazione tra gli Stati membri. Tuttavia esistono ostacoli che impediscono l'efficacia di tale cooperazione e coordinamento. Per esempio, non tutti gli Stati membri hanno designato punti di contatto unici, che le conclusioni del Consiglio avevano invitato a istituire nel 2018<sup>9</sup> e che agevolerebbero significativamente l'attuazione dell'articolo 26 della direttiva. Inoltre manca uno strumento sicuro per lo scambio di informazioni sulle situazioni individuali, sia dopo l'attentato che nel seguito a lungo termine. Questi problemi riducono l'impatto positivo della direttiva sul livello di assistenza e protezione fornite alle vittime del terrorismo. Nel complesso la direttiva ha avuto un impatto inferiore al previsto sulla protezione e sull'assistenza fornite alle vittime del terrorismo, e alle vittime transfrontaliere in particolare.

#### **4. CONCLUSIONI E SEGUITO DA DARE**

Come discusso nella sezione 2, la Commissione ha individuato alcune carenze di recepimento nella sua relazione del 2020<sup>10</sup> e attualmente sta valutando ulteriormente il recepimento della direttiva nel diritto nazionale. Se saranno rilevati problemi di conformità e la legislazione nazionale non sarà pienamente in linea con la direttiva, la Commissione potrebbe avviare **procedure d'infrazione**. La Commissione ha iniziato tale processo nel giugno 2021, quando ha avviato procedure d'infrazione nei confronti di quattro Stati membri, esortandoli a garantire il corretto recepimento della direttiva. Nel luglio 2021 la Commissione ha aperto altre procedure di infrazione nei confronti di cinque Stati membri e nel settembre 2021 ne ha aperte altre nei confronti di quattro Stati membri.

In aggiunta ai risultati della relazione di recepimento, la valutazione ha individuato problemi che potrebbero essere attenuati dalle misure indicate qui di seguito.

##### **4.1. Finalità terroristica e raccolta di prove**

La prima sfida è rappresentata dalle difficoltà riscontrate nel provare la finalità terroristica, che sono dovute in ampia misura alla difficoltà di raccogliere prove, specialmente quando queste si trovano al di fuori del territorio nazionale, circostanza comune nel contesto attuale. Per i problemi riguardanti la raccolta di prove al di fuori del territorio nazionale, e più in particolare nelle zone di conflitto, la Commissione e il SEAE stanno **sostenendo l'uso da parte degli Stati membri delle informazioni raccolte sul campo di battaglia** al fine di identificare, individuare e perseguire i combattenti terroristi stranieri che rientrano in patria, attraverso la definizione di migliori pratiche, lo scambio di informazioni e il finanziamento di progetti. Inoltre nel settembre 2020 Eurojust ha pubblicato il suo memorandum sulle prove raccolte sul campo di battaglia<sup>11</sup>, che presenta una panoramica delle esperienze relative all'uso di tali prove in procedimenti penali e tratta le difficoltà individuate e i modi per superarle nonché le misure volte a rafforzare lo scambio di informazioni. La Commissione incoraggia gli Stati membri a utilizzare

---

<sup>9</sup> Le conclusioni del Consiglio del 2018 (9719/18) sulle vittime del terrorismo invitano gli Stati membri a istituire un punto di contatto unico nazionale per le vittime del terrorismo. Tale invito è stato ribadito nelle conclusioni del Consiglio del 2019 sui diritti delle vittime (2019/C 422/05).

<sup>10</sup> COM(2020) 619 final del 30.9.2020.

<sup>11</sup> [Memorandum di Eurojust sulle prove raccolte sul campo di battaglia | Eurojust | Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale \(europa.eu\)](#).

appieno le informazioni raccolte nel suddetto memorandum. Analogamente, la Commissione invita gli Stati membri ad applicare le idee tratte dalla relazione della rete sul genocidio sul perseguimento collettivo di combattenti terroristi stranieri per crimini internazionali fondamentali e reati connessi al terrorismo<sup>12</sup>. La Commissione incoraggia altresì gli Stati membri a utilizzare, se del caso, informazioni raccolte sul campo di battaglia su sospetti terroristi, comprese quelle ricevute da Stati terzi fidati, per creare segnalazioni nel sistema d'informazione Schengen ed effettuare controlli incrociati, ove opportuno, tra le informazioni del campo di battaglia e altre banche dati e fonti di informazioni pertinenti (ad esempio il sistema d'informazione Schengen, il codice di prenotazione, il sistema di informazione Europol, le banche dati Interpol ed Eurodac), nel pieno rispetto delle disposizioni giuridiche che disciplinano l'utilizzo di tali banche dati e sistemi di informazione. L'uso di prove acquisite sul campo di battaglia può essere uno strumento cruciale affinché anche i combattenti terroristi stranieri siano assicurati alla giustizia e non evitino l'azione penale poiché i loro reati sono stati commessi in un luogo in cui è difficile avere accesso alle prove. A tale proposito è importante ricordare che la direttiva è stata adottata soprattutto per affrontare meglio il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri. La Commissione chiede infine agli Stati membri di utilizzare il registro giudiziario europeo antiterrorismo tenuto da Eurojust per individuare tempestivamente collegamenti tra casi di lotta al terrorismo e chiedere il sostegno di Eurojust nel coordinamento di procedimenti penali paralleli.

Inoltre è importante osservare che nel dicembre 2020 la Commissione ha proposto di **rafforzare il mandato di Europol**. Tale mandato rafforzato aiuterà Europol a cooperare più efficacemente con le parti private, in particolare in situazioni in cui queste ultime sono in possesso di informazioni pertinenti, ma hanno difficoltà a identificare gli Stati membri interessati. In tali casi le parti private possono condividere le informazioni pertinenti con Europol, che identificherà e informerà gli Stati membri interessati. Ciò aiuterà gli Stati membri ad accedere a informazioni che potrebbero essere utili per indagini, azioni penali, giudizi o condanne su reati contemplati dalla direttiva.

#### **4.2 Rafforzare la chiarezza giuridica**

Inoltre alcuni dei portatori di interessi consultati hanno ritenuto che talune disposizioni della direttiva potrebbero trarre beneficio da ulteriori chiarimenti, senza che sia necessario introdurre modifiche giuridiche. Lo studio esterno raccomanda alla Commissione di adottare orientamenti non normativi per gli Stati membri riguardo all'interpretazione degli articoli da 1 a 14 della direttiva. La necessità di tali orientamenti è stata discussa con gli Stati membri al seminario svoltosi il 1° luglio 2021, al quale hanno partecipato anche Europol, Eurojust e l'ufficio del coordinatore antiterrorismo dell'UE. Tutti gli Stati membri che sono intervenuti hanno convenuto all'unanimità che la direttiva è sufficientemente chiara e che non sono necessari orientamenti non normativi. Hanno altresì rilevato che l'interpretazione della legislazione è di esclusiva competenza della magistratura. Dalla valutazione è tuttavia emerso che per altri portatori di interessi, ad esempio alcuni magistrati e procuratori, è invece possibile chiarire ulteriormente determinate disposizioni. La Commissione osserva pertanto che **l'avvio di procedure d'infrazione** (come indicato sopra) da parte sua determinerà anche un rafforzamento della certezza giuridica, poiché chiarisce la corretta interpretazione della direttiva.

---

<sup>12</sup> [Perseguimento collettivo di combattenti terroristi stranieri per crimini internazionali fondamentali e reati connessi al terrorismo | Eurojust | Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale \(europa.eu\)](#)

È importante rilevare che solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione vincolante del diritto dell'UE.

### **4.3 Lotta all'estremismo violento di destra**

Dalla valutazione è emerso anche che per alcuni Stati membri è complicato classificare come atti di terrorismo gli atti di estremismo violento di destra. Affrontare questo problema non solo è importante per rafforzare l'efficacia della direttiva, ma è anche cruciale per garantire che la direttiva sia applicata in maniera non discriminatoria. La principale questione ricorrente riguarda la difficoltà di provare la finalità terroristica, in combinazione con le specificità della scena dell'estremismo di destra. La difficoltà di dimostrare la finalità terroristica potrebbe essere attenuata utilizzando meglio le prove esistenti, per esempio rafforzando il mandato di Europol, che così potrà cooperare più efficacemente con le parti private e ottenere da esse informazioni per i pertinenti Stati membri.

È inoltre necessario comprendere meglio il panorama dell'estremismo violento di destra e in particolare le specificità dei gruppi dell'estremismo violento di destra.

La Commissione sta lavorando a **una rassegna delle azioni volte ad affrontare l'estremismo violento di destra negli Stati membri**, che sarà contenuta in un documento di lavoro da condividere con gli Stati membri nell'autunno del 2021. Il documento comprenderà una panoramica dei gruppi estremisti violenti e dei simboli associati a livello nazionale, che permetterà di comprendere meglio la situazione del fenomeno dell'estremismo di destra nell'UE e offrire raccomandazioni per approcci e attività comuni.

Inoltre il Forum dell'UE su Internet, che riunisce governi, Europol e imprese tecnologiche allo scopo, fra l'altro, di contrastare i contenuti terroristici e di estremismo violento online, sta lavorando a un **"pacchetto di conoscenze"** costituito da un elenco di gruppi terroristici e dell'estremismo violento di destra, simboli e manifesti destinato a fornire alle imprese tecnologiche orientamenti nei loro sforzi di moderazione dei contenuti.

Tutto questo lavoro in corso racchiude un grande potenziale per una migliore comprensione dell'estremismo violento di destra e del terrorismo e dovrebbe essere portato più sistematicamente all'attenzione delle autorità che hanno il compito di svolgere indagini, avviare azioni penali, giudicare o emettere condanne su reati di terrorismo. La Commissione propone pertanto di svolgere alla fine del 2021 una **riunione sull'applicazione della legislazione antiterrorismo agli atti di estremismo violento di destra**. Tale riunione, che potrebbe essere potenzialmente organizzata come una riunione Eurojust, avrebbe l'obiettivo di riunire differenti portatori di interessi che si occupano di questioni simili ed esplorare la possibilità di un'ulteriore cooperazione in futuro.

### **4.4 Proteggere e sostenere maggiormente le vittime del terrorismo**

Infine la valutazione rileva che la direttiva ha avuto un impatto inferiore al previsto sulla protezione e sull'assistenza fornite alle vittime del terrorismo, in particolare per quanto riguarda le vittime transfrontaliere del terrorismo. La Commissione esorta vivamente gli Stati membri a designare punti di contatto unici per le vittime del terrorismo, che il

Consiglio aveva invitato a istituire nel 2018<sup>13</sup> e che agevolerebbero significativamente l'attuazione dell'articolo 26 della direttiva. Attualmente i punti di contatto unici sono stati istituiti da 17 dei 25 Stati membri a cui si applica la direttiva<sup>14</sup>. La rete europea sui diritti delle vittime (ENVR)<sup>15</sup> svolge un ruolo centrale nell'organizzare la cooperazione tra i punti di contatto unici, la cui rete è integrata nelle strutture dell'ENVR. Lo studio esterno raccomanda alla Commissione di valutare la possibilità di proporre l'istituzione obbligatoria di tali punti di contatto unici.

In generale i problemi di cui sopra non sono stati individuati per la prima volta da questa valutazione ed esistono già varie iniziative dell'UE volte a rafforzare l'assistenza e la protezione fornite alle vittime del terrorismo. Importante è il progetto pilota biennale sul centro di competenza dell'UE per le vittime del terrorismo<sup>16</sup>, elencato tra le azioni chiave della strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)<sup>17</sup>. Il centro di competenza dell'UE per le vittime del terrorismo assiste gli Stati membri nell'attuazione delle norme sui diritti delle vittime del terrorismo producendo manuali, organizzando eventi di formazione e fungendo da polo di competenze a livello dell'UE su tutte le questioni pertinenti per vittime del terrorismo. In particolare agevola lo scambio di informazioni e conoscenze tra gli Stati membri nel settore dei diritti delle vittime del terrorismo. Lo studio esterno raccomanda che il centro prosegua le attività.

Lo studio esterno ha individuato la potenziale necessità di elaborare un documento su tutti gli obblighi relativi alle vittime imposti dalla direttiva sulla lotta contro il terrorismo e dalla direttiva sui diritti delle vittime<sup>18</sup>. Tali orientamenti dovrebbero basarsi sul già esistente manuale dell'UE sulle vittime del terrorismo<sup>19</sup>, prodotto dal centro di competenza dell'UE per le vittime del terrorismo e pubblicato dalla Commissione nel gennaio 2021<sup>20</sup>. Lo studio esterno raccomanda inoltre alla Commissione di fornire orientamenti riguardanti, ad esempio, l'organizzazione di cerimonie commemorative e l'identificazione e la registrazione delle vittime dopo un attentato, che potrebbero comprendere anche linee guida sull'interpretazione dei diritti delle vittime.

Analogamente, nel seminario del 1° luglio 2021 gli Stati membri hanno evidenziato esigenze differenti, quali un'**ulteriore esplorazione di buone pratiche e sfide** in vari Stati membri, l'**elaborazione di un protocollo** per le azioni da intraprendere dopo un attentato e lo **sviluppo di uno strumento sicuro** per scambiare informazioni sulle singole vittime, nel pieno rispetto del regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>21</sup> e

---

<sup>13</sup> Le conclusioni del Consiglio del 2018 (9719/18) sulle vittime del terrorismo invitano gli Stati membri a istituire un punto di contatto unico nazionale per le vittime del terrorismo. Tale invito è stato ribadito nelle conclusioni del Consiglio del 2019 sui diritti delle vittime (2019/C 422/05).

<sup>14</sup> Belgio, Bulgaria, Cechia, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia e Svezia.

<sup>15</sup> La rete europea sui diritti delle vittime (ENVR) mette a disposizione un forum di esperti nazionali istituito nel contesto di una sovvenzione dell'UE per lo scambio delle migliori pratiche e la discussione dei diritti delle vittime, tra cui i diritti delle vittime del terrorismo. Per maggiori informazioni, cfr.: <https://envr.eu/>.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en)

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione, Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025), COM(2020) 258 final del 24.6.2020.

<sup>18</sup> Direttiva 2012/29/UE (GU L 315 del 14.11.2012).

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_en#documents](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en#documents)

<sup>20</sup> Inoltre il centro UE produrrà un manuale nazionale sui diritti delle vittime del terrorismo per ciascuno Stato membro dell'UE.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2016/679 (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

dalla direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie<sup>22</sup>. Gli Stati membri hanno altresì convenuto sulla grande importanza dei punti di contatto unici e sulla necessità di svolgere riunioni periodiche all'interno della rete europea sui diritti delle vittime. La Commissione prenderà in considerazione tutti questi suggerimenti, anche offrendo orientamenti, terrà altre discussioni mirate con tutti i portatori di interessi e adotterà azioni rapide e concrete per migliorare la situazione delle vittime del terrorismo.

## **AZIONI PRINCIPALI**

### **La Commissione:**

- continuerà a valutare il recepimento della direttiva e, se necessario, avvierà procedure d'infrazione che rafforzeranno la certezza giuridica;
- continuerà a sostenere l'uso da parte degli Stati membri di informazioni raccolte sul campo di battaglia;
- presenterà una rassegna delle azioni volte ad affrontare l'estremismo violento di destra negli Stati membri;
- organizzerà una riunione sull'applicazione della legislazione antiterrorismo agli atti di estremismo violento di destra, convocando tutti i portatori di interessi;
- presenterà una proposta per migliorare l'utilizzo del registro giudiziario europeo antiterrorismo tenuto da Eurojust, per individuare tempestivamente collegamenti tra casi di lotta al terrorismo e chiedere il sostegno di Eurojust nel coordinamento di procedimenti penali paralleli;
- prenderà in considerazione tutte le proposte per proteggere e sostenere maggiormente le vittime del terrorismo e adotterà azioni rapide e concrete per migliorare la situazione delle vittime del terrorismo.

### **Si esortano gli Stati membri a:**

- utilizzare appieno le fonti di informazione esistenti, come il memorandum di Eurojust relativo alle prove dei campi di battaglia e la relazione della rete sul genocidio sul perseguimento collettivo di combattenti terroristi stranieri per crimini internazionali fondamentali e reati connessi al terrorismo;
- effettuare per quanto possibile controlli incrociati tra le informazioni del campo di battaglia su sospetti terroristi ricevute da Stati terzi fidati e altre banche dati e fonti di informazioni pertinenti;
- istituire punti di contatto unici per le vittime del terrorismo qualora non abbiano ancora provveduto in tal senso.

<sup>22</sup> Direttiva (UE) 2016/680 (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).