



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 5.9.2014  
COM(2014) 554 final

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

**sull'attuazione della decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del  
28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 202/475/GAI sulla lotta contro il  
terrorismo**

{SWD(2014) 270 final}

## INDICE

|        |                                                                                                                 |    |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | Introduzione .....                                                                                              | 3  |
| 1.1.   | Contesto.....                                                                                                   | 3  |
| 1.2.   | Principali elementi e finalità della direttiva quadro del 2008 .....                                            | 3  |
| 1.3.   | Ambito della relazione sull'attuazione .....                                                                    | 4  |
| 2.     | Recepimento da parte degli Stati membri .....                                                                   | 5  |
| 2.1.   | Incriminatione dei nuovi reati di provocazione pubblica, reclutamento e addestramento a fini terroristici ..... | 5  |
| 2.1.1. | Pubblica provocazione .....                                                                                     | 6  |
| 2.1.2. | Reclutamento a fini terroristici.....                                                                           | 7  |
| 2.1.3. | Addestramento a fini terroristici .....                                                                         | 8  |
| 2.2.   | Reati accessori.....                                                                                            | 9  |
| 2.2.1. | Concorso .....                                                                                                  | 9  |
| 2.2.2. | Tentativo .....                                                                                                 | 10 |
| 2.3.   | Sanzioni per le persone fisiche.....                                                                            | 10 |
| 3.     | Osservazioni conclusive.....                                                                                    | 11 |

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

### **sull'attuazione della decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo**

#### **1. INTRODUZIONE**

##### **1.1. Contesto**

La decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (in appresso "decisione quadro del 2002"<sup>1</sup>) ha fornito la base per armonizzare le disposizioni di diritto penale sui reati terroristici. Al fine di far fronte alle mutevoli minacce rappresentate dalla radicalizzazione, dal reclutamento e dal terrorismo, la decisione 2008/919/GAI (in appresso "decisione quadro del 2008"<sup>2</sup>) ha introdotto i nuovi reati di pubblica provocazione, reclutamento e addestramento a fini terroristici. Reati terroristici analoghi erano già stati introdotti nel 2005 dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo. Anche le Nazioni Unite avevano esortato gli Stati ad analizzare metodi e strumenti per contrastare l'istigazione ad atti terroristici e le manifestazioni di terrorismo via Internet<sup>3</sup>.

Gli Stati membri erano tenuti ad adottare e trasmettere le misure di attuazione entro il 9 dicembre 2010. Basandosi su tali informazioni la Commissione doveva redigere una relazione sulla cui base il Consiglio avrebbe esaminato, entro il 9 dicembre 2011, se gli Stati membri avessero adottato le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro del 2008<sup>4</sup>. Dal 1° dicembre 2014 la Commissione sarà competente per valutare la conformità degli Stati membri e, se necessario, avviare procedimenti di infrazione.

##### **1.2. Principali elementi e finalità della decisione quadro del 2008**

La decisione quadro del 2008 ha introdotto tre nuovi reati connessi al terrorismo: la "pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo", il "reclutamento a fini terroristici" e "l'addestramento a fini terroristici"<sup>5</sup>. È fatto obbligo agli Stati membri di considerare penalmente perseguibile il concorso nei nuovi reati<sup>6</sup>, mentre è facoltativa l'incriminazione del tentativo di reclutamento e di addestramento a fini terroristici<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3.

<sup>2</sup> GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21.

<sup>3</sup> Si veda la risoluzione 1624(2005) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la strategia globale antiterrorismo delle nazioni Unite del 2006.

<sup>4</sup> Si veda l'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della decisione quadro del 2008.

<sup>5</sup> Si veda l'articolo 1, punto 1, della decisione quadro del 2008, che modifica l'articolo 3 della decisione quadro del 2002. I reati connessi ad attività terroristiche di cui all'articolo 3 della decisione quadro del 2002 includevano soltanto il furto aggravato, l'estorsione e la redazione di un falso documento amministrativo commessi con l'intenzione di perpetrare reati terroristici. I nuovi reati sono stati aggiunti e collocati all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a c); i reati precedentemente previsti da tali lettere figurano ora alle lettere da d) a f).

<sup>6</sup> Si veda l'articolo 1, punto 2, della decisione quadro del 2008, che modifica l'articolo 4 della decisione quadro del 2002 (introducendo l'articolo 4, paragrafo 1, della decisione quadro del 2002).

<sup>7</sup> Si veda l'articolo 1, punto 2, della decisione quadro del 2008, che modifica l'articolo 4 della decisione quadro del 2002 (introducendo l'articolo 4, paragrafo 4, della decisione quadro del 2002).

La decisione quadro del 2008 mira a ridurre la diffusione di materiale e messaggi che possano istigare alla perpetrazione di attentati terroristici<sup>8</sup> e ad adattare la legislazione vigente ai cambiamenti del *modus operandi* degli attivisti e dei sostenitori di attività terroristiche. Tali cambiamenti includono, in particolare, la sostituzione di gruppi gerarchicamente strutturati con cellule semiautonome o singoli individui, i cosiddetti "lupi solitari", e il crescente utilizzo di Internet per ispirare, mobilitare e fornire istruzioni e addestramento a reti terroristiche locali e a singoli individui<sup>9</sup>. Le attuali disposizioni di attuazione della decisione quadro del 2002 non sono state ritenute sufficienti, poiché non prevedono necessariamente l'incriminazione di atti quali la diffusione di messaggi di pubblica provocazione che non istighino effettivamente a commettere un reato terroristico, la divulgazione di messaggi che incitino a divenire terroristi senza riferimento a un reato terroristico specifico o la diffusione su Internet di conoscenze in ambito terroristico non volte a sostenere le attività di un gruppo terroristico specifico. La decisione quadro del 2008 è stata elaborata per ovviare a tali lacune, favorire l'attività di contrasto e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia.

Come precisato dal suo articolo 2, la decisione quadro del 2008 non ha l'effetto di imporre agli Stati membri di adottare misure che siano in contrasto, tra l'altro, con i principi fondamentali relativi alla libertà di espressione. L'articolo 3, paragrafo 1, ricorda agli Stati membri che è necessario garantire che l'incriminazione sia proporzionata alle finalità legittime perseguite e necessaria in una società democratica ed escluda qualunque forma di arbitrarietà o di discriminazione. Queste disposizioni rispecchiano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 12 della Convenzione del Consiglio d'Europa. Inoltre, i nuovi reati non sono intesi a contemplare né la diffusione di materiale a fini scientifici, accademici o saggistici, né l'espressione nel dibattito pubblico di opinioni polemiche o controverse in merito a questioni politiche sensibili, garantite dal diritto alla libertà di espressione.

### **1.3. Ambito della relazione sull'attuazione**

La descrizione e l'analisi della presente relazione si basano principalmente sulle informazioni fornite dagli Stati membri, integrate da informazioni di pubblico accesso e dai risultati di uno studio esterno.

La relazione si incentra sulle misure adottate sinora dagli Stati membri per l'istituzione dei nuovi reati, dei relativi reati accessori e delle rispettive sanzioni<sup>10</sup>. Esamina se gli Stati membri hanno attuato la decisione quadro del 2008 entro il termine previsto, se rispettano i requisiti riguardanti la chiarezza e la certezza del diritto e se raggiungono gli obiettivi della decisione quadro del 2008. Il campo di applicazione e il potenziale di riuscita delle azioni penali previste per questi reati dipendono altresì dalla corretta attuazione delle disposizioni (non modificate) contenute nella decisione quadro del 2002. La presente relazione, pur non

---

<sup>8</sup> Si veda il considerando 7 della decisione quadro del 2008.

<sup>9</sup> Si vedano in particolare i considerando 4 e 5 della decisione quadro del 2008. Si veda altresì l'ultima relazione sulla situazione e le tendenze del terrorismo nell'Unione europea del 2014, pubblicata da Europol, che, tra l'altro, pone l'accento sull'uso di Internet e dei media sociali per pianificare, finanziare, reclutare, comunicare, fornire istruzioni, addestrare e fare propaganda, ritenuti in parte responsabili dell'accelerazione della (auto-) radicalizzazione tra i cittadini dell'UE.

<sup>10</sup> Si veda altresì il considerando 11 della decisione quadro del 2008.

(ri)valutando la conformità a dette disposizioni<sup>11</sup>, pone comunque l'accento sui risultati delle precedenti relazioni sull'attuazione e sulle lacune individuatevi<sup>12</sup> che, se non colmate, incideranno sull'ambito di applicazione dei nuovi reati di pubblica provocazione, reclutamento e addestramento a fini terroristici.

## **2. RECEPIMENTO DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI**

### **2.1. Incriminazione dei nuovi reati di provocazione pubblica, reclutamento e addestramento a fini terroristici**

La maggior parte degli Stati membri ha reso penalmente perseguibili la provocazione pubblica, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici, anche se, in alcuni casi, il campo di applicazione delle disposizioni è più limitato di quello previsto dalla decisione quadro del 2008.

La maggior parte degli Stati membri ha dovuto adottare disposizioni specifiche, poiché le condotte preparatorie o parziali non erano espressamente incriminate e non rientravano nelle norme generali relative alla partecipazione e al tentativo. A seguito dell'adozione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo nel 2005, diversi Stati membri avevano già preso misure per rendere penalmente perseguibili i tre nuovi reati (**DK, EE, IT, LV, MT, FI e UK**)<sup>13</sup>. Solo pochi hanno affermato che le disposizioni generali esistenti includevano le condotte in questione.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito la decisione quadro del 2008 apportando modifiche alle disposizioni vigenti del codice penale o introducendone di nuove, mentre solo alcuni hanno adottato o modificato atti legislativi specifici sulla lotta al terrorismo (**IE, CY, PT, RO, SE e UK**) o si sono basati su altri atti, quali la legge sulla stampa del 1881 (**FR**)<sup>14</sup>.

Tra gli Stati membri che dovevano adottare nuove misure, solo un numero relativamente esiguo l'ha fatto entro il termine previsto (**DE, ES, CY, NL, SI, SK e SE**), mentre gli altri hanno recepito la decisione quadro del 2008 soltanto nel 2011 (**BG, CZ, AT, PL e PT**), 2012 (**FR, LU e RO**) o 2013 (**BE, HR, LT e HU**). Due Stati membri non hanno ancora adottato la legislazione necessaria (**IE e EL**)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Nella maggior parte dei casi, gli Stati membri hanno fornito soltanto le informazioni necessarie per valutare la conformità agli articoli 3 e 4 della decisione quadro, come modificati.

<sup>12</sup> Si vedano la prima relazione sull'attuazione dell'8 giugno 2004 (COM(2004) 409 definitivo e SEC(2004) 688) e la seconda relazione sull'attuazione del 6 novembre 2007 (COM(2007) 681 definitivo e SEC(2007) 1463). Dalle due relazioni risultano lacune nell'attuazione delle disposizioni relative ai principali reati terroristici (cfr. articolo 1 della decisione quadro del 2002), alla responsabilità delle persone giuridiche (cfr. articoli 7 e 8 della decisione quadro del 2002) e alle norme giurisdizionali (cfr. articoli 9 e 10 della decisione quadro del 2002).

<sup>13</sup> Tutti gli Stati membri (eccetto **CZ**) hanno firmato la Convenzione, mentre un certo numero non l'ha ancora ratificata (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT e UK**).

<sup>14</sup> Per un quadro dettagliato delle misure legislative adottate dagli Stati membri si veda la tabella 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2014) xxx).

<sup>15</sup> Il governo irlandese ha presentato il progetto di legge del 2012 sulla giustizia penale (reati terroristici) (modifica) [*Criminal Justice (Terrorist Offences) (Amendment) Bill 2012*] e ha informato la Commissione della prossima trasmissione del documento al Parlamento. La descrizione nella presente relazione si basa su tale progetto di legge. Il governo greco ha informato la Commissione della preparazione di un progetto di legge di ratifica della Convenzione europea per la prevenzione del

### 2.1.1. *Pubblica provocazione*

L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della decisione quadro del 2002, modificato, definisce la pubblica provocazione come *"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"*.

Meno della metà degli Stati membri ha adottato disposizioni specifiche che qualificano espressamente reato la diffusione pubblica di messaggi volti ad istigare a commettere reati terroristici allineate in larga parte alla formulazione della decisione quadro del 2008 (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI e UK**). Gli altri Stati membri hanno scelto di riferirsi a disposizioni che incriminano, in termini più generali, la "provocazione" (**BG, DK, MT, PL, PT, SK e SE**), l'"incitamento" (**EE, FR, IT, LV, LT e HU**) oppure l'agevolazione o il sostegno di reati terroristici (**CZ, NL, AT e PL**).

Basandosi su disposizioni che si riferiscono in termini più generali alla pubblica istigazione o provocazione, anziché al mero intento di istigare a commettere reati terroristici come previsto dalla decisione quadro del 2008, si rischia di considerare penalmente perseguibile solo la "provocazione diretta"<sup>16</sup> e non la "provocazione indiretta" suscettibile di dare semplicemente luogo al rischio che possano essere commessi uno o più reati (**BG, EE, FR** in cui la disposizione è espressamente limitata alla provocazione diretta, **IT, LT, HU e MT**). La "provocazione indiretta" può tuttavia essere contemplata qualora le disposizioni nazionali disciplinino effettivamente le condotte preparatorie o strumentali (come pare essere il caso in **CZ, EE, NL, AT, PL e PT**), contemplino la condotta che dà semplicemente luogo al rischio che venga commesso un reato terroristico (come sembra in **LV, AT e SK**), indipendentemente dal fatto che il reato terroristico sia stato commesso o tentato (**CZ e SE**), o siano applicate dagli organi giurisdizionali nazionali a comportamenti che possono essere qualificati come provocazione indiretta (come pare essere il caso in **DK**).

Alcuni Stati membri chiariscono esplicitamente che la pubblica provocazione è punibile indipendentemente dal fatto che vi sia stato un effettivo incitamento a commettere un reato terroristico (ad es., **UK**) o se questo ultimo sia stato effettivamente commesso (ad es. **IE, CY e LU**) e anche nei casi in cui il comportamento inciti a perpetrare reati terroristici in generale (**UK**).

Alcuni Stati membri considerano reato non solo la provocazione per commettere reati terroristici, ma anche la provocazione per preparare e istigare a tali reati (**UK**) o l'incitamento a impartire o ricevere un addestramento (**RO**). In alcuni Stati membri costituisce reato non solo la diffusione, ma anche l'acquisizione e la detenzione di materiale di propaganda terroristica (**DE e UK**). Mentre la maggioranza degli Stati membri considera reato solo le condotte intenzionali, in almeno uno Stato membro costituiscono reato anche le condotte

---

terrorismo e del protocollo che modifica la convenzione europea per la repressione del terrorismo, ma non ne ha presentato il testo.

<sup>16</sup> Con "provocazione diretta" si fa riferimento ai casi in cui l'istigazione ha portato a commettere, o almeno a tentare di commettere, un reato terroristico e in cui l'istigazione riguardava un reato terroristico specifico.

dovute a imprudenza deliberata (**UK**). Infine, alcuni Stati membri hanno introdotto reati più specifici, quale la pubblica diffusione di propaganda terroristica in aggiunta all'incitamento al terrorismo (**UK**), l'esaltazione pubblica, la promozione o approvazione del terrorismo (**DK, ES, LT AT, SI e SK**) o umiliazione e disprezzo delle vittime del terrorismo (**ES e LT**). D'altro canto, in alcuni casi, non sembrano essere contemplati tutti i reati terroristici elencati all'articolo 1 della decisione quadro del 2002 (**DE**).

#### *2.1.2. Reclutamento a fini terroristici*

Il reclutamento a fini terroristici è definito dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), modificato, come 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*".

La maggior parte degli Stati membri ha adottato disposizioni specifiche per incriminare l'induzione di un'altra persona a commettere un reato terroristico e a partecipare alle attività di un gruppo terroristico. Il reclutamento finalizzato alla perpetrazione di reati terroristici (ai sensi dell'articolo 1 della decisione quadro del 2002) e il reclutamento per l'adesione a un'organizzazione terroristica (ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro del 2002) sono disciplinati da un'unica disposizione in solo meno della metà degli Stati membri (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI e FI**). Altri Stati membri hanno previsto disposizioni distinte per le due forme di reclutamento (**DE, FR, AT e UK**). In alcuni Stati membri sembra essere punibile solo il reclutamento finalizzato alla perpetrazione di reati terroristici, e non quello diretto alla partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica, di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro del 2002, (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK e SE**; per quanto riguarda **CY e LV** non è chiaro se il riferimento ad atti terroristici includa anche l'adesione a un'organizzazione terroristica).

Tra gli Stati membri che hanno introdotto nuove disposizioni specifiche che contemplano i nuovi reati, pochi hanno utilizzato il termine "induzione" nelle definizioni di reclutamento (**HR, LU e SK** "richiesta", **MT**: "incitamento" o "reclutamento"). La maggior parte degli Stati membri sembra aver scelto il termine "reclutamento" (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT e MT**: "incitamento" o "reclutamento", **PT, RO e SI**: "coscrizione", **FI**) o altri termini quali "tentativo di induzione" (**SE**), "incitamento" e "provocazione" (**NL**), "istigazione" (**HU**) o "incoraggiamento" (**CY**). Alcuni Stati membri ritengono che il termine "reclutamento" implichi una qualche sorta di piano o quadro istituzionale minimo cui la persona reclutata dovrebbe aderire (**PT**). Tale implicazione può sollevare dubbi sull'effettiva incriminazione nell'ambito delle disposizioni nazionali dell'incoraggiamento di "lupi solitari" a commettere atti terroristici.

Mentre la maggioranza degli Stati membri si riferisce al reclutamento (o sinonimi) in termini generali, alcuni specificano con maggiore precisione la condotta punibile (in **FR** la definizione si riferisce all'offerta di doni o altri benefici a fini intimidatori o per esercitare pressione su un individuo affinché commetta un reato terroristico). In tal modo, il campo di applicazione della disposizione rischia di essere indebitamente limitato, dato che non sono contemplati casi di incitamento con altri mezzi.

Pochi Stati membri specificano espressamente che il reclutamento è punibile anche in mancanza del consenso dell'individuo a commettere il reato terroristico (**CY e LU**).

Alcuni Stati membri fanno riferimento a disposizioni esistenti o generali riguardanti le varie forme di partecipazione a reati di terrorismo (ad es., **CZ e AT**), l'agevolazione di un reato di terrorismo (ad es., **PL**), il sostegno a un gruppo terroristico (ad es., **CZ, DE e AT**), l'istigazione a commettere reati di terrorismo o a prendere parte a un gruppo proscritto (ad es., **UK**), il tentativo di partecipazione, la cospirazione (**DE e FR**: "*association de malfaiteurs*") o altre attività preparatorie (e.g. **HU e UK**). Un possibile rischio è che le disposizioni relative al sostegno di organizzazioni terroristiche o alla partecipazione a una cospirazione non includano il reclutamento di "lupi solitari" (ad es., **CZ, DE, FR e UK**), il che può dare adito a preoccupazioni qualora non esistano altre disposizioni che rendano penalmente perseguibile tale comportamento. Basarsi su disposizioni generali può inoltre sollevare dubbi sull'effettiva incriminazione dei reati di pericolo, che dipenderà dall'interpretazione e dall'applicazione di nozioni quali l'agevolazione o gli atti preparatori di reati terroristici.

Mentre in alcuni casi, il termine "reclutamento" pare non includere tutti i reati elencati all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h), della decisione quadro del 2002 (**IT**), in altri Stati membri è considerato reato non solo il reclutamento finalizzato alla perpetrazione di reati terroristici, ma anche il reclutamento ai fini dell'agevolazione (**DK**), della preparazione (**FI**) o della partecipazione (**LT, SI e SK**) a un reato terroristico. In alcuni Stati membri la definizione di reclutamento si estende sino al finanziamento del terrorismo (**DK**). In certi Stati membri, è punibile chiunque sia consapevole di svolgere attività che favoriscono reati terroristici (**FI**). Infine, alcuni paesi considerano reato anche il fatto che ci si lasci reclutare (ad es., **DK**).

#### 2.1.3. Addestramento a fini terroristici

L'addestramento a fini terroristici è definito all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), modificato, come "*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*".

La maggior parte degli Stati membri ha adottato disposizioni specifiche che qualificano espressamente reato le istruzioni relative a metodi e tecniche finalizzati a commettere reati terroristici, applicando una formulazione molto simile a quella della decisione quadro del 2008 (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE e UK**).

Alcuni Stati membri si riferiscono in termini più generali all'"addestramento per commettere reati terroristici" (**BG, DK, EE, ES e LV**) o all'"atto di fornire informazioni, conoscenze e competenze al fine di commettere un reato terroristico" (**LT e NL**), senza menzionare le istruzioni specifiche elencate all'articolo 3 della decisione quadro del 2008 (anche se in alcuni casi sono forniti chiarimenti aggiuntivi nelle note esplicative della legge, ad esempio in **DK**).

Nella misura in cui gli Stati membri fanno riferimento alle disposizioni generali esistenti riguardanti la partecipazione, la preparazione, l'agevolazione o il sostegno di reati terroristici (**CZ, HU e PL**), non è chiaro se, a norma del diritto nazionale, l'addestramento sia considerato reato qualora non venga commesso né tentato nessun reato terroristico. In questo caso, l'incriminazione dipenderà in ultimo dall'interpretazione e dall'applicazione di queste

nozioni nel diritto nazionale. Inoltre, non è chiaro se la nozione di "cospirazione" (ad es., "*association de malfaiteurs*" in **FR**) riguardi la semplice diffusione di materiale per l'addestramento, senza che vi sia una connessione accertata con un gruppo terroristico.

La maggioranza degli Stati membri considera reato sia le istruzioni che l'addestramento (ad es., **BE** e **DK**, che si riferiscono altresì a "insegnamento", **IE**, **IT**, **MT**, **AT**, **PT**, **RO** e **UK**), mentre altri fanno riferimento soltanto all'addestramento (**BG**, **EE**, **ES**, **LV** e **FI**) o a talune forme di istruzioni (**DE**, **HR** e **CY**: "fornire orientamenti", **LU** e **NL**: "fornire informazioni" e "insegnamento", **SI** e **SK**: "fornire competenze", **SE**). Se da un lato il termine "addestramento" potrebbe essere inteso come atto che implica l'esistenza di una relazione tra chi addestra e chi viene addestrato, dall'altro "istruzione" si riferisce soltanto alla diffusione di informazioni per l'autoapprendimento (ad es., **IT** e **AT**).

Alcune disposizioni nazionali apportano maggiore chiarezza in merito, ad esempio, precisando che l'addestramento è punibile se impartito a una o più persone soltanto (**BG** e **UK**) o in generale (**UK**), che le istruzioni possono essere applicate per atti di terrorismo già definiti o per reati di terrorismo in generale (**UK**) o che l'addestramento è punibile anche qualora l'addestrato non commetta né partecipi a un attentato terroristico (**DK** e **LU**).

Affinché l'atto costituisca reato è spesso necessaria l'intenzione. Tuttavia, in alcuni Stati membri sono sufficienti la consapevolezza che l'istruzione data incita a commettere reati terroristici (**FI**) oppure la negligenza (**UK**, relativamente alla partecipazione a campi di addestramento). In altri casi, l'intenzione richiesta è presunta e spetta al convenuto provare che l'addestramento o le istruzioni sono state impartite o ricevute nel rispetto della legge (**IE** e **UK**).

Mentre alcuni Stati membri non contemplano tra i reati terroristici per cui è impartito un addestramento tutti i reati elencati all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro del 2002 (ad es., **DE** e **IT**), altri vanno oltre quanto richiesto dalla decisione quadro, prevedendo, ad esempio, che l'addestramento è penalmente perseguibile anche se relativo al finanziamento del terrorismo (**DK**) o qualora le istruzioni debbano essere utilizzate da un'organizzazione terroristica (**CY**). In alcuni Stati membri, l'addestramento è punibile non soltanto se finalizzato a perpetrare un reato terroristico, ma anche a parteciparvi (**SI**) o a commettere reati per la preparazione o l'agevolazione di un reato terroristico (**NL**, **FI** e **UK**) o a fornire assistenza per la commissione o la preparazione di atti terroristici da parte di terzi (**UK**). Inoltre, diversi Stati membri considerano reato l'atto di ricevere addestramento o istruzioni, detto altresì "addestramento passivo" (**BE**, **DK**, **DE**, **IE**, **NL**, **AT**, **RO** e **UK**). Alcuni Stati membri hanno adottato ulteriori disposizioni specifiche per rendere penalmente perseguibile la partecipazione a campi di addestramento (ad es., **UK**).

## **2.2. Reati accessori**

### **2.2.1. Concorso**

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della decisione quadro del 2002, modificato, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia reso punibile il concorso nei nuovi reati di cui all'articolo 3. Quasi tutti gli Stati membri hanno reso penalmente perseguibile il

concorso nei nuovi reati. Nella maggior parte degli Stati membri ai nuovi reati si applicano direttamente le disposizioni generali sul concorso. Solo **CY** ha precisato espressamente nelle disposizioni pertinenti che il concorso nei nuovi reati non è penalmente perseguibile.

### 2.2.2. *Tentativo*

L'articolo 4, paragrafo 4, della decisione quadro del 2002, modificato, lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se rendere punibile il tentativo di reclutamento o di addestramento a fini terroristici. Nella maggior parte degli Stati membri si applicano le norme generali sul tentativo di reato, senza distinzione né qualificazione di tutti i reati, e, pertanto, dette norme sono applicate anche ai nuovi reati terroristici. Di conseguenza, nella maggioranza degli Stati membri, il tentativo di reclutamento e di addestramento a fini terroristici, nonché quello di pubblica provocazione, sono penalmente perseguibili (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT e PL**). In alcuni Stati membri, la giurisprudenza sembra tuttavia ritenere che le disposizioni generali sul tentativo di reato non si applicano ai reati di pericolo (ad es., **IT**).

In alcuni Stati membri il tentativo è punibile solo in caso di tentativo di reati cui si applicano determinate sanzioni minime e non nel caso di reati di minore gravità. Diversamente da alcuni Stati membri, in cui tutti e tre i nuovi reati rientrano nella prima categoria di reati (**DK, HR e PT**), in altri non è così e il tentativo non è pertanto penalmente perseguibile (in **DE**; poco probabile in **SI**).

In altri Stati membri, il tentativo è punibile soltanto se espressamente previsto. Alcuni Stati membri considerano esplicitamente reato il tentativo di commettere uno dei tre nuovi reati (**IE, SE e UK**), in altri è penalmente perseguibile solo il tentativo di addestramento e di reclutamento a fini terroristici (**LU, SK e FI**), mentre in altri ancora il tentativo di reato non è in genere incriminato (**CY**: esclude esplicitamente la punibilità del tentativo di commettere i tre nuovi reati, **RO**).

## 2.3. **Sanzioni per le persone fisiche**

Il livello di pene differisce notevolmente tra gli Stati membri<sup>17</sup>. Il periodo di reclusione minima va da uno a venti anni. Analogamente, il limite massimo varia da due a venticinque anni. Inoltre, le sanzioni pecuniarie possono essere alternative (**DK, DE, IE, LU, NL e UK**) o accessorie alla reclusione (**BE, IE, FR, LU e UK**).

Più della metà degli Stati membri infliggono le stesse sanzioni per tutti e tre i nuovi reati (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK e SE**). Negli Stati membri che prevedono sanzioni differenti per i tre nuovi reati, le pene per la pubblica provocazione sono in genere meno severe che per gli altri due reati (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI e UK**).

Laddove gli Stati membri qualificano reato l'essere reclutati o l'avere ricevuto addestramento o istruzioni, nonché il reclutare o l'impartire addestramento e istruzioni, è applicata nella maggior parte dei casi la stessa categoria di sanzioni (**DK, DE, IE, NL e AT**). In altri casi, la partecipazione all'addestramento è un reato punibile con una sanzione inferiore rispetto all'impartire l'addestramento (**RO**). Allo stesso modo, negli Stati membri che considerano

---

<sup>17</sup> Per un quadro dettagliato delle sanzioni applicabili si veda la tabella 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

reato non solo la diffusione, ma anche l'acquisizione e la detenzione di materiale di propaganda terroristica, viene applicata la stessa sanzione per entrambi i reati (**DE e UK**). Laddove esiste una distinzione tra provocazione e apologia/esaltazione del terrorismo, alcuni Stati membri prevedono sanzioni di minore entità per l'apologia del terrorismo (**DK e ES**), mentre altri applicano la stessa sanzione (**DK, AT, SI, SK e UK**). Gli Stati membri che considerano reato sia l'addestramento che le istruzioni applicano, nella maggior parte dei casi, la stessa sanzione per i due reati. Ciononostante, in altri Stati membri la pena per le istruzioni è inferiore a quella per l'addestramento (**AT**). Qualche Stato membro applica sanzioni differenti se il reclutamento è effettuato a nome di un gruppo terroristico, nel qual caso sono inflitte pene più severe (**DK, HU e AT**).

### **3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

Conformemente alla decisione quadro del 2008, la maggior parte degli Stati membri ha adottato misure volte a rendere penalmente perseguibili la pubblica provocazione, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici. La Commissione rileva che due Stati membri (**IE e EL**) non hanno ancora attuato la decisione quadro del 2008 e li esorta ad adottare le misure legislative necessarie senza ulteriore indugio. Sebbene la maggior parte degli Stati membri si sia ampiamente conformata alla decisione quadro del 2008, alcune questioni sollevano preoccupazioni, in particolare, per quanto concerne l'incriminazione nell'ambito delle disposizioni nazionali della "provocazione indiretta" e del reclutamento di "lupi solitari". Gli Stati membri sono invitati a fornire alla Commissione ulteriori spiegazioni e informazioni al riguardo per permetterle di completare la valutazione.

Le discussioni sugli effetti della legislazione per la lotta al terrorismo sui diritti fondamentali hanno riguardato principalmente l'adozione di misure di attuazione della decisione quadro del 2002 e, secondariamente, i nuovi reati<sup>18</sup>. Nonostante l'importanza che possono rivestire nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni nazionali che istituiscono i tre nuovi reati, le preoccupazioni per i diritti fondamentali non sembrano aver reso necessario limitare il campo di applicazione delle disposizioni giuridiche pertinenti nell'ambito del diritto nazionale<sup>19</sup>.

La Commissione prende nota del fatto che le parti interessate auspicano un miglioramento degli scambi di esperienze e pratiche tra pubblici ministeri e giudici e ritengono necessario integrare le iniziative di contrasto in un approccio più ampio che includa la prevenzione tempestiva della radicalizzazione e del reclutamento a fini terroristici.

La Commissione incoraggia gli Stati membri a monitorare e valutare l'applicazione pratica delle disposizioni di diritto penale sul terrorismo, tenendo conto della protezione dei diritti

---

<sup>18</sup> Si sono tenute discussioni relative, tra altri aspetti, a questioni riguardanti la certezza del diritto, il rispetto del principio di proporzionalità delle sanzioni per i reati di natura preparatoria e la possibile tensione tra la libertà di espressione e il reato di pubblica provocazione.

<sup>19</sup> Nelle notifiche alla Commissione, gli Stati membri non hanno fatto riferimento né all'articolo 2, né all'articolo 3 della decisione quadro del 2008 per limitare l'ambito di applicazione dei nuovi reati terroristici o per non introdurli adducendo a motivazione preoccupazioni concernenti i diritti fondamentali.

fondamentali e di un'impostazione politica più ampia per far fronte alla radicalizzazione e al reclutamento a fini terroristici.

La Commissione continuerà a monitorare l'efficacia e gli effetti della decisione quadro sul terrorismo.