



Bruxelles, 18.10.2017
COM(2017) 606 final

2017/0265 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio
d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196)**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (convenzione n. 196) è stata aperta alla firma il 16 maggio 2005. L'Unione europea ha firmato la convenzione n. 196 il 22 ottobre 2015¹. La presente proposta riguarda la decisione di concludere la convenzione n. 196 a nome dell'Unione e va letta in combinato disposto con la proposta di decisione relativa alla conclusione del protocollo addizionale (convenzione n. 217) che integra la convenzione per la prevenzione del terrorismo (convenzione n. 196).

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Lo scopo della convenzione n. 196 è rafforzare l'impegno delle parti nella prevenzione del terrorismo e dei suoi effetti pregiudizievoli sul pieno godimento dei diritti umani, in particolare del diritto alla vita, sia con misure adottate a livello nazionale che attraverso la cooperazione internazionale (articolo 2). La convenzione n. 196 pertanto qualifica come reati i seguenti atti qualora praticati intenzionalmente: pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo (articolo 5), reclutamento a fini terroristici (articolo 6), addestramento a fini terroristici (articolo 7), così come il fatto di contribuire e di rendersi complice dei reati di cui sopra, il fatto di incitare a commetterli e di tentare di commetterli (cosiddetti "reati accessori" di cui all'articolo 9). L'articolo 1 definisce il concetto di "reato di terrorismo" rinviando agli atti elencati all'appendice I della convenzione n. 196.

Le disposizioni che definiscono i reati sono completate dalle norme che stabiliscono la responsabilità degli enti giuridici per gli stessi (articolo 10) e che fissano le condizioni per le sanzioni e le pene (articolo 11). La determinazione, attuazione e applicazione della qualifica di reato per gli atti in questione è soggetta alle condizioni e alle garanzie sui diritti fondamentali sancite all'articolo 12. La convenzione n. 196 stabilisce le norme di competenza giurisdizionale sui reati (articolo 14), fissa l'obbligo d'indagine (articolo 15) e il principio «aut dedere aut judicare» (articolo 18). Queste misure sono accompagnate da norme riguardanti la protezione, il risarcimento e il sostegno delle vittime del terrorismo (articolo 13), le politiche nazionali di prevenzione (articolo 3) e la cooperazione internazionale in materia di prevenzione (articolo 4). La convenzione n. 196 contiene inoltre varie disposizioni volte a rafforzare la cooperazione internazionale in materia penale attraverso la mutua assistenza giudiziaria, compresi lo scambio spontaneo di informazioni (articoli 17 e 22) e l'extradizione (articoli 19, 20 e 21), ferma restando una clausola di non discriminazione (articolo 21).

La convenzione n. 196 prevede l'apertura alla firma dell'Unione europea (articolo 23, paragrafo 1); comprende inoltre una "clausola di disconnessione" in base alla quale nelle relazioni fra gli Stati membri dell'Unione europea si applicano le norme dell'Unione (articolo 26, paragrafo 3).

¹ Decisione (UE) 2015/1913 del Consiglio, del 18 settembre 2015, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, GU L 280 del 24.10.2015, pag. 22) e decisione (UE) 2015/1914 del Consiglio, del 18 settembre 2015, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, GU L 280 del 24.10.2015, pag. 24).

Dopo sei ratifiche, tra cui quelle di quattro di Stati membri del Consiglio d'Europa, la convenzione n. 196 è entrata in vigore il 1° giugno 2007. Al 21 febbraio 2017 ventitré Stati membri dell'Unione europea avevano ratificato la convenzione e tutti gli Stati membri dell'UE l'avevano firmata².

Il 19 maggio 2015 il Consiglio d'Europa ha adottato un protocollo addizionale (convenzione n. 217), che integra la convenzione n. 196 ed è entrato in vigore il 1° luglio 2017. Non è possibile essere parte del protocollo addizionale senza essere parte della convenzione n. 196³.

L'Unione europea ha firmato la convenzione n. 196 e il relativo protocollo addizionale⁴.

3. MOTIVI DELLA PROPOSTA

Il terrorismo ha una dimensione globale e rappresenta una crescente minaccia per i diritti fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto in Europa e in tutto il mondo. Gli attentati terroristici sono indiscriminati: le vittime del terrorismo possono avere le provenienze più varie.

Gli attentati terroristici perpetrati negli ultimi anni nell'Unione europea e nel resto del mondo sono inaccettabili violazioni dei principi che stanno alla base delle società democratiche. Di fronte a questa continua minaccia, l'Unione europea è più che mai tenuta ad agire all'unisono nel promuovere e sostenere i principi della sua ragion d'essere.

La lotta contro il terrorismo deve essere rafforzata, non soltanto a livello nazionale, ma anche a livello europeo e oltre. La natura transfrontaliera del terrorismo richiede un'intensa cooperazione internazionale. Un'interpretazione comune dei reati di terrorismo e dei reati connessi al terrorismo, integrata dalle disposizioni volte a facilitare la cooperazione tra le autorità nazionali stabilite nella convenzione n. 196, contribuisce a rafforzare ulteriormente l'efficacia degli strumenti e della cooperazione nel settore della giustizia penale a livello di Unione e internazionale.

La convenzione n. 196 prevede la qualifica di reato per gli atti di terrorismo e le attività connesse al terrorismo, la cooperazione internazionale per quanto riguarda tali reati e la protezione, il risarcimento e il sostegno delle vittime del terrorismo. I trattati, in particolare le disposizioni del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, conferiscono all'Unione la competenza nel settore disciplinato dalla convenzione n. 196. Pertanto l'Unione ha già adottato misure nei diversi settori contemplati dalla convenzione n. 196:

² Ufficio dei Trattati del Consiglio d'Europa, [Stato delle firme e ratifiche del trattato n. 196](#), stato al 29 agosto 2017.

³ Cfr. articolo 10 del protocollo addizionale.

⁴ Decisione (UE) 2015/1913 del Consiglio, del 18 settembre 2015, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, GU L 280 del 24.10.2015, pag. 22) e decisione (UE) 2015/1914 del Consiglio, del 18 settembre 2015, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, GU L 280 del 24.10.2015, pag. 24).

- la direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo⁵, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI, con riguardo agli Stati membri vincolati dalla direttiva;
- la decisione 2005/671/GAI del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici⁶;
- la direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio⁷;
- la direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo delle vittime di reato⁸;
- la direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo⁹;
- la decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali¹⁰;
- la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio relativa alle squadre investigative comuni¹¹;
- la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri¹²;
- la direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale¹³;
- la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea¹⁴;
- la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen¹⁵;
- la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge¹⁶;
- la decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (decisione Prüm)¹⁷.

⁵ Direttiva (UE) 2017/541, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

⁶ GU L 253 del 29.9.2005, pag. 22.

⁷ GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57.

⁸ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15.

⁹ GU L 338 del 21.12.2011, pag. 2.

¹⁰ GU L 328 del 15.12.2009, pag. 42.

¹¹ GU L 162 del 20.6.2002, pag. 1.

¹² GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

¹³ GU L 130 dell'1.5.2014, pag. 1.

¹⁴ Atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1).

¹⁵ GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

¹⁶ GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

¹⁷ GU L 210 del 6.6.2008, pag. 1.

L'Unione europea si è dunque dotata di una serie completa di strumenti giuridici per combattere il terrorismo, il che sottolinea la necessità che gli Stati membri agiscano nel quadro delle istituzioni dell'Unione quando assumono impegni internazionali nel settore della lotta al terrorismo.

Con l'adozione della direttiva sulla lotta contro il terrorismo, l'Unione europea è pronta a portare a termine l'impegno di concludere e quindi di essere parte del protocollo addizionale, il che è possibile solo concludendo la convenzione n. 196, al più tardi contestualmente alla conclusione del protocollo addizionale.

4. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La scelta del fondamento normativo di un atto dell'Unione deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto¹⁸. Se l'esame di un atto dell'Unione europea dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di esse è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante.

La finalità preponderante della convenzione n. 196 è l'introduzione di fattispecie di reato legate al terrorismo, settore per il quale l'Unione è competente in virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. La base giuridica sostanziale per la firma della convenzione n. 196 è pertanto l'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE.

L'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE stabilisce che il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotti una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. L'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), del TFUE stabilisce che, quando un accordo "riguarda settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria", il Consiglio adotti la decisione di conclusione dell'accordo previa approvazione del Parlamento europeo.

La convenzione n. 196 riguarda i settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria, in particolare la creazione di norme minime relative alla definizione dei reati in materia di terrorismo, nonché la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (articolo 82, articolo 83, paragrafo 1 e articolo 87 del TFUE). La base giuridica procedurale della proposta di decisione è pertanto l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), del TFUE.

5. APPLICAZIONE TERRITORIALE

Conformemente al protocollo n. 22 del trattato sull'Unione europea, la convenzione n. 196 firmata e infine conclusa dall'Unione europea è vincolante e applicabile in tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione della Danimarca. Conformemente al protocollo n. 21 del trattato sull'Unione europea, la convenzione n. 196 firmata e infine conclusa dall'Unione europea è vincolante e applicabile nel Regno Unito solo nella misura in cui tale Stato membro notifica al Consiglio che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione di tale strumento. L'Irlanda è vincolata dalla decisione quadro 2002/475/GAI e deve pertanto partecipare all'adozione della presente decisione.

¹⁸ Causa C-377/12, *Commissione/Consiglio*, punto 34.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) In conformità alla decisione (UE) 2015/1913 del Consiglio, del 18 settembre 2015¹⁹, la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196) è stata firmata il 22 ottobre 2015, fatta salva la sua conclusione.
- (2) Ai sensi dell'articolo 23 della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196, di seguito "la convenzione"), la convenzione è aperta all'approvazione dell'Unione europea.
- (3) L'Unione ha già adottato misure nei diversi settori disciplinati dalla convenzione.
- (4) L'Irlanda è vincolata dalla decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio²⁰ e partecipa pertanto all'adozione della presente decisione.
- (5) [A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Regno Unito ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione,
O
A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, il Regno Unito non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolato né è soggetto alla sua applicazione.]
- (6) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

¹⁹ GU L 280 del 24.10.2015, pag. 22.

²⁰ Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3).

(7) È opportuno approvare la convenzione a nome dell'Unione europea,
HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE n. 196) è approvata a nome dell'Unione europea.

Il testo della convenzione è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione europea, al deposito dello strumento di approvazione di cui all'articolo 23 della convenzione per esprimere il consenso dell'Unione europea a essere vincolata dalla convenzione.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore alla data di adozione²¹.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

²¹ La data di entrata in vigore della convenzione per l'Unione europea è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* a cura del Segretariato generale del Consiglio.