

DIRETTIVA (UE) 2017/541 SULLA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO

IMPATTO SUI DIRITTI E SULLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

SINTESI



4

Garantire la prevedibilità e la chiarezza dei reati nel settore del terrorismo

5

Evitare di criminalizzare le attività lecite e determinare oggettivamente l'intenzione terroristica

7

Applicare garanzie efficaci all'uso degli strumenti investigativi e delle prove

9

Evitare l'impatto discriminatorio delle misure antiterrorismo su gruppi specifici, in particolare i musulmani

10

Applicare misure antiterrorismo solo a condotte di natura terroristica

11

Garantire un uso proporzionato delle misure amministrative e l'accesso a un ricorso effettivo

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2022

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

L'uso o la riproduzione di fotografie o altro materiale non protetti da diritto d'autore dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali devono essere autorizzati direttamente dal titolare del diritto d'autore.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti che seguono.

Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-740-8	doi:10.2811/951500	TK-09-21-523-IT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-705-7	doi:10.2811/175	TK-09-21-523-IT-N

© Foto:

Copertina: © hanohiki/AdobeStock

Pagina 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Pagina 6: © PeopleImages/iStock

Pagina 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Pagina 12: © BELGA/AFP

Gli atti di terrorismo rappresentano una grave minaccia per la vita e l'incolumità delle persone e una profonda sfida per gli Stati in materia di sicurezza. Al tempo stesso, la legislazione, le politiche e le altre misure antiterrorismo possono comportare, direttamente o indirettamente, gravi limitazioni ai diritti fondamentali e possono ripercuotersi negativamente sugli individui, sui gruppi e sulla società nel suo insieme.

Questa sintesi presenta i principali risultati della FRA derivanti dalla sua relazione sulla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, il principale strumento penale a livello UE nel campo della lotta contro il terrorismo.

La direttiva è stata adottata nel 2017 per affrontare la minaccia terroristica in via di sviluppo associata principalmente a persone che viaggiano all'estero per scopi terroristici e costituiscono una minaccia al loro ritorno, comunemente chiamate combattenti terroristici stranieri. A tal fine, la direttiva impone agli Stati membri di adottare nuove misure per combattere il terrorismo, compresa la criminalizzazione di reati quali i viaggi a fini terroristici o l'accoglienza di un addestramento a fini terroristici.

La direttiva, e il suo impatto sui diritti fondamentali, ha suscitato una notevole attenzione da parte dell'opinione pubblica. La Commissione europea ha chiesto alla FRA di condurre ricerche sull'impatto della direttiva sui diritti e sulle libertà fondamentali al fine di corroborare la propria valutazione della direttiva, concentrandosi sulle modifiche specifiche introdotte dalla direttiva rispetto ai precedenti strumenti giuridici dell'Unione europea (UE).

I risultati e i pareri derivanti da questa ricerca mirano a contribuire all'attuazione della legislazione, delle politiche e di altre misure dell'UE nel settore della lotta al terrorismo in tutta l'UE nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Ambito di ricerca

Le conclusioni della FRA si basano principalmente su interviste a medici ed esperti con particolare esperienza o specializzazione nella lotta contro il terrorismo in **Belgio, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Spagna e Svezia**.

Il lavoro sul campo è stato sostenuto da una ricerca documentale limitata in tutti i 25 Stati membri vincolati dalla direttiva.

Terminologia:

«Terrorismo jihadista»

La presente relazione utilizza il termine «jihadismo» o «terrorismo jihadista» quando si riferisce al terrorismo associato o ispirato da organizzazioni come Da'esh (*) o al-Qaeda. Il termine non è privo di controversia, in quanto il concetto di «jihad» ha un significato molto più ampio. Ciononostante, la maggior parte delle fonti accademiche lo utilizza per fare riferimento a questo particolare tipo di terrorismo. La classificazione Europol del terrorismo, utilizzata come punto di riferimento da molti intervistati durante il lavoro sul campo, utilizza il termine per descrivere «un'ideologia violenta che sfrutta concetti islamici tradizionali» (**).

(*) In tutta la relazione, l'acronimo arabo Da'esh viene utilizzato per il gruppo terroristico, anziché «ISIS» o «ISIL».

(**) *Europol (2020), European Union terrorism situation and trend report 2020, 23 giugno 2020, pag. 35; cfr. anche pagg. 94-95.*

Risultati e pareri della FRA

La presente relazione presenta i risultati dell'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sull'impatto che la **direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo** ha sui diritti e sulle libertà fondamentali. La direttiva è il principale strumento di diritto penale a livello dell'UE nel settore della lotta contro il terrorismo. È stata adottata nel 2017 per rispondere ai cambiamenti delle minacce terroristiche, in particolare il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri.

La direttiva sottolinea la minaccia che il terrorismo rappresenta per la democrazia, lo Stato di diritto e il godimento dei diritti fondamentali. Riconosce inoltre la necessità di rispettare i diritti e le libertà fondamentali nell'attuazione delle sue disposizioni. L'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva impone alla Commissione europea di valutare l'impatto della direttiva sui diritti e sulle libertà fondamentali. La Commissione ha chiesto alla FRA di svolgere ricerche in relazione a tale valutazione.

La presente relazione illustra i principali risultati della ricerca della FRA. Fornisce approfondimenti sull'esperienza di professionisti e di altri esperti con conoscenze approfondite in questo settore, con l'applicazione pratica delle disposizioni della direttiva a livello nazionale in relazione a tre reati specifici: provocazione pubblica a commettere un reato terroristico, viaggiare per fini terroristiche e ricevere un addestramento a fini terroristici. Esamina inoltre le questioni trasversali che emergono nel contesto dei procedimenti penali e amministrativi connessi al terrorismo.

Questi risultati empirici confermano che la direttiva riguarda un'ampia gamma di diritti e libertà fondamentali che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) e gli strumenti internazionali per i diritti umani tutelano. Tali strumenti comprendono in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale sui diritti civili e politici.



I diritti della Carta più direttamente interessati comprendono il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6), il rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), la protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 10), la libertà di espressione e d'informazione (articolo 11), la libertà di riunione e di associazione (articolo 12), la libertà delle arti e delle scienze (articolo 13), la non discriminazione, anche per motivi di origine etnica, religione o convinzioni personali (articolo 21), i diritti del bambino (articolo 24), la libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47), la presunzione di innocenza e diritti della difesa (articolo 48), i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (articolo 49).

Questa serie di risultati si basa su interviste con 107 professionisti ed esperti di sette Stati membri, vale a dire Belgio, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Spagna e Svezia. Questi Stati membri sono stati selezionati per riflettere la diversità delle esperienze con il terrorismo e dell'applicazione della legislazione antiterrorismo, nonché l'equilibrio geografico. La FRA ha intervistato giudici e giudici investigativi, avvocati della difesa, procuratori pubblici, funzionari incaricati dell'applicazione della legge, esperti di organizzazioni non governative (ONG) competenti, specialisti accademici in materia di lotta al terrorismo e su questioni di diritto penale correlate ed esperti di vigilanza, compresi rappresentanti di istituzioni e organismi di conciliazione con un mandato di supervisione specializzato.

La ricerca documentale limitata in 25 Stati membri (la direttiva non è vincolante per Danimarca e Irlanda) ha sostenuto il lavoro sul campo. Sono state raccolte informazioni di base sul quadro giuridico e istituzionale e sulle questioni chiave in materia di diritti fondamentali emerse nel contesto della lotta al terrorismo in tutta l'UE. Questa ricerca è servita da base per lo sviluppo di domande per interviste sul campo.

I quadri giuridici nazionali variano, così come la loro applicazione pratica. Tuttavia, emerge una serie di sfide comuni per quanto riguarda l'impatto che l'applicazione della direttiva ha sui diritti e sulle libertà fondamentali, come dimostrano i risultati. La relazione richiama le conclusioni all'attenzione delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri e può aiutarli a valutare la necessità di ulteriori misure per garantire che l'applicazione della direttiva sia pienamente conforme ai diritti fondamentali.

Poiché i colloqui sul campo riguardano sette Stati membri e si basano sull'esperienza di un massimo di 22 intervistati per Stato membro, i risultati non pretendono di essere rappresentativi della situazione in un determinato Stato membro o nell'UE nel suo complesso. Tuttavia, i risultati forniscono una visione preziosa e rara del modo in cui gli operatori, che applicano la direttiva nel loro lavoro e molti dei quali lavorano direttamente sui casi di terrorismo, sperimentano l'applicazione pratica della direttiva per quanto riguarda il suo impatto sui diritti fondamentali.

GARANTIRE LA PREVEDIBILITÀ E LA CHIAREZZA DEI REATI NEL SETTORE DEL TERRORISMO

PARERE 1 DELLA FRA

Gli Stati membri dovrebbero adottare misure per garantire che i reati nel settore del terrorismo siano prevedibili e chiari. Ciò potrebbe includere la fornitura agli operatori del settore degli orientamenti necessari per chiarire la portata dei singoli reati di terrorismo e reati connessi al terrorismo nel contesto della pertinente legislazione nazionale e la promozione dello scambio regolare di informazioni ed esperienze tra gli operatori coinvolti. Potrebbe anche includere, se del caso, il riesame delle definizioni applicabili dei singoli reati nel diritto nazionale e della loro applicazione pratica, al fine di evitare sovrapposizioni tra reati diversi, che possono comportare una mancanza di prevedibilità, e di evitare l'uso di disposizioni ampie e onnicomprensive anziché di reati chiaramente definiti.

La Commissione europea dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di chiarire ulteriormente le definizioni di singoli reati contenute nella direttiva e, se necessario, rivederle. Ciò rafforzerebbe la prevedibilità e la chiarezza della legge e, a sua volta, contribuirebbe a fornire un livello comparabile di garanzie in materia di diritti fondamentali in tutta l'UE e a garantire che il diritto dell'UE abbia un impatto coerente sui diritti e sulle libertà fondamentali in tutti gli Stati membri.

Il considerando 35 della direttiva fa riferimento ai principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, sanciti dall'articolo 49, paragrafo 1, della Carta. Comprendono anche il requisito della precisione, della chiarezza e della prevedibilità del diritto penale. In linea con la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo e con la corrispondente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, ciò significa che una persona può sapere dalla formulazione della disposizione pertinente quali atti e omissioni sono punibili penalmente. L'articolo 49, paragrafo 3, prevede inoltre che le pene inflitte siano proporzionate agli atti commessi.

La direttiva si basa su ampie definizioni di reati terroristici e di gruppo terroristico, introdotte nella **decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo** che ha preceduto la direttiva. Le conclusioni della FRA mostrano che ciò rende poco chiara la portata dei reati di nuova introduzione nella legislazione degli Stati membri, definiti in base al loro rapporto con questi reati nel senso ampio del termine. Inoltre, alcuni intervistati hanno osservato che la portata di alcuni reati introdotti o modificati dalla direttiva è suscettibile di interpretazione a causa della formulazione delle disposizioni sostanziali e dei considerando. Ciò include i reati di pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo (articolo 5), di ricevere un addestramento a fini terroristici (articolo 8) e di viaggiare a fini terroristici (articolo 9), che introducono condotte quali la «provocazione indiretta» o l'«autoapprendimento».

Inoltre, in alcuni Stati membri sono spesso applicati reati che comprendono un'ampia gamma di comportamenti vagamente definiti, come ad esempio varie forme di partecipazione a un'organizzazione terroristica. Ciò riduce la chiarezza giuridica. Esistono inoltre

sovrapposizioni tra le definizioni di reati diversi nel diritto nazionale. Considerati nel loro insieme, questi fattori danno luogo a interpretazioni divergenti dei reati all'interno dell'UE, nonché a una giurisprudenza contrastante all'interno dei singoli Stati membri, e riducono la prevedibilità di quale comportamento sia criminalizzato e sotto quale reato.

EVITARE DI CRIMINALIZZARE LE ATTIVITÀ LECITE E DETERMINARE OGGETTIVAMENTE L'INTENZIONE TERRORISTICA

PARERE 2 DELLA FRA

Gli Stati membri dovrebbero garantire che la criminalizzazione di reati, quali la pubblica provocazione al terrorismo, i viaggi a fini preparatori terroristici e l'addestramento a fini terroristici, non incida sull'esercizio legittimo dei diritti individuali o abbia un effetto dissuasivo su tali diritti, tra cui in particolare la libertà di espressione e d'informazione, la libertà delle arti e delle scienze e la libertà di circolazione. Dovrebbero essere predisposte garanzie pratiche e dovrebbero essere forniti orientamenti alle autorità inquirenti affinché le attività di professionisti quali giornalisti, ricercatori o organizzazioni umanitarie non siano implicate nelle indagini sul terrorismo.

La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero fornire, sulla base delle rispettive sfere di competenza, orientamenti e formazione adeguati agli operatori coinvolti nelle indagini, nell'azione penale e nei giudizi sui reati di terrorismo e reati connessi, al fine di garantire che siano elaborati e utilizzati criteri oggettivi per stabilire la finalità richiesta. La formazione e lo scambio di opinioni per il personale delle autorità competenti in contesti transfrontalieri contribuirebbe a sviluppare una comprensione comune dei reati coinvolti e aiuterebbe a conseguire un'interpretazione e un'applicazione armoniose dei reati di terrorismo e dei reati connessi in tutti gli Stati membri. Tali attività dovrebbero avvalersi del sostegno delle reti esistenti di professionisti a livello europeo.

Il considerando 35 precisa che la direttiva deve essere attuata nel rispetto dei diritti sanciti dalla Carta e tenendo conto degli obblighi derivanti da altri strumenti dell'UE e internazionali in materia di diritti umani. Tra questi figurano, tra l'altro, la libertà di espressione e d'informazione di cui all'articolo 11 della Carta, la libertà delle arti e delle scienze di cui all'articolo 13 della Carta e la libertà di circolazione all'interno dell'UE ai sensi dell'articolo 45 della Carta.

La direttiva ha rafforzato l'attenzione della legislazione antiterrorismo dell'UE sui reati preparatori, ossia gli atti compiuti con l'intento di commettere o di contribuire alla commissione di reati di terrorismo veri e propri, tra cui la pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo, la ricezione di un addestramento a fini terroristici e i viaggi a fini terroristici. Tali reati criminalizzano le attività definite da una combinazione di intenti terroristici e comportamenti ordinari, quali l'uso di canali di comunicazione online, la consultazione di materiale scritto o online o il viaggio.

I rispondenti di gruppi professionali – compresi quelli che indagano, perseguono e processano tali casi – esprimono preoccupazione per il fatto che tali attività possono essere molto lontane da un vero e proprio atto terroristico. Questo approccio segna uno spostamento verso un approccio preventivo che criminalizza determinate attività sulla base del loro potenziale di condurre a futuri reati di terrorismo.

Le conclusioni della FRA dimostrano che ciò può incidere anche sui comportamenti leciti e può persino scoraggiare le persone dall'esercitare determinate attività perché sono preoccupate per l'interpretazione di tali attività da parte delle autorità. Ciò ha implicazioni, in particolare, per la libertà di espressione e d'informazione, la libertà delle arti e delle scienze e la libertà di circolazione. Può anche condurre a indagini su attività di individui o gruppi quali giornalisti, ricercatori, artisti o organizzazioni umanitarie che hanno motivi legittimi per svolgere attività quali i viaggi nelle zone di conflitto o lo studio di informazioni connesse al terrorismo.

Inoltre, in tutti gli Stati membri interessati dal lavoro sul campo, i rispondenti di tutti i gruppi professionali attestano che, a causa delle definizioni dei reati, la natura penale del comportamento

è determinata in larga misura dall'intenzione della persona, il che è difficile da dimostrare. In assenza di criteri oggettivi, sorgono preoccupazioni circa il fatto che le autorità possano basarsi su criteri e indicazioni soggettivi, presumere l'esistenza di un intento in taluni casi e trasferire l'onere della prova alla difesa.

I professionisti delle autorità investigative e dei tribunali sono spesso consapevoli del potenziale impatto sui diritti fondamentali. Tuttavia, dovrebbero interpretare i reati senza necessariamente avere accesso a orientamenti e formazione adeguati. Ciò contribuisce anche alla frammentazione della giurisprudenza in alcuni Stati membri e in tutta l'UE.



APPLICARE GARANZIE EFFICACI ALL'USO DEGLI STRUMENTI INVESTIGATIVI E DELLE PROVE

L'articolo 47 della Carta garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. L'articolo 48 garantisce la presunzione di innocenza e i diritti della difesa di chiunque sia stato accusato. Ai sensi del considerando 36 della direttiva, le garanzie procedurali previste da altre normative dell'Unione si applicano ai reati contemplati dalla direttiva. Tali garanzie comprendono quelle relative al diritto all'informazione, all'interpretazione e alla traduzione, al diritto di avvalersi di un difensore e al patrocinio a spese dello Stato, alla presunzione di innocenza e ai diritti dei minori nei procedimenti penali.

I rispondenti sono preoccupati per l'accento posto dalla direttiva sui reati preparatori formulati in modo ampio, come dimostrano le conclusioni della FRA. Questa enfasi può portare a un più ampio ricorso a strumenti investigativi più invasivi, compresa l'intercettazione delle comunicazioni elettroniche. Dato anche il particolare contesto delle indagini antiterrorismo, i giudici o altre autorità competenti tendono ad autorizzare più facilmente tali misure, anche per prevenire potenziali reati. Ciò può interferire in modo sproporzionato con i diritti procedurali e di altro tipo, come il diritto al rispetto della vita privata e familiare, e incidere anche sui diritti delle persone alle quali le misure non sono direttamente mirate. Nella maggior parte degli Stati membri interessati dal lavoro sul campo, gli avvocati difensori e gli specialisti del mondo accademico in materia di lotta al terrorismo e relative questioni di diritto penale hanno espresso in particolare tali opinioni. Anche alcuni giudici e pubblici ministeri le hanno confermate.



PARERE 3 DELLA FRA

Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'uso di strumenti investigativi speciali nelle indagini penali antiterrorismo sia mirato, proporzionato e accompagnato da garanzie che ne riflettano la natura invasiva, compresi criteri adeguati per la loro autorizzazione e supervisione, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'uso di informazioni di intelligence durante i procedimenti penali nei casi di terrorismo dovrebbe essere soggetto a garanzie efficaci, compreso il controllo giurisdizionale, che garantirebbero il rispetto dei diritti della difesa nella pratica.

Qualora le prove o le informazioni utilizzate nei procedimenti per reati di terrorismo e reati connessi provengano da paesi terzi, gli Stati membri dovrebbero garantire l'esistenza di un meccanismo che consenta ai giudici e alle altre autorità competenti di valutare sistematicamente se tali prove siano state ottenute ricorrendo alla tortura o ad altre violazioni dei diritti fondamentali.

La ricerca della FRA rileva inoltre che le informazioni ottenute al di fuori del procedimento penale, in particolare da fonti di intelligence, svolgono spesso un ruolo chiave nel procedimento, ma senza la necessaria trasparenza, regole chiare per il loro utilizzo nei procedimenti e garanzie per i diritti della difesa e un controllo giurisdizionale effettivo. Inoltre, le prove nei casi di terrorismo provengono spesso da paesi terzi, ma i giudici o altre autorità competenti sembrano presumerne la legalità e non verificano sistematicamente se sono state ottenute senza violare i diritti umani, in particolare mediante tortura.



EVITARE L'IMPATTO DISCRIMINATORIO DELLE MISURE ANTITERRORISMO SU GRUPPI SPECIFICI, IN PARTICOLARE I MUSULMANI

L'articolo 21 della Carta vieta qualsiasi forma di discriminazione. Ciò comprende, tra l'altro, la razza, l'origine etnica e la religione o il credo. Il divieto riguarda anche la discriminazione indiretta in base alla quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri potrebbero mettere in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone con una particolare caratteristica protetta (come la religione). L'articolo 10 garantisce libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Il considerando 35 della direttiva riconosce tali diritti e principi e il considerando 39 afferma che l'attuazione delle misure di diritto penale previste dalla direttiva dovrebbe escludere qualsiasi forma di arbitrarietà, razzismo o discriminazione.

La ricerca della FRA dimostra che in tutti gli Stati membri interessati dal lavoro sul campo, l'associazione di una persona a una religione o a un credo può, in pratica, aumentare la probabilità di essere sottoposta a indagini penali e ad altre misure. Ciò è dovuto al fatto che le politiche antiterrorismo si concentrano prevalentemente sul «jihadismo» e che la direttiva e il suo recepimento si sono incentrati sulla questione dei combattenti terroristi stranieri.

Inoltre, gli intervistati appartenenti a diversi gruppi professionali esprimono preoccupazioni concrete per il fatto che il credo religioso e le sue manifestazioni possano essere erroneamente interpretati come un segno di radicalizzazione e utilizzati al posto di criteri oggettivi per stabilire la volontà. L'intento svolge un ruolo determinante nel distinguere tra attività ordinarie e reati di pubblica istigazione a commettere reati di terrorismo, viaggi a fini terroristici e addestramento a fini terroristici. La mancanza di prove empiriche sembra costituire un grave ostacolo alla valutazione della portata del possibile impatto discriminatorio delle misure antiterrorismo.

Inoltre, le conclusioni della FRA mostrano che, in alcuni Stati membri, reati quali la provocazione pubblica di commettere un reato terroristico e il viaggio a scopo terroristico sono applicati prevalentemente o esclusivamente al «jihadismo». Ciò avviene nonostante la formulazione neutrale delle disposizioni giuridiche nella direttiva e nelle legislazioni nazionali, nonché la minaccia rappresentata da altre forme di terrorismo. Comportamenti comparabili motivati, ad esempio, dall'estremismo di destra potrebbero non essere soggetti allo stesso obiettivo o non essere perseguiti a norma della legislazione antiterrorismo, come indicato specificamente da una serie di intervistati.



PARERE 4 DELLA FRA

Gli Stati membri dovrebbero garantire che la legislazione, le politiche e le misure in materia di terrorismo siano formulate e applicate in modo pienamente coerente con il divieto di discriminazione diretta e indiretta. Al fine di valutare l'impatto sui diversi gruppi, anche sulla base della religione e dell'etnia, è opportuno raccogliere e analizzare regolarmente dati disaggregati sull'applicazione e l'impatto delle misure antiterrorismo.

Gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione degli operatori del settore coinvolti nelle indagini, nell'azione penale e nei giudizi sui reati di terrorismo e sui reati connessi, orientamenti e formazioni adeguati, al fine di garantire che le convinzioni e le pratiche religiose non siano trattate come un indicatore dei segni di radicalizzazione e di intenzione terroristica, specialmente in assenza di altre prove oggettive al riguardo.

Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione l'introduzione di misure specifiche, ove opportuno, per garantire che la legislazione antiterrorismo e altre misure siano applicate allo stesso modo alle diverse forme di terrorismo, indipendentemente dalla loro motivazione.

APPLICARE MISURE ANTITERRORISMO SOLO A CONDOTTE DI NATURA TERRORISTICA

PARERE 5 DELLA FRA

La Commissione europea dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di fornire orientamenti agli Stati membri per sostenere un'interpretazione e un'applicazione dei reati di terrorismo e dei reati connessi al terrorismo pienamente in linea con le finalità stabilite nella direttiva.

In tale contesto, potrebbe anche esaminare l'interpretazione e l'applicazione della direttiva parallelamente al diritto internazionale pertinente e valutare se tutte le definizioni siano sufficientemente precise e non consentano un'interpretazione estensiva da parte delle autorità nazionali e la criminalizzazione di attività che non sono di natura terroristica.

Il diritto internazionale e dell'UE, compresa la direttiva, considera il terrorismo una forma di criminalità particolarmente grave che persegue uno scopo terroristico specifico. Nella direttiva, scopi terroristici sono ad esempio intimidire gravemente la popolazione e costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto. Questi due obiettivi sono in linea con le convenzioni, i protocolli e gli altri strumenti internazionali contro il terrorismo, tra cui la risoluzione 1566 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Tuttavia, all'articolo 3 paragrafo 2, lettera c), la direttiva prevede anche un terzo obiettivo: destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale. Ciò non ha alcuna contropartita nel diritto internazionale; di conseguenza, vi è il rischio che l'Unione europea e i suoi Stati membri utilizzino una nozione più ampia di terrorismo, che può creare confusione se applicata

insieme ad altri strumenti internazionali.

Inoltre, il considerando 8 della direttiva sottolinea che gli atti che perseguono uno degli obiettivi summenzionati non possono essere considerati reati terroristici se non comportano uno dei reati gravi specificati che possono danneggiare gravemente un paese o un'organizzazione internazionale. Pertanto, le proteste pacifiche non dovrebbero essere considerate atti di terrorismo, ma neanche le attività criminalmente punibili che sono ostili nei confronti dello Stato ma che non raggiungono o non mirano a una certa intensità di violenza o distruzione materiale. Di conseguenza, qualsiasi attività connessa a tali atti, come la provocazione a commettere tali atti o varie forme di partecipazione ad essi, dovrebbe anch'essa esulare dal campo di applicazione della legislazione antiterrorismo.

Le conclusioni della FRA mostrano che in alcuni Stati membri la nozione di terrorismo, e di conseguenza il ricorso alla legislazione e alle misure antiterrorismo, è estesa ad attività che non sono di natura terroristica così definita. Ciò comprende il loro utilizzo contro ideologie, gruppi e individui che lo Stato percepisce come indesiderabili, che possono comprendere movimenti anarchici o separatisti non violenti, proteste pubbliche di vario tipo, organizzazioni non governative o cittadini di paesi terzi. Avvocati difensori, specialisti del mondo accademico in materia di antiterrorismo e relative questioni di diritto penale, ed esperti di ONG in particolare, ma anche alcuni giudici, affermano che ciò può, tra l'altro, portare a un uso sproporzionato degli strumenti investigativi e delle pene.

Tale interpretazione e applicazione estensiva della legislazione antiterrorismo può incidere negativamente su una serie di diritti fondamentali, avere un impatto su gruppi e ideologie che non sono di natura terroristica e comportare il superamento della finalità legittima degli sforzi antiterrorismo, ignorando il diritto dell'UE e il diritto internazionale.

GARANTIRE UN USO PROPORZIONATO DELLE MISURE AMMINISTRATIVE E L'ACCESSO A UN RICORSO EFFETTIVO

La direttiva è principalmente uno strumento di diritto penale. Tuttavia, l'articolo 28, paragrafo 1, elenca le disposizioni regolamentari e amministrative, oltre alle disposizioni legislative, come modalità di recepimento nel diritto nazionale. Il considerando 35 precisa che la direttiva deve essere attuata nel rispetto dei diritti sanciti dalla Carta e tenendo conto degli obblighi derivanti da altri strumenti dell'UE e internazionali in materia di diritti umani.

Alcuni Stati membri, pur criminalizzando i reati di terrorismo contemplati dalla direttiva, hanno anche introdotto misure amministrative, come dimostrano le conclusioni della FRA. Tali misure riguardano, tra l'altro, i viaggi, la formazione e i reati di pubblica provocazione. Possono includere il monitoraggio post-condanna, nonché l'inclusione nelle banche dati di combattenti terroristici stranieri e di sospettati radicali, la restrizione dei movimenti, come gli arresti domiciliari o i divieti di viaggio, le misure previste dalla legislazione sull'immigrazione, come l'espulsione, e sanzioni particolarmente severe, in particolare la privazione della nazionalità. A seconda del loro tipo specifico, tali misure amministrative possono avere un impatto considerevole su vari diritti fondamentali.

Le misure amministrative sono applicate parallelamente alle sanzioni e ai procedimenti penali, ma anche alle persone nei confronti delle quali non è stato avviato alcun procedimento penale, o addirittura alle persone assolte dai tribunali, come indicano i risultati della ricerca.

Il diritto amministrativo e il diritto penale hanno natura e finalità intrinsecamente diverse. Ciò significa che le misure amministrative non sono soggette alle stesse rigorose garanzie procedurali delle decisioni di diritto penale. Esse sono generalmente applicate sulla base di criteri e prove meno precisi e, dato il contesto della lotta al terrorismo, sono spesso basate su informazioni di intelligence.

Ciò può portare, in pratica, ad aggirare i vincoli connessi ai procedimenti penali, secondo alcuni rispondenti. Inoltre, riduce notevolmente la trasparenza di tali misure e la possibilità di contestarle in modo efficace, e può potenzialmente comportare un'inversione dell'onere della prova. Di conseguenza, è anche difficile chiedere un rimedio efficace contro tali misure, dato che anche i tribunali che fornirebbero tale rimedio hanno spesso accesso limitato alle informazioni utilizzate come base per imporre la misura.

Vi sono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la disponibilità di vie non giudiziarie per presentare denunce contro misure antiterrorismo, la ricerca rileva. In alcuni Stati membri, organismi con un mandato e poteri solidi e competenze, come alcune istituzioni di difesa civica o organismi di vigilanza specializzati, possono controllare le misure antiterrorismo, compresa la loro compatibilità con i diritti fondamentali.



PARERE 6 DELLA FRA

Gli Stati membri dovrebbero garantire che il ricorso a misure amministrative nei confronti di persone sospettate di coinvolgimento in attività terroristiche sia soggetto a norme e condizioni chiare per la loro applicazione, al fine di evitare un impatto sproporzionato sui diritti fondamentali.

Gli Stati membri dovrebbero garantire la disponibilità di mezzi di ricorso efficaci contro le decisioni che impongono misure amministrative, anche in termini di possibilità di impugnare e rivedere efficacemente le misure imposte sulla base di informazioni di intelligence. Gli organismi che offrono mezzi di ricorso extragiudiziali dovrebbero essere dotati del mandato, dei poteri e delle risorse adeguati per trattare eventuali reclami, coprire l'intera gamma di questioni che possono sorgere in relazione ai diritti fondamentali dall'applicazione di misure amministrative nel contesto della lotta al terrorismo ed eliminare eventuali lacune al riguardo.

Tuttavia, in altri Stati membri tali possibilità appaiono limitate, per vari motivi. Non vi può essere alcun organismo con un mandato dedicato a livello nazionale; la responsabilità può essere dispersa tra diversi organismi, portando a un approccio compartimentalizzato; esistono specifiche esenzioni dal mandato dell'organismo o ostacoli all'accesso alle informazioni sui singoli casi; inoltre, potrebbe sussistere una limitata consapevolezza del pubblico dei meccanismi di denuncia, laddove esistono, che sollevano interrogativi sull'efficacia delle procedure.





La presente sintesi illustra i principali risultati della relazione della FRA *Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism – Impact on fundamental rights and freedoms* [Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo – Impatto sui diritti e sulle libertà fondamentali]. La relazione principale è disponibile sul sito web della FRA.



PROMUOVERE E PROTEGGERE I DIRITTI FONDAMENTALI IN TUTTA L'UE

La relazione della FRA sulla direttiva (UE) 2017/541 esamina il modo in cui la direttiva affronta questioni relative ai diritti fondamentali che riguardano gli individui, i gruppi e la società nel suo complesso. Essa si concentra su tre reati specifici contemplati dalla direttiva, tutti di natura preparatoria: la provocazione pubblica a commettere un reato terroristico, il viaggio a scopo di terrorismo e la formazione al terrorismo.

La presente sintesi illustra i principali risultati emersi dalla relazione della FRA.



FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea