

## L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa

di Luigi Marini \*

A partire dal 2014 la disciplina internazionale in materia di terrorismo ha conosciuto una importante opera di aggiornamento. Evoluzioni significative si registrano anche rispetto al mio intervento in occasione del seminario tenutosi a Pisa nel mese di marzo 2016, i cui atti sono stati pubblicati da questa *Rivista*. In effetti, alle nuove risoluzioni emanate dalle Nazioni Unite si aggiunge la Direttiva 2017/541 del Parlamento e del Consiglio del marzo 2017.

Il presente intervento intende, innanzitutto, fornire un aggiornamento rispetto ai contenuti resi disponibili un anno fa, concentrando adesso l'attenzione su quelle tematiche che ritengo di più diretto interesse per l'interprete e il pratico che operano nel nostro Paese. Intende, poi, far emergere come in materia di terrorismo l'azione e la disciplina messe in campo dalle Nazioni Unite presentino una incidenza diretta sulla normativa e sull'azione delle istituzioni a livello nazionale e diano vita a categorie interpretative essenziali per l'attività di coloro che quelle norme sono chiamati ad applicare.

Nel corso del seminario tenutosi a Pisa nella primavera del 2016<sup>1</sup> cercai di offrire un quadro generale dell'azione che le Nazioni Unite stanno conducendo per rispondere al terrorismo internazionale. Nell'arco di un anno sono intervenute importanti decisioni sia dell'Assemblea Generale sia del Consiglio di Sicurezza. Ma anche le istituzioni europee hanno dato vita a una importante novità: la Direttiva 2017/541 del Parlamento e del Consiglio, datata 15 marzo 2017 e pubblicata in GU il successivo 31 marzo.

Muovendo dal testo pubblicato un anno fa, a cui rinvio, nelle pagine seguenti<sup>2</sup> procederò a un breve aggiornamento del processo che ha preso avvio con il *Piano d'Azione* del Segretario generale (di seguito Sg)

in materia di prevenzione dell'estremismo violento (Pve) per poi esaminare, dopo un cenno alla rilevanza specifica delle diciannove Convenzioni internazionali, quattro grandi temi su cui vorrei concentrare l'attenzione il finanziamento del terrorismo; la propaganda e l'incitamento a commettere reati; il tema dei *foreign terrorist fighter* e dei *returnee*; la cooperazione internazionale.

Ognuna di queste sezioni è strutturata affinché i principali aspetti esaminati possano essere messi in relazione alle disposizioni normative adottate in sede nazionale, *in primis* le nuove disposizioni che il legislatore italiano emanò nella primavera del 2015 anche al fine di corrispondere alle previsioni della ri-

(\*) Le opinioni contenute nel presente intervento sono espresse a titolo personale e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

1. L. Marini, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, in Speciali di *Questione Giustizia*, settembre 2016, *Terrorismo Internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, [www.questionegiustizia.it/speciale/pdf/QG-Speciali-2016-1\\_16.pdf](http://www.questionegiustizia.it/speciale/pdf/QG-Speciali-2016-1_16.pdf).

2. Il presente intervento contiene aggiornamenti anche rispetto alla relazione che ho effettuato nell'ambito del corso di formazione in materia di terrorismo (P17034) tenutosi a Castel Pulci nei giorni 19-21 aprile 2017. I materiali del corso includono anche due documenti allegati alla mia relazione: un sintetico schema comparativo dei principali e più recenti strumenti normativi europei; un elenco dei gruppi inclusi al 31 marzo 2017 nelle liste del Comitato sanzioni 1267 delle Nazioni Unite in quanto qualificati come «entità» terroriste (diverso e assai meno interessante sarebbe l'elenco degli individui listati).

soluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza Onu (di seguito CdS).

## 1. Il tema dell'estremismo violento, il Piano d'Azione del Segretario generale, l'aggiornamento della Strategia Globale anti-terrorismo

Ricordavo un anno fa come il *Piano d'Azione* presentato dal Sg il 15 gennaio 2016 non facesse mistero di rinunciare a ogni tentativo di definizione generale sia del concetto di «estremismo violento» sia del concetto di «terrorismo» e cercasse di intervenire sulle situazioni e condotte di «estremismo» che possono sfociare in atti terroristici. Ricordavo, ancora, come questa impostazione avesse trovato forte sostegno da parte di molti Stati, ma anche critiche severe e reazioni negative. Tutto questo non avrebbe potuto non incidere sui negoziati della quinta revisione biennale della «Strategia globale anti-terrorismo» adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 60/288 del 2006, revisione che ha poi avuto luogo con la risoluzione dell'Assemblea generale 70/291 adottata il primo luglio 2016. Tale risoluzione ha affrontato anche una tematica profondamente legata alla visione complessiva delle politiche anti-terrorismo: la struttura organizzativa Onu in questo settore. 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 e a un più alto livello organizzativo. La risoluzione 70/291 ha dato mandato al (allora futuro) Sg a produrre una proposta entro mese di maggio 2017.

Il nuovo Sg ha presentato una proposta a tutti i Paesi nel febbraio scorso e, al termine di un complesso percorso negoziale, ha avanzato al Presidente dell'Assemblea generale un testo che prevede la cre-

azione di un nuovo ufficio, affidato alla direzione di una figura di altissimo profilo istituzionale (*Under Secretary General*) che coordini tutti gli organismi che a vario titolo operano nel settore anti-terrorismo, con l'eccezione degli organismi dipendenti dal CdS, che resterebbero al di fuori delle competenze del nuovo direttore. Si tratta di un intervento che modifica radicalmente la struttura attuale e che, superati i profili di ordine finanziario, dovrebbe trovare approvazione da parte dell'Assemblea generale nel mese di giugno prossimo.

Questo nuovo assetto presenta alcune incoerenze e criticità, ma nondimeno potrebbe consentire una risposta significativa al bisogno di rendere l'azione delle Nazioni Unite più coesa al proprio interno e in grado di meglio coordinarsi anche con le organizzazioni internazionali e regionali che operano nel settore del contrasto al terrorismo. Per gli stessi Stati membri, infine, una politica e un'azione maggiormente coerente delle Nazioni Unite costituirebbero 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.

## 2. Le Convenzioni internazionali in materia di terrorismo

Prima di passare ai paragrafi tematici che seguono, ritengo utile ricordare che delle diciannove convenzioni internazionali e protocolli aggiuntivi che hanno ad oggetto specifico il contrasto al terrorismo, solo una parte contiene contengono una espressa richiesta agli Stati di qualificare come reato specifiche condotte<sup>3</sup>. Fra queste va evidenziata per la sua attuale rilevanza la Convenzione del 1999 per il contrasto al finanziamento del terrorismo. Questa invita gli Stati a criminalizzare una serie di condotte che includono ogni forma diretta o indiretta, contra-

3. 1) La Convenzione del 1970 per il contrasto al sequestro illegale di aeromobili, con riferimento al sequestro o presa di controllo di un aereo da parte di persona che si trova a bordo. 2) La Convenzione del 1971 per il contrasto agli atti illegali contro la sicurezza dell'aviazione civile, con riferimento a condotte come quelle sopra menzionate, nonché alla previsione di sanzioni severe in caso di dirottamento e alla concreta applicazione del principio "extradite or prosecute" e delle forme di assistenza internazionale. 3) Il Protocollo del 1988 per il contrasto agli atti illegali di violenza presso gli aeroporti civili, con riferimento alle condotte di aggressione contro una persona (con conseguenti lesioni gravi o morte) e alle condotte di danneggiamento in grado di mettere in pericolo la sicurezza dell'aeroporto. 4) La Convenzione del 2010 per il contrasto alle condotte illegali in danno dell'aviazione civile internazionale, con riferimento all'uso criminale di aeromobili, all'utilizzo o trasporto di armi di distruzione o materiali pericolosi, oppure, infine, ai *cyberattck*. 5) Il Protocollo supplementare del 2010 alla Convenzione del 1970 sul sequestro di aeromobili, con riferimento al dirottamento commesso con strumenti tecnologici. 6) Il Protocollo del 2014 che modifica la Convenzione sugli atti commessi a bordo di aeromobili. Che amplia al Paese di atterraggio dell'aereo la giurisdizione sui crimini commessi a bordo. 7) La Convenzione del 1973 sui reati in danno di persone protette, inclusi i diplomatici, con riferimento agli atti di violenza (attentato, omicidio, rapimento) contro persone protette o loro edifici o veicoli. 8) La Convenzione del 1979 contro la presa di ostaggi. 9) La Convenzione del 1980 sulla protezione fisica del materiale nucleare, con riferimento alle condotte illegali di ricezione, possesso, uso, trasferimento di materiale nucleare e altre condotte simili, nonché la minaccia di fare uso di quel materiale per finalità illegali. 11) La Convenzione del 2005 sul contrasto agli atti di terrorismo nucleare, con riferimento a condotte simili alle precedenti, nonché alla minaccia (credibile) di commettere atti criminali avvalendosi di materiale nucleare. 12) La Convenzione del 1988 sul contrasto

ria al diritto e internazionale, di raccolta e disposizione di fondi che si intende destinare, o comunque si sa saranno destinati, ad essere utilizzati in tutto o in parte per commettere un atto criminoso che rientra nell'ambito di applicazione dei trattati inclusi negli annessi alla Convenzione<sup>4</sup> o qualsiasi altro atto che intenda provocare la morte o lesioni gravi a un civile o a persona che non prende parte alle ostilità in un contesto di conflitto armato, allorché lo scopo di tale atto sia, per la sua natura o per il contesto in cui è commesso, quello di intimidire la popolazione o costringere un Governo o un'organizzazione internazionale a fare o ad astenersi da fare un proprio atto<sup>5</sup>. A tali previsioni si aggiungono disposizioni che sollecitano la massima cooperazione internazionale in sede di investigazione e processo e in sede di raccolta delle prove necessarie.

Così inquadrata le obbligazioni che derivano per gli Stati dalle diciannove Convenzioni internazionali in materia di terrorismo, risulta ancora una volta chiaro come la comunità internazionale non abbia raggiunto un accordo sulla definizione generale di "terrorismo" e abbia, invece, concentrato l'attenzione sulla identificazione degli "atti di terrorismo", inclu-

se le specifiche situazioni che essi hanno assunto nel tempo.

Va, tuttavia, sottolineato che, come emerge anche dagli atti normativi che richiameremo in seguito, le risoluzioni del CdS fanno spesso riferimento alla necessità di dare risposta non solo ai singoli fatti reato, commessi o tentati, ma anche alla necessità di prevenirli. Nel fare questo, il CdS indica agli Stati la necessità di impedire una serie di condotte riferite non solo alle persone che operano stabilmente come terroristi e alle organizzazioni terroristiche, ma anche alle persone o entità (ad esempio persone giuridiche) che offrono protezione, sostegno o finanziamento alle prime categorie. Ciò comporta il riconoscimento di persone ed entità che possono essere qualificate come "terroriste" al di là dei singoli atti/crimini commessi<sup>6</sup>. Sul punto possiamo rinviare al paragrafo 17 della risoluzione 2253 (2015), che esamineremo in seguito. Riconoscere l'esistenza di gruppi (stabilmente) terroristi comporta il riconoscimento di una situazione di fatto che consente risposte penali del tutto simili a quelle che le autorità potrebbero mettere in campo ove esistesse una definizione di terrorismo internazionalmente accettata. Resta, tuttavia, tutta la com-

---

agli atti illegali contro la sicurezza del trasporto marittimo, con riferimento a condotte criminose corrispondenti a quelle in danno del trasporto aereo, con l'aggiunta della condotta di possesso di sostanze o apparati "distruttivi". 13) Il Protocollo aggiuntivo del 2005 alla Convenzione del 1988, con riferimento all'utilizzo di una nave a fini di commettere atti di terrorismo e al trasporto di materiali aventi la medesima finalità. 14) Il Protocollo del 1988 per il contrasto agli atti commessi contro le piattaforme continentali, con riferimento a una pluralità di condotte, e il successivo Protocollo del 2005 aggiuntivo al precedente. 15) La Convenzione del 1997 per il contrasto ai "terrorist bombings", con riferimento sia alle condotte di attentato mediante esplosivi sia alle corrispondenti condotte di tentativo.

4. L'elenco è il seguente: Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 1970; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1971; Convention on the Prevention and punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, 1973; International Convention against the Taking of Hostages 1979; Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 1980; Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1988; Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988; Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf, 10 March 1988; International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997.

5. Occorre qui riportare almeno il testo degli art.2-4:

«Art. 2:

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and willfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out: (a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or (b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

2. (a) On depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party which is not a party to a treaty listed in the annex may declare that, in the application of this Convention to the State Party, the treaty shall be deemed not to be included in the annex referred to in paragraph 1, subparagraph (a). ... The declaration shall cease to have effect as soon as the treaty enters into force for the State Party, which shall notify the depositary of this fact; (b) When a State Party ceases to be a party to a treaty listed in the annex, it may make a declaration as provided for in this article, with respect to that treaty.».

«Art. 3. For an act to constitute an offence set forth in paragraph 1, it shall not be necessary that the funds were actually used to carry out an offence referred to in paragraph 1, subparagraph (a) or (b).».

«Art. 4. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.».

6. Un importante riferimento in tale direzione può rinvenirsi nella Raccomandazione 5 (e relativa Nota Interpretativa) della Fatf, di cui si dirà tra breve, atteso il rinvio che alle raccomandazioni Fatf (o Gafi) operano la risoluzione 1617 (2005) in termini generali e le risoluzioni 2253 (2015) e 2322 (2016) in termini specifici.

plexità e l'incertezza del diritto internazionale sulla qualificazione di un gruppo come "terrorista"<sup>7</sup>: tema che assume connotati profondamente politici e chiama in causa le scelte dei singoli Stati, soprattutto in tutti i numerosi casi in cui difetta un accordo all'interno del CdS.

Il numero di risoluzioni del solo CdS che nel tempo hanno fornito agli Stati indicazioni rilevanti sul piano penale è molto elevato e progressivamente cresciuto. Ogni tentativo di fornire qui un panorama completo sarebbe impossibile e sembra preferibile appuntare l'attenzione su alcuni settori che risultano di maggior rilievo ai fini del presente corso di formazione.

Il nostro esame può iniziare da uno degli aspetti più complessi tra le tematiche che meritano oggi la nostra attenzione.

### 3. La propaganda e l'"incitamento" a commettere atti di terrorismo

Ho accennato nella parte espositiva generale all'attenzione che i lavori di Assemblea generale hanno dedicato e dedicano alla genesi delle condotte di terrorismo e al collante culturale che quelle condotte tiene insieme (il riferimento è alla strategia globale adottata nel 2006 e quindi biennialmente aggiornata). In modo parallelo, va sottolineato come nelle risoluzioni di AG e di CdS risultino ampiamente utilizzati termini come estremismo violento, radicalizzazione, reclutamento, propaganda. Pur con approcci diversi, l'assoluta maggioranza dei Paesi comprende oggi di non poter trascurare il percorso che conduce una persona ad assumere condotte illegali di assoluta gravità e a legarsi a gruppi terroristici, sposandone il messaggio, l'ideologia e i metodi. È, questo, un settore che, praticamente assente nelle risoluzioni 1373 (2001)<sup>8</sup>, ha assunto crescente rilevanza e attira l'attenzione di governi, analisti ed esperti, soprattutto a partire dal 2014 e dalle nuove forme di propaganda pubblica e di azione che caratterizzano la vita di Isil-Da'esh.

A questo proposito occorre formulare due osservazioni di ordine generale.

La prima: tutte le risoluzioni del CdS adottano, quando il tema viene in qualche modo chiamato in causa, una formula che esclude l'esistenza di qualsiasi collegamento fra terrorismo e cultura o religione. Tale precisazione è divenuta sempre più necessaria

quanto più è cresciuta l'attenzione verso il cd. "terrorismo islamico" e una serie di Paesi e di soggetti politici si sono sentiti chiamati in causa per ragioni legate al credo religioso.

La seconda: ciò non di meno, l'esistenza di un obiettivo richiamo a fondamenti religiosi effettuato da alcuni gruppi terroristi non può essere dimenticato, e sovviene qui il paragrafo operativo 54 della Strategia Globale (risoluzione di AG 70/291 del 1° luglio 2016), che recita:

«54. Notes that terrorists may craft distorted narratives that are based on the misinterpretation and misrepresentation of religion to justify violence, which are utilized to recruit supporters and foreign terrorist fighters, mobilize resources and garner support from sympathizers, in particular by exploiting information and communications technologies, including through the Internet and social media, and further notes in this regard the urgent need for the international community to globally counter such activities».

Fatte queste premesse, possiamo dire che un passaggio di grande rilievo è rappresentato dalla risoluzione 1624 (2005) del Consiglio, che ancora oggi costituisce un punto di riferimento imprescindibile. Si tratta di una risoluzione in cui la parte preambolare assume rilevanza analoga a quella operativa. I paragrafi preambolari si muovono lungo una linea che esprime: a) condanna per "l'incitamento" a commettere atti di terrorismo; b) ripudio per ogni tentativo di "giustificare o glorificare (apologia)" atti terroristici che possa a sua volta incitare a commettere nuovi atti simili; c) condanna di ogni forma di incitamento che sia motivata da "estremismo e intolleranza"; d) attenzione al diritto di manifestazione del pensiero e ai limiti che ad esso sono consentiti per legge; e) rispetto per il diritto di asilo e per la relativa protezione; f) incoraggiamento per il dialogo fra civiltà e culture; g) attenzione al ruolo dei media e delle organizzazioni sociali; h) preoccupazione per l'abuso che i terroristi fanno dei mezzi di comunicazione e delle tecnologie al fine di incitare alla commissione di atti criminali.

Come si vede, la risoluzione già contiene in termini schematici ed essenziali tutti gli elementi che la comunità internazionale, comprese le successive risoluzioni Onu, hanno sviluppato e stanno sviluppando in modo più articolato. La risoluzione muove dalle forme di intolleranza ed estremismo, di per sé non riconducibili al terrorismo, che non consentono

7. Ad oggi le liste dei Comitati 1267 e 1988 includono un elenco significativo di "entità" (gruppi di persone o vere e proprie società, che possono essere qualificate "terroriste").

8. La risoluzione del 2001 rispondeva alla natura degli atti commessi da Al-Qaida e alle caratteristiche di quella organizzazione. È questo un elemento che ulteriormente dimostra quanto la risposta Onu al fenomeno terrorismo si sia evoluta seguendo i profondi cambiamenti che quel fenomeno ha conosciuto a livello globale.

quel dialogo fra civiltà e culture che sta alla base di una convivenza pacifica. Prende atto che intolleranza ed estremismo, anche attraverso l'abuso delle forme tradizionali e moderne di comunicazione, possono giustificare azioni violente e atti di terrorismo. Osserva, quindi, che tali giustificazioni si legano al vero e proprio "incitamento" e possono diventare ulteriore veicolo di violenza. Su tale base sono stati redatti i paragrafi operativi 1 e 3, che rappresentano il cuore della risoluzione e recitano:

«1. *Calls upon* all States to adopt such measures as may be necessary and appropriate and in accordance with their obligations under international law to:

(a) Prohibit by law incitement to commit a terrorist act or acts;

(b) Prevent such conduct;

(c) Deny safe haven to any persons with respect to whom there is credible and relevant information giving serious reasons for considering that they have been guilty of such conduct».

«3. *Calls upon* all States to continue international efforts to enhance dialogue and broaden understanding among civilizations, in an effort to prevent the indiscriminate targeting of different religions and cultures, and to take all measures as may be necessary and appropriate and in accordance with their obligations under international law to counter incitement of terrorist acts motivated by extremism and intolerance and to prevent the subversion of educational, cultural, and religious institutions by terrorists and their supporters».

Tali impegni devono (OP4) essere implementati dagli Stati nel rispetto degli obblighi internazionali, soprattutto legati al diritto umanitario, ai diritti umani in genere e ai diritti dei rifugiati.

Appare evidente che tale impostazione culturale e politica ha un profondo legame con l'impostazione che l'Assemblea Generale nel corso dell'anno successivo pose a base della propria «Strategia globale anti-terrorismo». Una strategia articolata su quattro pilastri<sup>9</sup>, che includono anche la prevenzione dell'estremismo violento e la tutela dei diritti umani, accanto alle tradizionali misure militari e di polizia e alla risposta punitiva. Di questo, e del Piano d'azione del Segretario generale per la prevenzione dell'estremismo violento, ho trattato poco sopra.

Ora, l'inclusione dei temi legati al rigetto di ogni forma di intolleranza ed estremismo chiama indirettamente in causa misure positive legate ai processi

educativi, alle questioni di genere, allo sviluppo sociale ed economico, alla rimozione delle situazioni di violenza (occupazione territoriale e conflitti in testa). Si tratta di temi che la comunità internazionale e le stesse Nazioni Unite hanno abbondantemente sviluppato negli anni successivi al 2005 e sono entrati in varie forme nelle risoluzioni di CdS. È sufficiente leggere le risoluzioni 2178 (2014) e 2242 (2015) per verificare come il Consiglio di sicurezza consideri rilevante il coinvolgimento delle comunità locali per prevenire le e rispondere alle azioni dei Ftf e dei terroristi, così come considera rilevante la partecipazione attiva delle donne e interventi mirati alle fasce giovanili.

Tutto ciò premesso, il cuore della risoluzione 1624 (2005) è rappresentato dal divieto di "incitare" alla commissione di atti di terrorismo, qualunque sia la ragione o giustificazione di tale condotta. La risoluzione stessa richiama il principio di libertà di espressione del pensiero, avvertendo come particolarmente delicati i divieti che impattano sull'esercizio di tale libertà. Altrettanto significative sono le forme che la risoluzione 2178 (2014) adotta allorché chiede agli Stati di prevenire «the radicalization to terrorism and recruitment of foreign terrorist fighters» e di contrastare le forme di supporto ai terroristi e ai gruppi terroristici «including through information and communications technologies, such as the internet, social media, or any other means».

Innumerevoli sono i materiali che affrontano queste tematiche, sia a livello di Assemblea generale e di Consiglio dei diritti umani, sia a livello di organismi ausiliari, accademia, organizzazioni non governative. Non è possibile qui darne conto, ma meriterebbe dedicare un'analisi *ad hoc* alle iniziative che in ambito Onu sono state destinate negli ultimi due anni al tema della propaganda terrorista operata mediante gli strumenti di comunicazione di massa. Innumerevoli gli incontri tematici organizzati dal Comitato anti-terrorismo (Ctc) del CdS e dal suo Direttorato operativo (Cted), con la partecipazione di giuristi, esperti, rappresentanti del mondo informatico e di quello degli "internet provider". Oggetto principale di tali incontri sono due aspetti complementari: a) come bloccare la propaganda terrorista; b) come diffondere messaggi di "contro-narrativa" e di "narrativa alternativa". Il primo aspetto include, come è ovvio, il tema dei limiti alla libera manifestazione del pensiero, quello della possibilità di oscurare i siti e quello della responsabilità penale connessa alla propaganda. Il secondo include il tema della individuazione dei soggetti in

9. Questi i titoli dei quattro paragrafi e dei relativi "pilastri": I. *Measures to address the conditions conducive to the spread of terrorism*; II. *Measures to prevent and combat terrorism*; III. *Measures to build States' capacity to prevent and combat terrorism and to strengthen the role of the United Nations system in this regard*; IV. *Measures to ensure respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis of the fight against terrorism*.

qualche modo *legittimati* a determinare le *policies* di risposta alla propaganda, con correlato dibattito sulla cooperazione pubblico-privato e sul coinvolgimento delle comunità della società civile e di specifiche categorie sociali (in particolare donne e minori).

Con «Presidential Statement» del maggio 2016 il CdS, considerata l'importanza e la complessità del tema ha dato mandato al Comitato anti-terrorismo di effettuare un'analisi ampia e di predisporre una proposta per la creazione di un «comprehensive international framework», contenente un esame delle buone pratiche e un elenco di possibili linee guida di supporto all'azione che gli Stati e gli organismi internazionali possono mettere in campo in modo coordinato ed efficace. Sulla base di tale mandato il Comitato anti-terrorismo ha adottato un documento che effettua una ricognizione delle iniziative in atto a livello globale sul terreno della «contronarrativa». Si tratta di iniziative condotte sia da organismi regionali e statali sia da progetti avviati da organismi privati che operano su base di finanziamenti pubblici. Collegata a questo documento è la recentissima risoluzione 2354 (2017) che il CdS ha adottato il 24 maggio 2017. Nel riaffermare i principi che ho sopra ricordato, la risoluzione fa proprie una serie di linee guida che nascono dal lavoro tecnico del Cted e delle quali si sollecita l'attuazione da parte degli Stati membri<sup>10</sup>; la stessa risoluzione provvede quindi a chiarire e rafforzare il mandato degli organismi Onu rilevanti, a partire dal Ctitf per arrivare allo stesso Cted.

### 3.1. La Direttiva europea 2017/541

Inviando per un'analisi comparata dei principali strumenti del diritto europeo in materia di terrorismo

al documento comparativo allegato alla presente relazione, può essere utile fare subito un confronto con la disciplina introdotta in materia dalla Direttiva (Ue) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo scorso (Gue 31 marzo 2017).

L'art.5, *Pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo*, recita:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuta intenzionalmente, la diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia *online* che *offline*, con l'intento di istigare alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a i), se tale comportamento, direttamente o indirettamente, ad esempio mediante l'apologia di atti terroristici, promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi».

Il successivo art.21 affronta il tema delle risposte operative alla pubblicazione di contenuti vietati, e recita:

«Misure per contrastare i contenuti online riconducibili alla pubblica provocazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione dei contenuti online ospitati nel loro territorio che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo come indicato all'articolo 5. Si adoperano inoltre per ottenere la rimozione di tali contenuti ospitati al di fuori del loro territorio.

2. Gli Stati membri possono, qualora non fosse possibile rimuoverli alla fonte i contenuti di cui al paragrafo 1, adottare misure per bloccare l'accesso a tali contenuti agli utenti di internet sul loro territorio.

10. (a) United Nations action in the field of countering terrorist narratives should be based on the United Nations Charter, including the principles of sovereignty, territorial integrity and political independence of all States;  
 (b) Member States have the primary responsibility in countering terrorist acts and violent extremism conducive to terrorism;  
 (c) Relevant United Nations entities should ensure greater coordination and coherence with donors and recipients of counter-terrorism capacity-building, taking into account national perspectives, and with a view to strengthening national ownership;  
 (d) To be more effective, counter-narrative measures and programs should be tailored to the specific circumstances of different contexts on all levels;  
 (e) All measures taken by Member States to counter terrorism, including to counter terrorist narratives, must comply with their obligations under international law, including international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law;  
 (f) Efforts to counter terrorist narratives can benefit through engagement with a wide range of actors, including youth, families, women, religious, cultural, and education leaders, and other concerned groups of civil society;  
 (g) States should consider supporting the efforts aimed at raising public awareness regarding counter terrorist narratives through education and media, including through dedicated educational programs to pre-empt youth acceptance of terrorist narratives;  
 (h) The importance of promoting enhanced dialogue and broadened understanding among societies;  
 (i) States should consider engaging, where appropriate, with religious authorities and community leaders, that have relevant expertise in crafting and delivering effective counter-narratives, in countering narratives used by terrorists and their supporters;  
 (j) Counter-narratives should aim not only to rebut terrorists' messages, but also to amplify positive narratives, to provide credible alternatives and address issues of concern to vulnerable audiences who are subject to terrorist narratives;  
 (k) Counter-narratives should take into account the gender dimension, and narratives should be developed that address specific concerns and vulnerabilities of both men and women;  
 (l) Continued research into the drivers of terrorism and violent extremism is necessary in order to develop more focused counter-narrative programmes.

3. Le misure relative alla rimozione e al blocco devono essere stabilite secondo procedure trasparenti e fornire idonee garanzie, in particolare al fine di assicurare che tali misure siano limitate allo stretto necessario e proporzionate e che gli utenti siano informati del motivo di tali misure. Le garanzie connesse alla rimozione o al blocco includono anche la possibilità di ricorrere per via giudiziaria.».

Tali disposizioni si collocano in linea con le disposizioni Onu che abbiamo esaminato e possono essere meglio interpretate alla luce dei *consideranda*. Il riferimento è ai *consideranda* 31, 32 e 33 per quanto concerne i temi generali legati alla radicalizzazione, e, soprattutto, ai *consideranda* che si occupano della criminalizzazione delle condotte (sub 10)<sup>11</sup> e delle misure che possono essere adottate sul piano operativo (sub 21, 22 e 23)<sup>12</sup>. Di particolare interesse le considerazioni in ordine alla rimozione dei contenuti dei siti online e all'esigenza che ciò avvenga con le più ampie forme di cooperazione fra Stati e di cooperazione con i fornitori dei servizi.

#### 4. Il finanziamento del terrorismo

Abbiamo visto poco sopra in estrema sintesi cosa prevedesse la Convenzione del 1999 in materia di finanziamento. Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 54/109 del 25 febbraio 2000, la Convenzione conta oggi 187 Stati parte. Non va dimenticato che all'art. 1 essa contiene la definizione di cosa debba intendersi per "fondi", nei termini seguenti:

«1. "Funds" means assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers cheques, bank cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts and letters of credit.».

Fatte queste precisazioni, conviene adesso muovere dalla risoluzione 1373 (2001), che costituisce il primo importante riferimento per l'azione del CdS in questo settore, cui faranno seguito, in particola-

11.(10) I reati riconducibili alla pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo comprendono, tra l'altro, l'apologia e la giustificazione del terrorismo o la diffusione *online* e *offline* di messaggi o immagini, comprese quelle riguardanti le vittime del terrorismo, quale mezzo per raccogliere sostegno alle cause dei terroristi o intimidire gravemente la popolazione. Tale condotta dovrebbe essere punibile qualora comporti il pericolo che possano essere commessi atti terroristici. Per ogni caso concreto, nell'esaminare se sussista un 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.

12. (21) Per garantire il buon esito delle indagini e dell'azione penale avverso i reati di terrorismo, i reati riconducibili a un gruppo terroristico o i reati connessi ad attività terroristiche, è opportuno che i responsabili delle indagini o del perseguimento di tali reati abbiano la possibilità di ricorrere a strumenti di indagine efficaci, quali quelli utilizzati nella lotta contro la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità. Il ricorso a tali strumenti, conformemente al diritto nazionale, dovrebbe essere mirato e tenere conto del principio di proporzionalità nonché della natura e della gravità dei reati oggetto d'indagine, e dovrebbe rispettare il diritto alla protezione dei dati personali. Ove opportuno, detti strumenti dovrebbero comprendere, ad esempio, la perquisizione di beni personali, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, la captazione, la registrazione e la conservazione di audio all'interno di veicoli o di luoghi privati o pubblici, nonché di immagini di persone all'interno di veicoli e luoghi pubblici, e indagini finanziarie. (22) Un mezzo efficace per combattere il terrorismo su internet consiste nel rimuovere alla fonte i contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi con ogni mezzo per cooperare con i Paesi terzi nell'intento di assicurare la rimozione dai *server* nel loro territorio, dei contenuti *online* che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo. Tuttavia, qualora non fosse possibile rimuovere tali contenuti alla fonte, potrebbero anche essere predisposti meccanismi volti a bloccare l'accesso agli stessi dal territorio dell'Unione. Le misure adottate dagli Stati membri in conformità della presente direttiva al fine di rimuovere i contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo o, qualora ciò non sia possibile, bloccare l'accesso a tali contenuti, potrebbero fondarsi su un'azione pubblica, comprese azioni legislative, non legislative o giudiziarie. In tale contesto, la presente direttiva non pregiudica l'azione volontaria avviata dal settore di internet per evitare abusi dei suoi servizi, o qualsiasi sostegno da parte degli Stati membri a favore di tale azione, quali ad esempio l'individuazione e la segnalazione di contenuti terroristici. Qualunque siano la base su cui si fonda l'azione o il metodo prescelti, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché sia garantito agli utenti e ai fornitori di servizi un adeguato livello di certezza e prevedibilità del diritto nonché la possibilità di ricorrere per via giudiziaria conformemente al diritto nazionale. Tutte le suddette misure devono tenere conto dei diritti dell'utente finale e rispettare le procedure giuridiche e giudiziarie vigenti, nonché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»).

(23) La rimozione di contenuti *online* che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo o, ove non sia possibile, il blocco dell'accesso a tali contenuti a norma della presente direttiva, non dovrebbe pregiudicare le disposizioni della direttiva 2000/31/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio (1). In particolare, non dovrebbe essere imposto ai fornitori di servizi alcun obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano né di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite. Inoltre, i fornitori di servizi di *hosting* non dovrebbero essere considerati responsabili a condizione che non siano effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione è illecita e non siano al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dell'informazione.

re, le risoluzioni 2178 (2014)<sup>13</sup>, 2199 (2015) e 2253 (2015).

Il primo paragrafo operativo della risoluzione 1373 afferma che il CdS:

«Decides that all States shall:

(a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;

(b) Criminalize the willful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;

(c) Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;

(d) Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons».

Il successivo paragrafo 3 chiede agli Stati di:

«3. Calls upon all States to:

(a) ... ;

(b) Exchange information in accordance with international and domestic law and cooperate on administrative and judicial matters to prevent the commission of terrorist acts;

(c) ... ;

(d) Become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, including the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999; ... ».

I paragrafi appena ricordati rappresentano il riferimento essenziale a cui si sono appoggiate le risoluzioni successive che hanno sviluppato il tema del finanziamento al terrorismo sulla base delle esigenze progressivamente emerse.

Ad esempio, la risoluzione 1617 (2005), concentrata sul contrasto alle azioni di Usama bin Laden,

Al-Qaida e i Talebani, tra le altre previsioni, include i seguenti paragrafi:

«1. Decides that all States shall take the measures as previously imposed by paragraph 4 (b) of resolution 1267 (1999), paragraph 8 (c) of resolution 1333 (2000), and paragraphs 1 and 2 of resolution 1390 (2002) with respect to Al-Qaida, Usama bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, as referred to in the list created pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1333 (2000) (the “Consolidated List”): (a) Freeze without delay the funds and other financial assets or economic resources of these individuals, groups, undertakings and entities, including funds derived from property owned or controlled, directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction, and ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly, for such persons’ benefit, by their nationals or by any persons within their territory; (b) Prevent the entry into or the transit ...; (c) Prevent the direct or indirect supply, sale or transfer, ... ;

2. Further decides that acts or activities indicating that an individual, group, undertaking, or entity is “associated with” Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban include: – participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of; – supplying, selling or transferring arms and related materiel to; – recruiting for; or – otherwise supporting acts or activities of; Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof;...

7. Strongly urges all Member States to implement the comprehensive, international standards embodied in the Financial Action Task Force’s (Fatf) Forty Recommendations on Money Laundering and the Fatf Nine Special Recommendations on Terrorist Financing; ...».

Come si vede, per quanto riferito alla disciplina delle sanzioni e alla inclusione nelle relative liste, il paragrafo 1 (a) rafforza la comprensione di quali siano le condotte di sostegno finanziario a persone o gruppi terroristi che il CdS considera illegali. E tale previsione trova un ulteriore rafforzamento nel paragrafo 7, che invita gli Stati a dare piena applicazione nei propri ordinamenti agli standard e alla raccomandazioni elaborati dalla «Financial Action Task Force’s (Fatf)» (nota anche come Gafi). Tale

13. La risoluzione 2178 (2014) sarà più compiutamente esaminata in seguito nel paragrafo dedicato al fenomeno dei “foreign terrorist fighter”.

disposizione ha indubbia rilevanza anche ai fini penali e costituisce un possibile principio interpretativo della disciplina nazionale da parte dell'autorità giudiziaria. Un rilievo generale in tema di finanziamento al terrorismo riveste la Raccomandazione 6, che affronta gli aspetti relativi alle misure e alle sanzioni finanziarie che devono essere adottate dagli Stati.

Può essere utile, poi, richiamare subito la rilevanza della Raccomandazione 5 della Fatf, e relativa Nota interpretativa. Rivista nell'ottobre 2016, tale Raccomandazione chiede agli Stati di criminalizzare il finanziamento al terrorismo su basi più ampie di quelle previste dalla convenzione del 1999. In particolare, la condotta può essere criminalizzata anche in assenza di un legame con uno specifico atto terroristico.

La Risoluzione 2199 (2015) costituisce un ulteriore importante tassello nella lotta al finanziamento del terrorismo. Richiamata la disciplina internazionale esistente, la Risoluzione intende concentrare l'attenzione sulle quattro maggiori forme di finanziamento dei gruppi terroristi che operano in Medio Oriente, in particolare Siria e Iraq: traffico di prodotti petroliferi; traffico di beni culturali; rapimenti a fini di riscatto; donazioni. Una enfasi particolare viene dedicata alle due prime forme che costituiscono la vera novità della Risoluzione<sup>14</sup>.

Merita segnalare come la Risoluzione sia chiara nell'affermare che, al di là della illegalità e punibilità delle singole condotte di finanziamento connesse al commercio dei prodotti petroliferi, le relative attività di finanziamento poste in essere consapevolmente costituiscono una forma di supporto che deve essere considerato illegale in quanto tale. La rilevanza di tale disposizione anche ai fini interpretativi della disciplina positiva, internazionale e nazionale, appare evidente.

La Risoluzione 2253 (2015) è una delle più complesse e complete che il CdS ha adottato in tema di terrorismo. La sola parte operativa si compone di 99

paragrafi ed è arricchita da due "annessi" di grande importanza. Si tratta di un documento che riassume e sintetizza l'intero sistema sanzionatorio relativo ad Isil e Al-Qaida e che, per la sua impostazione, rappresenta un punto di riferimento imprescindibile per l'intera disciplina anti-terrorismo.

Riporto di seguito i paragrafi che più direttamente hanno riferimento al tema del finanziamento al terrorismo, seppure con una destinazione alle "sanzioni" di natura preventiva applicate dal Comitato 1267.

«2. Decides that all States shall take the following measures as previously imposed by paragraph 8 (c) of resolution 1333 (2000), paragraphs 1 and 2 of resolution 1390 (2002), and paragraphs 1 and 4 of resolution 1989 (2011), with respect to ISIL (also known as Da'esh), Al-Qaida, and associated individuals, groups, undertakings and entities:

Asset Freeze (a) Freeze without delay the funds and other financial assets or economic resources of these individuals, groups, undertakings and entities, including funds derived from property owned or controlled directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction, and ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly for such persons' benefit, by their nationals or by persons within their territory;...

4. Notes that such means of financing or support include but are not limited to the use of proceeds derived from crime, including the illicit cultivation, production and trafficking of narcotic drugs and their precursors;

5. Confirms that any individual, group, undertaking or entity either owned or controlled, directly or indirectly, by, or otherwise supporting, any individual, group, undertaking or entity associated with Al-Qaida or Isil, including on the Isil (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List, shall be eligible for listing;

6. Confirms that the requirements in paragraph

14. Oil Trade.

«10. Condemns any engagement in direct or indirect trade, in particular of oil and oil products, and modular refineries and related material, with Isil, Anf and any other individuals, groups, undertakings and entities designated as associated with Al-Qaida by the Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011), and reiterates that such engagement would constitute support for such individuals, groups, undertakings and entities and may lead to further listings by the Committee;...

11. Reaffirms that all States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that such terrorist acts are established as serious criminal offenses in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts, and emphasizes that such support may be provided through trade in oil and refined oil products, modular refineries and related material with Isil, Anf and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida;...».

«Cultural Heritage

... 16. Notes with concern that Isil, Anf and other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, are generating income from engaging directly or indirectly in the looting and smuggling of cultural heritage items from archaeological sites, museums, libraries, archives, and other sites in Iraq and Syria, which is being used to support their recruitment efforts and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks;...».

2 (a) above apply to financial and economic resources of every kind, including but not limited to those used for the provision of Internet hosting and related services, used for the support of Al-Qaida, ISIL, and other individuals, groups, undertakings or entities included on the ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List;

7. Confirms that the requirements in paragraph 2 (a) above apply to funds, financial assets or economic resources that may be made available, directly or indirectly, to or for the benefit of listed individuals in connection with their travel, including costs incurred with respect to transportation and lodging, and that such travel-related funds, other financial assets or economic resources may only be provided in accordance with the exemption procedures set out in paragraphs 1 and 2 of resolution 1452 (2002), as amended by resolution 1735 (2006), and in paragraphs 10, 74 and 75 below;

8. Confirms further that the requirements in paragraph 2 (a) above shall also apply to the payment of ransoms to individuals, groups, undertakings or entities on the Isil (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List, regardless of how or by whom the ransom is paid;...

16. Strongly urges all Member States to implement the comprehensive international standards embodied in the Financial Action Task Force's (Fatf) revised Forty Recommendations on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, particularly Recommendation 6 on targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing; to apply the elements in Fatf's Interpretive Note to Recommendation 6, with the final objective of effectively preventing terrorists from raising, moving and using funds, in line with the objectives of Immediate Outcome 10 of the Faft methodology; to take note of, inter alia, related best practices for effective implementation of targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing and the need to have appropriate legal authorities and procedures to apply and enforce targeted financial sanctions that are not conditional upon the existence of criminal proceedings; and to apply an evidentiary standard of proof of "reasonable grounds" or "reasonable basis", as well as the ability to collect or solicit as much information as possible from all relevant sources;

17. Welcomes the recent Fatf reports on the Financing of the Terrorist Organization Isil (published February 2015) and Emerging Terrorist Financing Risks (published October 2015) that includes discussion of the Isil threat, welcomes further the Fatf clarifications to Interpretive Note to Recommendation 5 on the criminalization of

terrorist financing to incorporate the relevant element of resolution 2178 (2014), specifically clarifying that terrorist financing includes the financing of the travel of individuals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and highlights that Fatf Recommendation 5 applies to the financing of terrorist organizations or individual terrorists for any purpose, including but not limited to recruitment, training, or travel, even in the absence of a link to a specific terrorist act;

18. Encourages Fatf to continue its efforts to prioritize countering terrorist financing, in particular identifying and working with Member States with strategic anti-money laundering and countering terrorist financing (Aml/Cft) deficiencies that have hindered Member States from effectively countering the financing of terrorism, including by Isil, Al-Qaida, and associated individuals, group, entities and undertakings, and in this regard, reiterates that the provision of economic resources to such groups is a clear violation of this and other relevant resolutions and is not acceptable;

19. Clarifies that the obligation in paragraph 1 (d) of resolution 1373 (2001) applies to making funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of terrorist organizations or individual terrorists for any purpose, including but not limited to recruitment, training, or travel, even in the absence of a link to a specific terrorist act;

20. Calls upon States to ensure that they have established as a serious criminal offence in their domestic laws and regulations the wilful violation of the prohibition described in paragraph 1 (d) of resolution 1373 (2001);

21. Calls upon Member States to move vigorously and decisively to cut the flows of funds and other financial assets and economic resources to individuals and entities on the Isil (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions List, as required by paragraph 2 (a), and taking into account relevant Fatf Recommendations and international standards designed to prevent the abuse of non-profit organizations, formal as well as informal/alternative remittance systems and the physical trans-border movement of currency, while working to mitigate the impact on legitimate activities through these mediums;»

Ho ritenuto utile riportare qui più di un paragrafo, compresi alcuni che solo indirettamente si riferiscono ai profili penali, in quanto il contesto introdotto dalla risoluzione 2253 assume una grande importanza nella lettura della complessiva disciplina Onu

e nella interpretazione delle normative che, a livello nazionale, danno attuazione alla prima<sup>15</sup>.

#### 4.1. La Direttiva europea 2017/541

Il tema del finanziamento al terrorismo è affrontato specificamente dall'art.11, che recita:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato, se compiute intenzionalmente, la fornitura o la raccolta di capitali, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione che tali capitali siano utilizzati, o nella consapevolezza che saranno utilizzati, in tutto o in parte, per commettere o per contribuire alla commissione di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 10.

2. Qualora il finanziamento del terrorismo di cui al paragrafo 1 del presente articolo riguardi uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 9, non è necessario che i capitali siano effettivamente utilizzati, in tutto o in parte, per commettere o per contribuire alla commissione di uno di tali reati, né occorre che l'autore sia a conoscenza del reato o dei reati specifici per i quali saranno utilizzati.»

Anche in questo caso è utile affiancare la lettura della disposizione normativa con i relativi *consideranda 14 e 15*<sup>16</sup>.

## 5. I foreign terrorist fighter

Per un esame della figura di *foreign terrorist fighter* (di seguito Ftf) rinvio al mio intervento del 2016 sopra ricordato. Va adesso evidenziato che le Risoluzioni Onu in materia contengono un numero

rilevante di paragrafi e previsioni che rivestono diretta incidenza sulle legislazioni nazionali.

La Risoluzione che affronta questo tema in modo specifico è la 2178 (2014) e ad essa dovremo dedicare una particolare attenzione. Tuttavia, per comprendere il senso e le ragioni dell'intervento che il CdS ha effettuato nel 2014 con tale risoluzione, non possiamo dimenticare che la Risoluzione 1373 (2001) fissa due principi fondamentali in materia di contrasto all'azione dei terroristi.

Il primo di tali principi riguarda il divieto di garantire ai terroristi ogni *safe heaven* o zona franca. E tale divieto opera con riferimento al concetto di "harbouring" e ad alcune specifiche condotte. In particolare si fa divieto di: «(intentionally) a) concealing; b) hiding; c) hindering or preventing the apprehension of the person». Sono condotte rientranti nel concetto italiano di favoreggiamento personale e possono essere tradotte come nascondere una persona, favorire l'anonimato, sottrarla alla cattura.

Il secondo di tali principi è che lo Stato deve impedire che propri concittadini o persone presenti sul proprio territorio sfruttino tale presenza per favorire azioni terroristiche in danno di altro Stato o di cittadini di quest'ultimo.

Con l'esplosione nel 2013 e, soprattutto 2014, del fenomeno dei combattenti che da numerosi Paesi si recavano in Siria ed Iraq per aggregarsi alle milizie dell'Isil, il CdS ha ritenuto necessario sviluppare e aggiornare la disciplina esistente. Lo ha fatto, innanzitutto, nel mese di agosto con la risoluzione 2170 (2014), che, nel condannare le azioni di Isil in Iraq e Siria e nell'estendere in modo corrispondente il regime sanzioni, dedica ai Ftf alcuni paragrafi specifici<sup>17</sup>.

15. Si può qui solo rinviare alle attività delle "Financial Intelligence Units" (Fiu), che il paragrafo 5 della risoluzione 2331 (2016) conferma essere uno strumento indispensabile nel contrasto al finanziamento al terrorismo, incoraggiando gli Stati a istituirle, ove non lo abbiano fatto, e a rafforzarne l'azione, gli strumenti e le competenze.

16. (14) La Direttiva (Ue) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio (1) stabilisce norme comuni sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario dell'Unione a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. In aggiunta a questo approccio preventivo, il finanziamento del terrorismo dovrebbe essere punibile negli Stati membri. La qualificazione come reato dovrebbe comprendere non solo il finanziamento di atti terroristici, ma anche il finanziamento di un gruppo terroristico come pure altri reati connessi ad attività terroristiche, quali il reclutamento e l'addestramento, o i viaggi a fini terroristici, allo scopo di smantellare le strutture di supporto che agevolano la commissione di reati di terrorismo.

(15) La fornitura di sostegno materiale al terrorismo tramite persone impegnate, o che fungono da intermediari, nella fornitura o nella circolazione di servizi, capitali e beni, comprese le operazioni commerciali che comportano un'entrata o uscita dall'Unione, quali la vendita, l'acquisizione o lo scambio di beni culturali di interesse archeologico, artistico, storico o scientifico asportati illegalmente da una zona che, al momento dell'asportazione, era controllata da un gruppo terroristico, dovrebbe essere punibile negli Stati membri come concorso in reati di terrorismo o come finanziamento del terrorismo, se i reati sono compiuti nella consapevolezza che tali operazioni o i loro proventi sono destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, a fini terroristici o andranno a beneficio di gruppi terroristici. Possono essere necessarie ulteriori misure al fine di contrastare efficacemente il commercio illegale di beni culturali come fonte di reddito per i gruppi terroristici.

17. «Foreign Terrorist Fighters

7. *Condemns* the recruitment by Isil, Anf and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida of foreign terrorist fighters, whose presence is exacerbating conflict and contributing to violent radicalisation, *demand*s that all foreign terrorist fighters associated with Isil and other terrorist groups withdraw immediately, and *expresses its readiness* to consider listing those recruiting for or participating in the activities of Isil, Anf and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida

Ma è soprattutto con la Risoluzione 2178 del successivo mese di settembre che il tema trova una più completa disciplina.

Innanzitutto la risoluzione pone con chiarezza un allarme che collega i Ftf alle forme di intolleranza, radicalizzazione ed estremismo violento che possono condurre al terrorismo e favorire le scelte di coloro che si recano in Medio Oriente per unirsi ai gruppi terroristici (paragrafo preambolare 13).

In secondo luogo, la Risoluzione contiene una definizione di Ftf, nei termini seguenti: «... namely individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict ...» (paragrafo preambolare 8).

In terzo luogo, la Risoluzione esprime preoccupazione per la natura organizzata del fenomeno, che si avvale di reti internazionali e richiede specifiche risposte<sup>18</sup>. Come si comprende, l'illegalità delle condotte dei Ftf e di chi in qualche modo li sostiene non viene messa in relazione soltanto a singoli atti di terrorismo, ma all'adesione alle condotte criminose dei gruppi terroristici che reclutano e si avvalgono di coloro che lasciano i Paesi di origine per unirsi loro. Sul punto rinvio al paragrafo preambolare 10, dove si richiama il pericolo di diffusione della cultura "estremista" al fine di ulteriormente promuovere condotte di terrorismo.

Fatte queste premesse, e richiamati gli obblighi che gli Stati hanno contratto a livello internazionale, la Risoluzione fissa al paragrafo 6 alcuni obblighi specifici di nostro interesse:

«6. *Recalls* its decision, in resolution 1373 (2001), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, and *decides* that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

(a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training;

(b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and,

(c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training».

under the Al-Qaida sanctions regime, including through financing or facilitating, for Isil or Anf, of travel of foreign terrorist fighters;

8. *Calls upon* all Member States to take national measures to suppress the flow of foreign terrorist fighters to, and bring to justice, in accordance with applicable international law, foreign terrorist fighters of, Isil, Anf and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, reiterates further the obligation of Member States to prevent the movement of terrorists or terrorist groups, in accordance with applicable international law, by, inter alia, effective border controls, and, in this context, to exchange information expeditiously, improve cooperation among competent authorities to prevent the movement of terrorists and terrorist groups to and from their territories, the supply of weapons for terrorists and financing that would support terrorists;

9. *Encourages* all Member States to engage with those within their territories at risk of recruitment and violent radicalisation to discourage travel to Syria and Iraq for the purposes of supporting or fighting for Isil, Anf and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida;

10. *Reaffirms* its decision that States shall prevent the direct or indirect supply, sale, or transfer to Isil, Anf and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida from their territories or by their nationals outside their territories, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, and technical advice, assistance or training related to military activities, as well as its calls for States to find ways of intensifying and accelerating the exchange of operational information regarding traffic in arms, and to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels;».

18. «*Concerned* that foreign terrorist fighters increase the intensity, duration and intractability of conflicts, and also may pose a serious threat to their States of origin, the States they transit and the States to which they travel, as well as States neighbouring zones of armed conflict in which foreign terrorist fighters are active and that are affected by serious security burdens, and *noting* that the threat of foreign terrorist fighters may affect all regions and Member States, even those far from conflict zones, and *expressing* grave concern that foreign terrorist fighters are using their extremist ideology to promote terrorism,

*Expressing concern* that international networks have been established by terrorists and terrorist entities among States of origin, transit and destination through which foreign terrorist fighters and the resources to support them have been channelled back and forth».

Come si vede, le condotte che vengono considerate illegali e meritevoli di essere perseguite dai singoli Stati riguardano, qualora commesse per finalità di terrorismo, il viaggiare verso Stati stranieri, il fornire e ricevere addestramento, il procurare/procurarsi fondi in modo diretto o indiretto al fine di sostenere le spese di viaggio, le diverse forme di organizzazione e facilitazione, compreso il reclutamento, dei viaggi.

Si tratta di condotte che molti Paesi hanno introdotto nei loro sistemi giuridici, talvolta istituendo nuove e autonome condotte di reato. È il caso dell'Italia e della normativa introdotta nella primavera del 2015.

In questo contesto non può mancare un richiamo al successivo paragrafo 8 sulle limitazioni che uno Stato deve porre all'entrata o al transito nel proprio territorio da parte di persone in qualche modo sospette:

«8. *Decides that, without prejudice to entry or transit necessary in the furtherance of a judicial process, including in furtherance of such a process related to arrest or detention of a foreign terrorist fighter, Member States shall prevent the entry into or transit through their territories of any individual about whom that State has credible information that provides reasonable grounds to believe that he or she is seeking entry into or transit through their territory for the purpose of participating in the acts described in paragraph 6, including any acts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is associated with Al-Qaida, as set out in paragraph 2 of resolution 2161 (2014), provided that nothing in this paragraph shall oblige any State to deny entry or require the departure from its territories of its own nationals or permanent residents;*».

Inutile aggiungere che la Risoluzione torna a sottolineare gli obblighi in tema di scambio di informazioni e di cooperazione penale internazionale e mutua assistenza fra Stati.

Molto è stato scritto attorno ai Ftf e ho cercato di affrontare il tema in termini generali nell'articolo del 2016 che ho richiamato in precedenza. Posso così passare a qualche breve considerazione su un fenomeno relativamente recente e ancora poco esaminato.

### 5.1. I *returnee*

Con tale espressione ci si riferisce ai Ftf che per le più varie ragioni abbandonano le aree di conflitto armato in Siria ed Iraq e si muovono in direzione opposta a quella intrapresa in passato e, come tale, oggetto della risoluzione 2178.

È stato sottolineato che il fenomeno dei *returnee* presenta quattro diverse forme di pericolo: il ritorno al fine di commettere singoli atti di terrorismo; la possibilità che si cerchi di dare vita a nuove cellule; i

rischi di collegamento con le cellule e le reti terroristiche già esistenti; la capacità dei *returnee* di reclutare, fornire assistenza oppure training o, ancora, forme di finanziamento ad altri terroristi.

Dobbiamo rilevare che le cause che spingono queste persone a lasciare le aree di conflitto sono diverse, così come lo sono le modalità di questi "ritorni". Alcuni Ftf sembrano intenzionati a rientrare nei Paesi di provenienza; altri lo fanno verso i (non coincidenti) Paesi di nazionalità; altri sembrano indirizzarsi verso Paesi terzi; altri ancora verso diverse zone di conflitto (come lo Yemen, o il Corno d'Africa, o l'Afghanistan, solo per fare alcuni esempi).

Sta di fatto che la sola Turchia sta in questo momento trattenendo nelle proprie strutture oltre 6.000 persone che sono ritenute *ex combattenti* che hanno abbandonato le zone di conflitto siriane e irachene. La condotta delle autorità turche appare in qualche modo in linea con la previsione del paragrafo 8 sopra ricordato e con l'obbligo di cooperare con gli altri Paesi al fine di investigare e sanzionare le condotte illecite legate ai Ftf.

Ma sul piano giuridico le cose non sono affatto semplici e il Comitato anti-terrorismo del Consiglio di Sicurezza sta dedicando una crescente attenzione ai problemi posti da questa nuova realtà. Mi limito qui a poche osservazioni problematiche.

La prima difficoltà che il Paese di transito incontra è puramente fattuale e riguarda le informazioni e le prove che possono collegare la persona a condotte di combattente o di sostenitore dei gruppi terroristici. In altri termini, quali sono gli elementi che consentono di ipotizzare seriamente (quanto meno nei termini invero molto elastici del ricordato paragrafo 8) che la persona sia un Ftf che "ritorna".

La seconda difficoltà ha natura giuridica. Mentre la risoluzione 2178 contiene previsioni volte a prevenire e sanzionare condotte di addestramento, sostegno e viaggio verso le aree di conflitto, e cioè condotte che mirano a rafforzare i gruppi terroristici, nessuna previsione regola i comportamenti collegati all'abbandono di tali aree e di tali condotte. Sembrano, dunque, difettare i presupposti per prevenire o impedire gli spostamenti che allontanano la persona dalle aree di conflitto.

Un terzo problema riguarda lo *status* giuridico, se così vogliamo dire, di tali persone rispetto alle condotte tenute nelle aree di conflitto. Anche ammesso che vi siano elementi per ritenere la persona autrice di reati nelle aree di conflitto, una volta che ella si allontani da queste, così cessando i comportamenti illegali, ci si chiede come possa essere qualificata e trattata dallo Stato di transito, che non ha una specifica giurisdizione nei confronti del non cittadino per fatti commessi in territorio straniero. E ancora, in assenza di una richiesta di assistenza giudiziaria da

parte dello Stato di cittadinanza o di residenza della persona trattenuta, quali sono le misure che lo Stato di transito può adottare? Ci si chiede, ad esempio, se, una volta terminate le procedure amministrative di identificazione e di accertamento, allo Stato di transito non resti che la scelta fra lasciare la persona libera di andarsene e quella di disporre la sua espulsione verso lo Stato di cittadinanza o residenza.

Problemi ancora diversi si presentano nella ipotesi in cui la persona abbia doppia cittadinanza e residenza in uno dei due Stati, oppure nella ipotesi che lo Stato di residenza si rifiuti di accogliere la persona in parola.

A queste difficoltà si aggiunge quella di valutare il comportamento di coloro che ospitano e/o sostengono le persone che rientrano dalle aree di conflitto. In particolare, se operino anche in questo caso i divieti di sostegno e favoreggiamento previsti dalla risoluzione 1373 e dalla risoluzione 2178 nei termini ricordati in precedenza.

Spostando adesso l'attenzione su un profilo ancora diverso, ci si è chiesti come possa essere valutata sul piano penale la circostanza che la persona lasci intenzionalmente le aree di conflitto. Si tratta di una condotta compatibile con diversi scenari, che vanno dalla rottura di ogni legame col gruppo terroristico alla decisione, del tutto opposta, di tornare nel Paese di origine (o recarsi in Paese terzo) per proseguire in altra forma le condotte illegali. Tra le altre cose, al fine di decifrare l'elemento intenzionale non appare decisivo il fatto che la persona possa dirigersi verso un Paese terzo: il timore o la certezza che il rientro nel Paese di origine si accompagni a misure penali può essere un buon motivo per cercare di approdare in un Paese diverso.

Ci si è chiesti, ancora, se ai fini di valutare l'attualità del pericolo e la permanenza della situazione di illegalità, l'interruzione del legame con il gruppo terroristico e con le condotte passate richieda una espressa confessione di quel legame e una altrettanto espressa dichiarazione di presa di distanza.

Non sono problemi del tutto nuovi per chi si è occupato di terrorismo, ma certo le caratteristiche delle condotte e dell'elemento soggettivo dei Ftf, da un lato, e la complessa realtà dei reati transnazionali rendono le risposte tutt'altro che facili.

## 5.2. Alcune analisi complementari

La letteratura in genere e le analisi specifiche dedicate ai Ftf costituiscono oramai un terreno sterminato e non è possibile tentare una lettura aggiornata del commento che formulai un anno fa.

Tuttavia, può essere utile e stimolante prendere in esame almeno due documenti che contengono indicazioni importanti ai nostri fini con riguardo proprio al tema dei *returnee*.

Il Gctf «Addendum to The Hague-Marrakech Memorandum»

Il primo documento è stato redatto nell'ambito del gruppo di lavoro che il Gctf<sup>19</sup> dedica al tema dei Ftf. Dopo avere effettuato uno studio di ampio respiro, noto come «The Hague-Marrakech Memorandum»<sup>20</sup>, alla fine del 2015 il gruppo di lavoro fu richiesto di approfondire i temi legati alla «Good Practice 19» e di analizzare più attentamente il fenomeno dei *returnee* (o Ftf). Ha così origine uno specifico *Addendum* al *Memorandum*, che muove dai problemi legati alla figura del *returnee*: la difficoltà di definire il concetto in sé e quella di identificare la persona che corrisponda al modello tipico; la molteplicità delle vie di rientro dalle aree di conflitto armato; la difficoltà di intercettare e identificare le comunicazioni criptate sempre più spesso utilizzate dai combattenti e dagli *ex* combattenti; la difficoltà di ottenere informazioni attendibili dalle autorità delle aree di crisi e di transito.

Muovendo da queste osservazioni, l'*Addendum* formula sette raccomandazioni dirette agli Stati. La prima di esse mette ancora una volta l'accento sullo scambio di informazioni e lo fa con riferimento a plurimi livelli, sia sul piano nazionale sia su quello internazionale<sup>21</sup>; tale approccio trova uno sviluppo nella successiva Raccomandazione 5, che chiama in causa le istituzioni finanziarie, i servizi internet e quelli che gestiscono i viaggi, nonché i registri utilizzati dalle aziende private. In tale prospettiva, viene evidenziata l'importanza che il regime sanzionatorio del Comitato 1267 (Isil-Al Qaida) trovi implementazione concreta da parte di tutti gli Stati e degli altri soggetti chiamati ad applicare le sanzioni previste (embargo al commercio di armi; divieto di espatrio; blocco dei beni).

19. Il Global Counter Terrorism Forum (Gctf) è un organismo internazionale, supportato da un numero consistente di Governi (attualmente è presieduto da Olanda e Marocco) ed ha come mandato lo sviluppo di studi e iniziative a sostegno delle politiche anti-terrorismo.

20. «The Hague-Marrakech Memorandum of Good Practices for a More Effective Response to the Ftf Phenomenon».

21. In estrema sintesi gli Stati sono richiesti di: a) individuare procedure per rendere effettivo e tempestivo lo scambio di informazioni tra agenzie nazionali; b) assicurare il coordinamento fra forze di polizia, organismi doganali e uffici del pubblico ministero, senza dimenticare i servizi di intelligence; c) dare vita ad accordi bilaterali con riferimento ai controlli e alle relative comunicazioni sui documenti di identità e i documenti di viaggio (inclusi i sistemi Api e Pnr); d) individuare le migliori modalità di accesso ai database nazionali e a quelli degli organismi internazionali (Interpol in testa).

Altre raccomandazioni sono dirette alla ricerca di soluzioni individualizzate per il trattamento dei Ftfr, sia adottando misure appropriate al singolo individuo individuate secondo l'approccio di "risk assessment" e una logica "case by case" (risposta penale tradizionale; misure alternative; trattamenti legati alla risposta della famiglia e della comunità) sia considerando i bisogni di specifiche categorie di ex combattenti (minorenni, giovani, donne).

Altre ancora suggeriscono di ampliare l'area di risposta: da un lato, coinvolgendo in forme multiple le comunità locali e, dall'altro, utilizzando le risorse messe a disposizione dal settore privato e dalle associazioni civili. Infine, le raccomandazioni sottolineano l'importanza di misure "riabilitative" che vadano oltre le sanzioni penali. Questo richiede una significativa azione formativa diretta anche agli attori giudiziari con riferimento alle scelte da adottare sia in fase pre-processuale (misure cautelari) sia in fase di sentenza e di applicazione della pena. Vanno, in particolare, favorite le forme incentivanti la riflessione e il coinvolgimento della persona in percorsi di reinserimento sociale. Parimenti, ogni Stato deve valutare le migliori misure amministrative che possono sostituire o integrare e sostenere le misure di natura penale. Tutto questo richiede che le risposte siano basate sui criteri di proporzionalità e "due diligence".

Il documento «Foreign terrorist fighters returnees: Policy options» redatto dal Consiglio dell'Unione<sup>22</sup>.

Redatto nel contesto del G15 dietro iniziativa belga, il documento richiama le premesse storiche e le caratteristiche del fenomeno dei *returnees* ed evidenzia le difficoltà tecniche e operative nell'individuare i soggetti a rischio e nel seguirne gli spostamenti e le comunicazioni. Sulla base di tali considerazioni gli Stati vengono incoraggiati a: 1) riempire i vuoti informativi e migliorare lo scambio di notizie<sup>23</sup>, anche rafforzando la collaborazione con le agenzie Usa e con le autorità turche, nonché a rafforzare la cooperazione degli operatori privati, sia che si tratti di social media e di *provider* internet sia che si tratti di sistemi di comunicazioni criptate

(in particolare "Telegram"); 2) rafforzare i sistemi di tracciamento e geolocalizzazione dei telefoni mobili e degli strumenti di comunicazione mobile; 3) scambiare tempestivamente le informazioni relative alle investigazioni e ai procedimenti penali<sup>24</sup>; 4) rafforzare le strutture e la presenza Europol in Italia e Grecia con riferimento ai controlli "di seconda linea" rispetto al lavoro degli "hotspots"; 5) migliorare i controlli alle frontiere e tutte le forme di controllo collegate.

Il documento prosegue con un esame delle esigenze di coordinamento con le autorità turche, in primo luogo, ma anche con quelle di Paesi come Libano, Giordania e Tunisia; viene qui richiamato il ruolo centrale svolto da Interpol. Ciò senza dimenticare la collaborazione con le autorità irachene, anche via Interpol, e la delicata situazione che si sta creando nell'area occidentale dei Balcani.

Nelle pagine successive il documento si concentra sul settore della riabilitazione/reintegrazione dei *returnees* e sulle possibilità di sostegno europeo a programmi destinati a tale obiettivo.

Un breve paragrafo è poi dedicato alla risposta giudiziaria a Da'esh. Muovendo dalla risoluzione del CdS 2249 (2015) e dalla «Independent International Commission of Inquiry on Syrian Arab Republic» cui ha dato vita il Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, il documento sottolinea l'importanza che Europol e Eurojust collaborino al meccanismo volto a raccogliere e preservare le prove dei crimini commessi da Da'esh anche in Iraq<sup>25</sup>, nonché volto a rendere tali prove fruibili a tutti i sistemi giudiziari interessati. Resta sullo sfondo il tema della creazione di tribunali "ibridi", in grado di riempire gli attuali vuoti di effettività dei sistemi nazionali.

Il settimo e ultimo paragrafo è dedicato alle specifiche esigenze delle donne e dei minori, avendo riguardo tanto alla loro condizione di vittime dei reati quanto alla condizione di soggetti deboli all'interno delle fattispecie criminose plurisoggettive. La conferenza 2016 del "Radicalisation Awareness Network" ha ribadito l'impegno ad affrontare con attenzione e strumenti specifici i profili adesso richiamati.

22. Documento 14799/16 del 29 Novembre 2016.

23. Ciò richiede interventi a livello normativo (ad esempio consentendo controlli diretti sulle persone e il loro interrogatorio tempestivo e migliorando le disposizioni relative ai dati biometrici) e operativo (cooperazione con Europol anche in tema di raccolta dei dati biometrici; analisi dei documenti di identità e viaggio falsificati).

24. Viene richiamata a tale proposito la Decisione 2005/671/JHA del Consiglio in ordine all'impegno di ogni Stato a circolare tali dati tramite il sistema Europeo.

25. Il documento incoraggia le autorità giudiziaria a fare più largo uso delle informazioni "spontanee" scambiate fra le autorità statali senza ricorrere alle forme rogatorie, in ciò avvalendosi del supporto e delle garanzie fornite dal sistema Eurojust e della collaborazione di Interpol.

### 5.3. La Direttiva europea 2017/541

La Direttiva tiene ovviamente conto della risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza (già contemplata dal Protocollo aggiuntivo 2015 alla Convenzione europea del 2005 – vedi infra) e dedica specifica attenzione alle condotte di reclutamento, viaggio e addestramento per finalità di terrorismo. Vendono in luce gli articoli da 6 a 10:

#### «Articolo 6 Reclutamento a fini terroristici

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di sollecitare un'altra persona a commettere o contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i), o all'articolo 4.

#### «Articolo 7 Fornitura di addestramento a fini terroristici

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di impartire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a i), nella consapevolezza che le competenze trasmesse sono destinate ad essere utilizzate a tale scopo.

#### Articolo 8 Ricezione di addestramento a fini terroristici

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di 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 di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i).

#### Articolo 9 Viaggi a fini terroristici

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di recarsi in un Paese diverso da tale Stato membro, al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'articolo 3, o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose di tale gruppo di cui all'articolo 4, o di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici di cui agli articoli 7 e 8.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuta intenzionalmente, una delle condotte seguenti:

a) l'atto di recarsi in tale Stato membro al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'articolo 3, o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose di tale gruppo di cui all'articolo 4, o di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici di cui agli articoli 7 e 8; o

b) gli atti preparatori intrapresi da una persona che entri in tale Stato membro con l'intento di commettere o di contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'articolo 3. IT L 88/14 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 31.3.2017.

#### Articolo 10 Organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato, se compiuti intenzionalmente, tutti gli atti connessi all'organizzazione o agevolazione del viaggio di una persona a fini terroristici, come definito all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), e nella consapevolezza che l'assistenza è prestata a tal fine.»

Anche in questo caso si rinvia alla lettura dei relativi *consideranda* 11 e 12<sup>26</sup>.

26. (11) La qualificazione come reato dell'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici integra il reato esistente consistente nell'impartire addestramento e, in particolare, risponde alle minacce derivanti da coloro che preparano attivamente la commissione di reati di terrorismo, compresi coloro che in ultima istanza agiscono da soli. L'atto di ricevere addestramento a fini terroristici comprende l'acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche. L'autoapprendimento, anche attraverso internet o la consultazione di altro materiale didattico, dovrebbe altresì essere considerata ricevere addestramento a fini terroristici qualora derivi da una condotta attiva e sia effettuato con l'intento di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo. Nel contesto di tutte le circostanze specifiche del caso, tale intenzione può essere dedotta ad esempio dal tipo di materiale consultato e dalla frequenza della consultazione. Pertanto, scaricare un manuale al fine di fabbricare esplosivi per commettere un reato di terrorismo potrebbe essere assimilato all'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici. Al contrario, il semplice fatto di visitare siti web o di raccogliere materiale per finalità legittime, ad esempio a scopi accademici o di ricerca, non è considerato ricevere addestramento a fini terroristici ai sensi della presente direttiva.

(12) Considerata la gravità della minaccia e la necessità, in particolare, di arginare il flusso di combattenti terroristi stranieri, è necessario qualificare come reato i viaggi all'estero a fini terroristici, segnatamente non solo la commissione di reati di terrorismo o l'impartire o il ricevere addestramento, ma anche la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico. Non è indispensabile qualificare come reato l'atto di viaggiare in quanto tale. Il fatto di recarsi nel territorio dell'Unione a fini terroristici presenta inoltre una crescente minaccia per la sicurezza. Gli Stati membri possono anche decidere di affrontare le minacce terroristiche derivanti dai viaggi intrapresi a fini terroristici verso lo Stato membro interessato qualificando come reato gli atti preparatori, che potrebbero includere la pianificazione o la cospirazione nell'ottica di commettere o di contribuire a commettere reati di terrorismo. È opportuno qualificare come reato anche l'atto connesso all'agevolazione di tali viaggi.

## 6. La cooperazione internazionale

L'ultimo dei quattro grandi temi che ho inteso affrontare riguarda gli aspetti di cooperazione internazionale che, in via di principio, si applicano alle diverse manifestazioni del terrorismo. Questo contribuisce a rendere la cooperazione in materia di terrorismo un tema articolato e complesso, che proverò a sintetizzare senza perderne il senso complessivo.

Nello scorso mese di dicembre il Consiglio di Sicurezza ha adottato la Risoluzione 2322 (2016) avente per oggetto la cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo. L'esigenza di un provvedimento interamente dedicato al tema non derivava dall'assenza di una disciplina che, come vedremo, ha iniziato a formarsi fin dal 2001. Deriva, piuttosto, dalla necessità di concentrare e coordinare disposizioni contenute in fonti diverse e di renderle adeguate alle nuove complessità.

Già la Risoluzione 1373 (2001) si è interessata della dimensione transnazionale della risposta che gli Stati e le organizzazioni internazionali sono chiamate a dare a fenomeni criminosi che superano i confini del singolo Paese. Può essere sufficiente richiamare qui i paragrafi operativi 1 (f), 3 e 4.

Il primo chiede agli Stati di: «(f) Afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings».

Il secondo sollecita sia l'adesione agli strumenti internazionali anti-terrorismo esistenti sia l'accelerazione e intensificazione degli scambi di informazioni necessarie a prevenire le azioni criminose, anche mediante accordi bilaterali e multilaterali.

Il terzo, infine, evidenzia le connessioni fra crimine organizzato transnazionale e terrorismo internazionale e invita a rendere più efficace la risposta comune, chiedendo agli Stati di rafforzare la propria cooperazione a ogni livello<sup>27</sup>.

Come si vede, il linguaggio e le indicazioni operative si mantengono su livelli assai generali e rimettono agli Stati i tempi e le modalità di implementazione della risoluzione. Pur con questo limite, la risoluzione 1373 ha il merito di avere dato avvio a un processo che si è progressivamente consolidato e sviluppato.

In questo senso un ruolo importante è stato svolto dagli organismi Onu che nel tempo hanno ricevuto il mandato di contribuire ad attuare le disposizioni emesse dalla AG e dal CdS. Tre sembrano essere le principali direzioni che tale contributo ha assunto. La prima consiste nell'azione di *expertise* e di raccolta organizzata di informazioni, che ha accresciuto il livello di consapevolezza e fornito più solide basi alle scelte politiche e tecniche degli organi decisionali. La seconda consiste nelle attività di "assessment" dello stato di implementazione delle risoluzioni, con analisi svolte secondo logiche ora tematiche ora territoriali. La terza consiste nelle azioni di assistenza agli Stati sulla base dei loro bisogni accertati e delle loro richieste, nelle diverse forme di assistenza tecnica, assistenza legislativa, *capacity building*, fornitura di supporti logistici e materiali.

Molti anni dopo, nel settembre 2014, la Risoluzione 2178 di cui ci siamo occupati torna a riaffermare i principi già fissati in termini generali dalla risoluzione 1373 e provvede a introdurre disposizioni più specifiche, come quelle previste dal paragrafo operativo 6<sup>28</sup> avendo riguardo anche all'esigenza che i regimi nazionali in tema di Ptf siano fra loro armonizzati in modo da consentire o facilitare la cooperazione. Una volta detto questo, la risoluzione passa a dedicare alla cooperazione internazionale ben quattro paragrafi che sono il frutto dell'esperienza maturata nei circa tredici anni trascorsi e cercano di dare risposta alle difficoltà e ai bisogni emersi nel tempo:

«11. *Calls upon* Member States to improve international, regional, and subregional cooperation, if appropriate through bilateral agreements, to prevent the travel of foreign terrorist fighters from or through their territories, including through increased sharing of information for the purpose of identifying foreign terrorist fighters, the sharing and adoption of best practices, and improved understanding of the patterns of travel by foreign terrorist fighters, and for Member States to act cooperatively when taking national measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law;

12. *Recalls* its decision in resolution 1373 (2001) that Member States shall afford one another the

27. Non dimentichiamo che nel corso dell'anno precedente l'Assemblea Generale aveva adottato la Convenzione dedicata al crimine organizzato transnazionale, nota come "Convenzione di Palermo".

28. «6. *Recalls* its decision, in resolution 1373 (2001), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, and *decides* that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense; ... »

greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings, and *underlines* the importance of fulfilling this obligation with respect to such investigations or proceedings involving foreign terrorist fighters;

13. *Encourages* Interpol to intensify its efforts with respect to the foreign terrorist fighter threat and to recommend or put in place additional resources to support and encourage national, regional and international measures to monitor and prevent the transit of foreign terrorist fighters, such as expanding the use of Interpol Special Notices to include foreign terrorist fighters;

14. *Calls upon* States to help build the capacity of States to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including to prevent and interdict foreign terrorist fighter travel across land and maritime borders, in particular the States neighbouring zones of armed conflict where there are foreign terrorist fighters, and *welcomes* and *encourages* bilateral assistance by Member States to help build such national capacity».

La lettura di questi paragrafi consente da sola di apprezzare l'evoluzione che il sistema complessivo delle Nazioni Unite ha conosciuto in questi anni. Non solo viene richiamata l'azione di un organismo estraneo all'Onu, e cioè Interpol, ma trovano specifica menzione lo sviluppo di effettive attività di controllo dei confini, il reciproco rafforzamento delle capacità tecniche e istituzionali, il contrasto all'abuso delle tecnologie moderne, e così via. Il tutto, non si dimentichi, richiamando ancora una volta i temi legati ai diritti umani e all'esigenza che anche nel contrasto al terrorismo questi ultimi vengano tutelati.

Questa evoluzione è proseguita e si è rafforzata nell'arco di tempo successivo alla Risoluzione del settembre 2014. È stato, quello fra il 2014 e l'inizio del 2017, un periodo cruciale per le Nazioni Unite nel contrasto al terrorismo internazionale. La spinta crescente ad assumere misure più incisive deriva da un insieme di fattori, che includono soprattutto il drammatico svilupparsi del conflitto in Siria ed Iraq; l'azione di Boko Haram e di altri gruppi armati in Africa; l'estensione dell'azione dei gruppi armati in Yemen, che si somma alla situazione critica del Corno d'Africa; il complicarsi della vicenda in Afghanistan e delle relazioni fra Talebani e Isil-Da'esh in tale contesto (con correlate difficoltà nelle relazioni fra i diversi Paesi interessati), senza trascurare le forme di violenza terrorista che ormai fanno parte della vita di

interi Paesi dell'Estremo Oriente. A tutto questo devono aggiungersi gli attentati terroristici avvenuti in territorio europeo, in India, in Asia.

Parallelamente allo svilupparsi di questi fenomeni, il CdS ha adottato nuove risoluzioni, in un numero effettivamente crescente e significativo, che, senza abbandonare le fondamentali risoluzioni sopra richiamate, tentano di dare risposte più adeguate.

La prima da ricordare è la Risoluzione 2195 (2014). Essa, presentata dal Ciad col supporto del Gruppo dei Paesi africani, si concentra sul legame fra gruppi criminali e gruppi terroristici, affrontando con particolare attenzione il tema dei controlli frontalieri e delle esigenze di reciproca assistenza. Il testo si caratterizza per numerosi paragrafi che richiedono agli Stati e agli organismi internazionali di facilitare lo scambio di informazioni, la protezione dei confini, la cooperazione in materia penale ed effettuano un richiamo alle nuove e numerose reti create nel contesto africano a questo fine<sup>29</sup>. Da tali disposizioni emerge con chiarezza il permanere di una specifica situazione di difficoltà di larga parte del continente africano nel dotarsi, a ogni livello, di strutture in grado di rispondere alla qualità del pericolo costituito dai gruppi criminali e terroristici. Queste difficoltà attraversano le strutture dedicate al controllo dei confini, quelle con compiti investigativi e la magistratura e sono alla base dei numerosi progetti di "capacity building" che gli organismi Onu e quelli internazionali (con l'Unione europea protagonista) hanno realizzato e stanno realizzando nelle diverse aree del continente.

In parte diversa l'idea di cooperazione contenuta nella Risoluzione 2253 (2015) in quanto concentrata sui temi legati al sistema di sanzioni. Dopo avere richiamato i concetti già presenti nelle Risoluzioni sopra ricordate, in particolare la 2178, la Risoluzione 2253 si concentra sul lavoro delle Nazioni Unite e dei suoi Comitati sanzione, incoraggiando la cooperazione anche con altri organismi Onu e con organismi internazionali (Interpol in testa).

Assai più importante ai nostri fini la Risoluzione 2322 (2016). Adottata nel dicembre 2016 su iniziativa spagnola, la Risoluzione ha per oggetto proprio la cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo. Una particolare attenzione è dedicata alla cooperazione giudiziaria e di polizia, e tale tema attraversa in varie forme l'intero testo.

Volendo limitare un pur sintetico esame ai soli paragrafi operativi, in primo luogo merita di essere segnalata l'importanza attribuita all'adesione degli Stati alle Convenzioni internazionali, soprattutto la "Convenzione di Palermo", e alla revisione delle nor-

29. Il riferimento è ai paragrafi operativi 7-20, in particolare.

mative nazionali, in modo da renderle coerenti e il più possibili uniformi<sup>30</sup>. In secondo luogo, vengono ribadite la centralità dello scambio di informazioni e della reciproca piena assistenza nel settore penale, con specifica attenzione ai principi propri della collaborazione in sede processuale al fine di evitare situazioni di impunità<sup>31</sup>. Altrettanto rilevante risulta il paragrafo 5, che affronta il tema dell'utilizzo delle informazioni riservate e confidenziali e incoraggia a non disperdere tali informazioni quando sono necessarie per la cooperazione tra Stati e tra Agenzie, anche in vista della prosecuzione dei reati<sup>32</sup>. Certamente meritevole di considerazione è il paragrafo 9, che appare opportuno riportare per intero:

«*Calls upon* all States to:

(a) Exchange information, in accordance with international and domestic law and cooperate on administrative, police and judicial matters to prevent the commission of terrorist acts and to counter the FTF threat, including returnees;

(b) Consider the possibility of allowing through appropriate laws and mechanisms, the transfer of criminal proceedings, as appropriate, in terrorist-related cases;

(c) Enhance cooperation to prevent terrorists from benefiting from transnational organized crime, to investigate and to build the capacity to prosecute such terrorists and transnational organized criminals working with them;

(d) Enhance cooperation to deny safe haven to those who finance, plan, support, commit terrorist acts, or provide safe havens».

Un'analoga attenzione va dedicata al successivo e ampio paragrafo 13, che contiene previsioni specifiche in tema di mutua assistenza e vincola gli Stati ad operare nella maniera più collaborativa possibile<sup>33</sup>. Un significato certamente rilevante va attribuito alla indicazione di rivedere le legislazioni nazionali per superare difficoltà e ostacoli di natura giuridica, così come, su un piano più operativo, appare importante

30. OP11. «*Urges* also as a matter of priority that Member States consider, as appropriate, ratifying, acceding to, and implementing other relevant international conventions to support international cooperation in criminal matters, such as the UN Convention against Transnational Organized Crime of 2000 and the Protocols thereto»; OP4. «*Recognizes* the important role of national legislation in enabling international judicial and law enforcement cooperation on terrorist-related offences, and *calls upon* Member States to enact, and where appropriate, review their respective counterterrorism legislation in view of the evolving threat posed by terrorist groups and individuals»; OP6. «6. *Emphasizes* the importance of States establishing as a serious criminal offence in their domestic laws and regulations the willful violation of the prohibition on financing of terrorist organizations or individual terrorists for any purpose, including but not limited to recruitment, training, or travel, even in the absence of a direct link to a specific terrorist act, and *urges* States to exchange information about such activity consistent with international and national law and *emphasizes* further the recent Fatf guidance on Recommendation 5 on the criminalization of terrorist financing for any purpose, in line with resolutions 2199 (2015) and 2253 (2015)».

31. OP8. «*Recalls* that all States shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings, and *urges* States to act in accordance with their obligations under international law, in order to find and bring to justice, extradite or prosecute any person who supports, facilitates, participates or attempts to participate in the direct or indirect financing of activities conducted by terrorists or terrorist groups».

32. OP5. «*Calls upon* States to consider, where appropriate, downgrading for official use intelligence threat data on foreign terrorist fighters and individual terrorists, to appropriately provide such information to front-line screeners, such as immigration, customs and border security, and to appropriately share such information with other concerned States and relevant international organizations in compliance with international and domestic national law and policy».

33. OP13. «*Calls upon* all States to:

(a) Use applicable international instruments to which they are parties as a basis for mutual legal assistance and, as appropriate, for extradition in terrorism cases, and encourages States, in the absence of applicable conventions or provisions, to cooperate when possible on the basis of reciprocity or on a case by case basis;

(b) Enact and, where appropriate, review and update extradition and mutual legal assistance laws in connection with terrorism-related offences, consistently with their international obligations, including their obligations under international human rights law, and to consider reviewing national mutual legal assistance laws and mechanisms related to terrorism and updating them as necessary in order to strengthen their effectiveness, especially in the light of the substantial increase in the volume of requests for digital data;

(c) Consider strengthening implementation, and where appropriate, reviewing possibilities for enhancing the effectiveness of their respective bilateral and multilateral treaties concerning extradition and Mutual Legal Assistance in criminal matters related to counter-terrorism;

(d) Consider ways within the framework of the implementation of existing applicable international legal instruments to simplify extradition and Mla requests in appropriate terrorism-related cases, while recognizing the need for due consideration, in light of the need to uphold relevant legal obligations;

(e) Designate mutual legal assistance and extradition Central Authorities or other relevant criminal justice authorities and ensure that such authorities have adequate resources, training and legal authority, in particular for terrorism related offences;

(f) Take measures, where appropriate, to update current practices on Mla regarding acts of terrorism, including considering, where appropriate, the use of electronic transfer of requests to expedite the proceedings between Central Authorities or, as appropriate, other relevant criminal justice authorities with full respect to existing treaty obligations;

la previsione di creazione di autorità centrali dedicate a facilitare le richieste di assistenza ed estradizione<sup>34</sup>.

È, quest'ultima, una previsione che deve molto all'esperienza italiana, a partire dalla creazione della rete inter-distrettuale di uffici incaricati di trattare la materia per giungere alla istituzione di un Ufficio nazionale di procura su cui non devo spendere parole.

La risoluzione prosegue con altre importanti indicazioni (ad esempio la creazione di *liaison officers*) rivolte agli Stati e alle organizzazioni internazionali, in particolare i competenti uffici Onu e Interpol.

Le disposizioni contenute nella Risoluzione 2322 costituiscono certamente un punto di approdo di una lunga elaborazione che gli organismi Onu e l'intera comunità internazionale hanno sviluppato. Un percorso analogo di affinamento sembra compiuto anche dalle discipline europee.

Tuttavia nei pochi mesi trascorsi già tre diverse Risoluzioni tematiche hanno specificato ulteriormente le disposizioni in tema di cooperazione giudiziaria che abbiamo adesso esaminato: la Risoluzione 2309 (2016) in tema di aviazione civile; la Risoluzione 2331 (2016) in tema di contrasto al traffico di persone; la Risoluzione 2341 (2017) in tema di protezione delle infrastrutture critiche; la Risoluzione 2347 (2017) in tema di protezione dei beni culturali in zone di conflitto armato (e di terrorismo).

### 6.1. La Direttiva europea 2017/541

La Direttiva si mantiene in linea con l'impostazione che mira alla massima cooperazione tra Stati e sollecita la predisposizione di strutture e strumenti "efficaci". Vengono in luce, in particolare, gli artt. 20 e 22.

Merita di essere colto il fatto che anche la Direttiva opera un richiamo agli strumenti di indagine tipici del contrasto alla criminalità organizzata, del tutto in linea con le tendenze che abbiamo visto caratterizzare le indicazioni che vengono dal sistema Onu.

Assai delicata rimane la questione dello scambio di informazioni, posto che la modifica apportata dall'art.22 al paragrafo 6 della decisione 2005/671/Gai e l'introduzione di un successivo paragrafo 7 prevedono ampi margini di discrezionalità per le autorità procedenti e nazionali. Credo che il sistema italiano abbia sperimentato nel tempo analoghe difficoltà nel garantire uno scambio tempestivo ed efficace di infor-

mazioni e che l'esperienza maturata confermi quanto prudenze e cautele nella trasmissione di informazioni tra organismi diversi possano essere controproducenti se non ben bilanciate con la necessità di mettere gli altri soggetti e organismi interessati nelle condizioni di conoscere fatti e circostanze che possono essere decisivi.

«Articolo 20 - Strumenti di indagine e confisca

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli da 3 a 12 dispongano di strumenti di indagine efficaci, quali quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le loro autorità competenti congelino o confiscino, se del caso, in conformità della Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (1), i proventi derivati dall'atto di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui alla presente direttiva e i beni strumentali utilizzati o destinati a essere utilizzati a tal fine.

(1) *Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39)*».

«Articolo 22 - Modifiche alla decisione 2005/671/Gai

...

2) l'articolo 2 è così modificato:

a) il paragrafo 6 è sostituito dal seguente:

“6. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che le informazioni pertinenti raccolte dalle sue autorità competenti nel quadro di procedimenti penali collegati a reati di terrorismo siano accessibili il più rapidamente possibile alle autorità competenti di un altro Stato membro, quando dette informazioni potrebbero essere utilizzate a fini di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale in relazione ai reati di terrorismo di cui alla direttiva (UE) 2017/541 in tale Stato membro, su richiesta o a titolo spontaneo, conformemente al diritto nazionale e ai pertinenti strumenti giuridici internazionali;”

b) sono aggiunti i paragrafi seguenti:

“7. Il paragrafo 6 non si applica qualora la condivisione di informazioni comprometta le indagini in corso o la sicurezza di una persona, o qualora sia in

(g) Consider providing Unodc with information for its repository database with contacts and other relevant details of designated authorities;

(h) Consider developing and participating in regional mutual legal assistance cooperation platforms and developing and enhancing arrangements for expeditious cross-regional cooperation for terrorism related offences».

34. A questo specifico tema l'Italia ha dedicato un incontro organizzato in sede di CdS lo scorso 8 maggio con la partecipazione anche di un rappresentante della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

contrasto con gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro interessato;

8. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le loro autorità competenti adottino, all'atto del ricevimento delle informazioni di cui al paragrafo 6, misure tempestive conformemente al proprio diritto nazionale, secondo necessità.»

## 7. In particolare: la cooperazione internazionale nel settore penale

Così esposte le fonti internazionali maggiormente rilevanti, non posso omettere di segnalare che sulla base di una serie di seminari organizzati prima a livello regionale e, quindi, sintetizzati nel corso di incontri tenutisi a New York, sono state messe a fuoco in ambito Onu le principali esigenze e alcune indicazioni relative alla cooperazione giudiziaria penale. Provo qui a sintetizzarle muovendo dalle attività di polizia per giungere a quelle proprie del settore giudiziario.

### a. Le attività di sicurezza e di polizia giudiziaria

Le agenzie di sicurezza e di polizia giudiziaria sottolineano il ruolo fondamentale delle attività di *intelligence* nel contribuire alla base informativa necessaria per qualsiasi tipologia di risposta. Premesso che senza quelle informazioni non sarebbe possibile ricostruire i fenomeni in corso e comprendere per tempo le tendenze in atto, si è in presenza di elementi utili anche per i provvedimenti amministrativi e di polizia che possono essere adottati in via preventiva, a partire dalle sanzioni applicabili ai sensi della risoluzione 2253 (2015). Le attività di *intelligence* pongono problemi non semplici, che vanno dalla tutela delle fonti fino ai tempi e alle modalità con cui possono essere condivise con altre agenzie nazionali e quelle di altri Paesi.

A tale proposito, viene osservato che occorre prestare massima attenzione alla dimensione regionale. La prossimità fisica e le somiglianze fra i diversi Stati che formano una regione consigliano di procedere ad analisi congiunte da effettuarsi periodicamente anche in vista dell'adozione di strategie e di politiche congiunte. In questo senso, l'integrazione assai avanzata raggiunta dalle istituzioni europee costituisce un punto di riferimento importante, ma proprio per la sua peculiarità presenta meccanismi e soluzioni non riproducibili in altre aree regionali senza gli adeguati adattamenti.

Venendo alla raccolta delle prove, tra le altre questioni delicate che le agenzie di polizia sottolineano mi limito a segnalare: a) la definizione di procedure, a livello domestico e sovranazionale, che contrasti-

no i rischi di dispersione degli elementi raccolti; b) l'elaborazione di prassi comuni che favoriscano uno scambio efficace e rapido degli elementi raccolti; c) la realizzazione di momenti formativi transnazionali; d) la previsione di attività investigative svolte congiuntamente dalle polizie dei diversi Paesi interessati alle indagini.

Un settore considerato importante è anche quello della tutela dei diritti umani e del giusto processo. È, infatti, maturata negli organi di polizia la consapevolezza che la raccolta di elementi di prova che siano utilizzabili sia in sede di investigazione che di giudizio richiede fin dall'inizio il rispetto delle regole che presidono il giusto processo e il rispetto delle garanzie della persona. Anche in questo settore viene avvertita l'esigenza di adeguate attività di formazione, accanto a forme di più diretta collaborazione con i magistrati inquirenti.

### b. Le attività di diretta investigazione

Questo settore risente in modo marcato delle diverse soluzioni che gli Stati hanno adottato a livello istituzionale nel settore della giustizia penale, in particolare del diverso rapporto funzionale fra polizia giudiziaria e pubblico ministero. In termini essenziali, le esigenze prospettate dai pubblici ministeri possono essere sintetizzate come segue.

In primo luogo, le forme assunte negli ultimi anni dal terrorismo internazionale e le condotte dei Ftf rendono necessari interventi legislativi che regolino e autorizzino i necessari interventi anticipati (ad esempio in tema di viaggi, training, forme di comunicazione). Senza un'adeguata e tempestiva armonizzazione dei sistemi nazionali risulta difficile, se non addirittura in certi casi impossibile, procedere alla necessaria cooperazione fra autorità di Paesi diversi. A questa difficoltà si accompagnano gli ostacoli che le indagini transnazionali incontrano in presenza di Paesi scarsamente collaborativi o nei quali i livelli di preparazione, efficienza ed efficacia delle istituzioni sono molto bassi.

È stata, poi, messa in evidenza l'esigenza che un tempestivo coinvolgimento del pubblico ministero sia possibile anche nei sistemi in cui la fase investigativa ricade sotto la competenza della polizia giudiziaria. Si tratta di una proposta che intende mettere a disposizione degli investigatori l'esperienza e la cultura del magistrato. Questo permetterebbe di anticipare l'indirizzo delle indagini verso le regole e le necessità proprie del futuro processo e di evitare errori nell'acquisizione delle prove; soluzione, questa, preferibile alla necessità per il pubblico ministero di cercare di porre rimedio *ex post* a deficienze dell'apparato indiziario-probatorio mal gestito nella prima fase investigativa.

Una grande attenzione viene oggi dedicata alle prove “elettroniche” in tutte le loro diverse forme. Non è questa la sede per affrontare un tema tanto complesso sia sul piano squisitamente tecnico sia su quello giuridico, ma dobbiamo avere chiaro che la raccolta e utilizzazione di prove raccolte sulla rete e sui social media rappresenta uno degli aspetti che più stanno impegnando e impegneranno investigatori, giudici, legislatori.

Ma c'è un altro fronte che necessita di essere approfondito. Mi riferisco alle modalità attraverso cui le informazioni raccolte tramite i servizi di *intelligence* possono diventare elementi di prova utilizzabili in sede processuale. Molto si sta discutendo di questo e il dibattito si incammina verso soluzioni che, tutelando le fonti informative, possano introdurre nelle indagini e nel processo penale gli elementi di prova necessari. Una prima risposta viene da quelle che conosciamo come “tecniche investigative speciali”, *in primis* le intercettazioni telefoniche e telematiche in grado di far emergere in modo formale elementi sufficientemente affidabili e solidi.

Per restare alle fonti di prova tradizionali, i pubblici ministeri segnalano la difficoltà di avvalersi delle prove testimoniali. Acquisire prove dichiarative dirette, assicurarle in modo che siano utilizzabili in giudizio, proteggere l'identità e la sicurezza dei testimoni: sono, questi, profili molto difficili da gestire, soprattutto in sistemi poco evoluti e non in grado di fornire strumenti giuridici e organizzativi adatti.

### *c. La fase del giudizio*

Anche la fase giudiziale è caratterizzata da esigenze proporzionate alla complessità dei processi che riguardano casi di terrorismo internazionale.

In primo luogo, i giudici segnalano tutti i problemi di debolezza degli elementi di prova che abbiamo sinteticamente esposto in precedenza. Segnalano, tuttavia, un problema ulteriore che ha natura metodologica e condiziona l'intero impianto accusatorio: la tendenza degli investigatori a fondare le accuse soprattutto sulla confessione dell'indagato, trascurando le prove tecniche (“forensic evidence”) e non utilizzando le tecniche investigative speciali, incluse

le prove connesse agli strumenti elettronici (“cyber forensic”).

Per restare a soluzioni praticabili senza troppe difficoltà, i giudici evidenziano come l'assunzione delle testimonianze attraverso videoconferenza potrebbe aiutare molto la celebrazione dei processi.

Tale elemento chiama in causa il più generale problema della lunghezza dei processi, che anche per la natura transnazionale delle fonti difficilmente riescono a essere concentrati e sono soggetti a pause e rinvii. Migliorare la calendarizzazione dei processi, accrescere la capacità dei giudici di gestire l'intera fase, semplificare le forme di assunzione delle prove: questi alcuni dei suggerimenti formulati.

Due ultimi aspetti meritano di essere ricordati. Il primo è rappresentato da un evidente *deficit* di formazione e professionalità di molti degli attori coinvolti. Tutte le tre categorie appena ricordate hanno richiesto maggiore formazione, maggiore dialogo interno ed esterno, maggiore capacità di imparare dagli errori. Il secondo è rappresentato dai bisogni di maggiore sicurezza e tutela in favore di coloro che si occupano di investigazioni e processi in materia di terrorismo: è stato sottolineato come, a tacer d'altro, il senso di insicurezza danneggi la qualità del lavoro.

## **In conclusione**

Ai legami sempre più stretti fra la normativa emanata dagli organismi Onu, in particolare il CdS, da quelli europei e dal legislatore nazionale si affiancano le crescenti interazioni fra l'azione degli organismi esecutivi dei rispettivi livelli istituzionali. Iniziative a livello globale e regionale si sforzano, da un lato, di ridurre la distanza fra le esigenze di intervento e i momenti decisionali e, dall'altro, di dare a questi ultimi una effettiva applicazione. In questo processo di integrazione il ruolo degli organi giudiziari assume un ruolo fondamentale e la conoscenza degli strumenti giuridici sovranazionali è essenziale per comprendere i fenomeni in atti e applicare correttamente la legislazione europea e nazionale. Spero che a questo fine le pur sintetiche considerazioni espresse in queste pagine si rivelino uno strumento utile.