



Bruxelles, 12.9.2018
COM(2018) 641 final

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

**Un'Europa che protegge un'iniziativa per estendere le competenze della
Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero**

*Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo
del 19-20 settembre 2018*

«A "L'Unione europea deve essere più forte anche nella lotta contro il terrorismo. Negli ultimi tre anni abbiamo compiuto veri progressi, ma non abbiamo ancora gli strumenti per agire rapidamente in caso di minacce terroristiche transfrontaliere. [...] Ritengo quanto mai opportuno incaricare la nuova Procura europea di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero."

Jean-Claude Juncker, discorso sullo stato dell'Unione, 13 settembre 2017

1. Introduzione

Il terrorismo resta una delle sfide più importanti cui oggi le nostre società devono far fronte. Gli atti di terrorismo, che costituiscono uno dei tipi di reato più gravi, violano i valori stessi su cui si fonda l'Unione europea.

Un'Europa più forte deve tutelare i propri cittadini e garantire che i terroristi siano prontamente assicurati alla giustizia. Nel discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017 il presidente Juncker ha definito una serie di azioni volte a creare un'Unione più forte, più unita e più democratica entro il 2025. Per dare seguito a tale impegno, la Commissione presenta questa iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO)¹ così che essa sia in grado di svolgere indagini sui reati di terrorismo e di perseguirli.

Negli ultimi anni la minaccia del terrorismo nell'Unione europea ha continuato pesantemente a incombere e ad evolversi. Accanto al manifestarsi di nuove forme di attentati terroristici, la propaganda online e la creazione di reti sui social media sono divenuti potenti strumenti che consentono ai terroristi di comunicare nell'UE ai fini del reclutamento, della radicalizzazione e della raccolta di finanziamenti². La minaccia del terrorismo è presente e costituisce, a lungo termine, una sfida che richiede una risposta globale e strutturale da parte dell'Unione, anche per quanto riguarda le indagini e l'azione penale in relazione ai reati di terrorismo nell'UE.

¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea.

² Relazione Te-Sat di Europol (relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione europea) 2018.

L'Unione europea, pur rispettando i limiti imposti dal trattato³, ha intrapreso azioni risolutive per contrastare la minaccia del terrorismo, in particolare nel quadro dell'Agenda europea sulla sicurezza del 2015⁴ e nell'attività a favore di un'autentica ed efficace Unione della sicurezza⁵. Ha adottato misure volte a sottrarre ai terroristi lo spazio e i mezzi per realizzare attentati, configurare come reati gli atti di terrorismo in tutta l'Unione, migliorare la condivisione delle informazioni in materia di contrasto alla criminalità tra gli Stati membri, lottare contro la radicalizzazione e rafforzare la gestione delle frontiere esterne dell'Unione. Le agenzie dell'Unione, in particolare Eurojust ed Europol, rivestono adesso un ruolo più incisivo nell'agevolare la cooperazione giudiziaria e di polizia nell'UE, compresi il coordinamento e lo scambio di informazioni nei casi di terrorismo su richiesta delle autorità nazionali. Una proposta di regolamento per prevenire la diffusione di contenuti terroristici online è adottata insieme alla presente comunicazione⁶.

Nonostante si siano compiuti progressi notevoli e si siano registrati casi di cooperazione transfrontaliera efficace, l'Unione non dispone, per perseguire questo tipo di reati, di un sistema a livello europeo che includa tutte le varie fasi, dallo svolgimento delle indagini all'azione penale, fino al rinvio a giudizio. Sebbene non tutti gli Stati membri siano stati ugualmente esposti a minacce terroristiche negli scorsi anni⁷, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, lacune nelle indagini e nell'esercizio dell'azione penale in uno Stato membro possono causare vittime o comportare rischi in un altro Stato o in tutta l'Unione.

L'EPPO, recentemente istituita, è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione⁸. È stata istituita con il regolamento (UE) 2017/1939⁹, entrato in vigore il 20 novembre 2017, con la partecipazione di venti Stati membri¹⁰. Da allora hanno aderito alla cooperazione rafforzata anche altri due

³ Articolo 4, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE).

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla sicurezza, COM(2015) 185 final del 28.4.2015.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza, COM(2016) 230 final del 20 aprile 2016. Cfr. la più recente relazione sui progressi compiuti verso l'Unione della sicurezza (COM(2018) 470 final del 13.6.2018) e le relazioni precedenti per una panoramica dei progressi compiuti nella lotta al terrorismo e ad altre minacce alla sicurezza nell'Unione europea.

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online, COM(2018) 640 dell'11 settembre 2018.

⁷ Cfr. le relazioni Te-Sat di Europol per il 2015, pag. 13, per il 2016, pag. 15, per il 2017, pag. 11, e per il 2018, pag. 10.

⁸ Per le definizioni dei reati di competenza materiale dell'EPPO, si veda la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

⁹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea.

¹⁰ Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

Stati membri¹¹. Ci si sta attualmente adoperando per garantire che l'EPPO divenga pienamente operativa entro la fine del 2020. La presente iniziativa non pregiudicherà l'istituzione dell'EPPO ai sensi del regolamento (UE) 2017/1939.

2. L'iniziativa della Commissione

La Commissione presenta questa iniziativa, che prevede una modifica al trattato, per estendere le competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più di uno Stato membro, nell'ambito della risposta europea globale e rafforzata alle minacce terroristiche.

La presente comunicazione è accompagnata da un allegato contenente un'iniziativa per l'eventuale adozione di una decisione del Consiglio che modifichi l'articolo 86, paragrafi 1 e 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) allo scopo di estendere le competenze dell'EPPO a reati terroristici che interessano più di uno Stato membro.

L'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE prevede la possibilità di estendere le competenze dell'EPPO. Tale disposizione conferisce al Consiglio europeo il potere di adottare una decisione che modifichi il medesimo articolo allo scopo di estendere le attribuzioni dell'EPPO alla lotta contro la criminalità grave con ripercussioni in più Stati membri. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

Il termine "unanimità" di cui all'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE non si riferisce solo agli Stati membri che partecipano all'EPPO¹², ma include anche gli altri. Sebbene tale procedura semplificata di modifica del trattato non preveda che il Consiglio europeo agisca su proposta della Commissione, ciò non impedisce a quest'ultima di avanzare un'iniziativa.

Il Consiglio europeo può modificare l'articolo 86, paragrafi 1 e 2, del TFUE per estendere la competenza materiale dell'EPPO a tutti, alcuni o solo uno dei reati gravi che presentano una dimensione transnazionale. Tale nozione comprende i reati particolarmente gravi con una dimensione transnazionale di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. Un requisito aggiuntivo consiste nel fatto che la competenza dell'EPPO può essere estesa soltanto in relazione a "reati gravi con ripercussioni in più Stati membri".

¹¹ Il 1° agosto 2018 la Commissione ha confermato la partecipazione dei Paesi Bassi alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (GU L 196 del 2 agosto 2018). Il 7 agosto 2018 ha poi confermato la partecipazione di Malta (GU L 201 dell'8 agosto 2018).

¹² L'EPPO è stata istituita nell'ambito della cooperazione rafforzata e finora vi partecipano 22 Stati membri. Cfr. note 9, 10 e 11.

In seguito a una decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 86 del TFUE, la Commissione presenterà una proposta legislativa per modificare il regolamento (UE) 2017/1939 al fine di conferire all'EPPO la competenza in questione e apportare gli adeguamenti eventualmente necessari a rendere efficaci le attività di svolgimento delle indagini e di esercizio dell'azione penale. In fase di modifica del regolamento non sarebbe possibile disporre di una geometria variabile all'interno dell'EPPO in grado di consentire agli Stati membri di partecipare a componenti differenti delle sue competenze. Analogamente, gli Stati membri non partecipanti che aderiscano successivamente all'EPPO dovranno partecipare all'organismo nel suo complesso.

3. Lacune nelle indagini e nell'azione penale in relazione ai reati di terrorismo transfrontaliero

Nonostante i progressi significativi compiuti nella lotta al terrorismo e ad altre minacce alla sicurezza nell'Unione europea, in particolare nel contesto dell'Agenda europea sulla sicurezza e dell'attività a favore di un'autentica ed efficace Unione della sicurezza, permangono alcune lacune nell'attuale quadro giuridico, istituzionale e operativo. In particolare, non vi è un approccio comune a livello dell'Unione allo svolgimento delle indagini, all'esercizio dell'azione penale e al rinvio a giudizio in relazione ai reati di terrorismo transfrontaliero.

3.1. Frammentazione delle indagini sui reati di terrorismo

Attualmente le autorità di contrasto e giudiziarie nazionali sono le uniche responsabili dello svolgimento delle indagini, dell'esercizio dell'azione penale e del rinvio a giudizio in relazione ai reati di terrorismo. I loro poteri si arrestano tuttavia alle frontiere nazionali, mentre i reati di terrorismo molto spesso hanno una dimensione transfrontaliera¹³. Ciò comporta frequentemente approcci nazionali differenti allo svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale, nonché lacune nello scambio di informazioni, nel coordinamento e nella cooperazione tra le diverse autorità dei diversi paesi coinvolti.

Nel corso degli anni l'Unione ha introdotto una serie di misure volte a migliorare la cooperazione transfrontaliera in relazione ai reati di terrorismo. In particolare Eurojust ed Europol stanno già favorendo la cooperazione multilaterale, rispettivamente in ambito giudiziario e nelle attività di contrasto, nonché il coordinamento e lo scambio di informazioni nei casi riguardanti gravi reati transfrontalieri, su richiesta delle autorità nazionali. Il ruolo di Eurojust sarà ulteriormente rafforzato dal suo nuovo quadro giuridico, che dovrebbe entrare in vigore nel 2019¹⁴.

¹³ Cfr. trattazione precedente e articolo 83, paragrafo 1, del TFUE.

¹⁴ Il 19 giugno 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sulla riforma di Eurojust; il regolamento (UE) 2018/... del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., che istituisce l'Agenzia dell'Unione

Il carico di lavoro di Eurojust nell'ambito della lotta ai reati di terrorismo è più che raddoppiato nel periodo 2015-2017¹⁵, mentre il numero delle squadre investigative comuni è quadruplicato¹⁶. I casi gestiti da Eurojust dimostrano chiaramente la crescente necessità di un approccio comune e coordinato tra le autorità giudiziarie nazionali. Gli Stati membri richiedono l'assistenza di Eurojust, ad esempio, ai fini dello scambio di informazioni e prove, per accelerare l'adempimento delle richieste di assistenza giudiziaria reciproca e di estradizione, dei mandati d'arresto europei e degli ordini europei d'indagine nonché allo scopo di istituire squadre investigative comuni.

L'esperienza maturata da Eurojust suggerisce inoltre che, sebbene gli Stati membri attribuiscono una priorità elevata alle indagini e all'azione penale in tale ambito, le autorità spesso adottano una prospettiva nazionale, tenuto conto dei legami con gli aspetti relativi alla sicurezza nazionale. Il carattere delicato delle indagini legate al terrorismo può costituire un ulteriore ostacolo alla condivisione di informazioni da parte delle autorità e all'ampliamento delle indagini oltre quanto strettamente necessario in un caso nazionale.

Di conseguenza, i casi di terrorismo sono oggetto di indagini e azioni penali parallele e isolate nei diversi Stati membri. Pertanto la loro complessità e/o la loro natura transfrontaliera non sono sempre adeguatamente considerate. I confini della giurisdizione nazionale possono quindi rappresentare un impedimento alla comprensione e al contrasto delle attività di terroristi e cellule o reti terroristiche transfrontalieri.

Pur fornendo costantemente un solido sostegno agli sforzi compiuti dalle autorità nazionali per far fronte ai reati di terrorismo, Eurojust ed Europol possono agire unicamente sulla base delle richieste di sostegno avanzate dalle autorità nazionali. Inoltre, poiché nessuno dei due dispone dei poteri necessari a esercitare un'azione penale proattivamente coordinata, effettiva e proporzionata a livello dell'Unione, tali organismi non possono sopperire alla frammentazione dell'azione penale in relazione ai reati di terrorismo.

3.2. Lacune nello scambio tempestivo di informazioni sui casi di terrorismo tra le autorità nazionali e le agenzie dell'UE

Sebbene l'Unione abbia adottato misure volte a potenziare lo scambio strutturale di informazioni, in particolare lavorando a sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per la

europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio sta per essere formalmente adottato e sta per entrare in vigore.

¹⁵ 41 casi nel 2015, 67 nel 2016 e 87 nel 2017.

¹⁶ Nel 2017 sono state istituite 12 squadre investigative comuni allo scopo di contrastare il terrorismo, rispetto alle 4 del 2016 e alle 3 del 2015.

gestione della sicurezza, delle frontiere e della migrazione¹⁷, si continuano ad incontrare problemi considerevoli per quanto riguarda lo scambio tempestivo di informazioni in relazione a casi specifici di indagine o azione penale.

Quanto allo scambio di informazioni sui casi di terrorismo, nella sua recente relazione sui combattenti terroristi stranieri¹⁸, Eurojust ha affermato che non esiste un approccio uniforme relativamente alle informazioni condivise. Permangono differenze nel volume, nella tipologia e nella portata delle informazioni che ciascuno Stato membro condivide con Eurojust. È questo uno dei motivi per cui, durante un incontro sulla lotta al terrorismo organizzato da Eurojust nel giugno 2018, è stata nuovamente sottolineata l'importanza di effettuare verifiche incrociate delle informazioni giudiziarie ai fini del perseguimento dei reati terroristici¹⁹. A causa di questo scambio di informazioni non ottimale, la capacità di Eurojust di identificare legami esistenti con indagini e azioni penali in corso, compresi collegamenti con altri Stati membri, continua ad essere ostacolata.

Lo svolgimento di indagini e l'esercizio dell'azione penale in relazione ai reati di terrorismo in casi transfrontalieri concreti richiedono inoltre un'azione rapida e concertata da parte di tutte le autorità di contrasto e giudiziarie, così da evitare la perdita di qualsiasi prova e prevenire ulteriori reati di terrorismo eventualmente correlati. Ciò si dimostra tuttavia piuttosto problematico in casi transfrontalieri oggetto di indagini da parte di diverse autorità in vari Stati membri. Il problema è attenuato in parte dal sostegno di Europol ed Eurojust. Nessuno dei due organismi ha però il potere di obbligare le autorità nazionali a fornire informazioni specifiche o a svolgere indagini, il che significa che le informazioni non sempre sono rese disponibili in maniera tempestiva, sebbene il tempismo sia cruciale affinché il perseguimento dei reati di terrorismo sia efficace e affinché sia possibile prevenire ulteriori attentati terroristici eventualmente correlati.

3.3. Raccogliere, condividere e utilizzare prove sensibili

Garantire che le informazioni raccolte siano ammissibili come prove è fondamentale per perseguire efficacemente qualsiasi reato. Ciò vale in particolare nei casi di terrorismo, in cui l'azione penale si basa anche su prove indiziarie (sorveglianza, dichiarazioni di testimoni, intercettazioni). Dalle relazioni di Eurojust sul *Terrorism Convictions Monitor* (Panoramica

¹⁷ Per una panoramica cfr. la quattordicesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2018) 211 final del 17.4.2018).

¹⁸ Documento del Consiglio n. 15515/17 del 2 luglio 2018.

¹⁹ Cfr. il comunicato stampa di Eurojust del 21 giugno 2018, contenente ulteriori riferimenti: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. In tale dichiarazione congiunta, alcuni Stati membri chiedono la creazione di un registro giudiziario europeo antiterrorismo tenuto da Eurojust.

degli sviluppi giudiziari di casi connessi al terrorismo)²⁰ emergono inoltre problematiche legate alla raccolta, alla condivisione e all'utilizzo di determinate tipologie di informazioni da utilizzare come prova nel perseguimento dei reati di terrorismo. In particolare, nei casi di terrorismo la raccolta di informazioni dipende spesso dal ricorso a tecniche investigative speciali o implica il coinvolgimento di autorità competenti specializzate degli Stati membri. Tali informazioni spesso non sono condivise per proteggerne le fonti, per garantire l'anonimato degli informatori o per assicurare che i metodi con cui sono state raccolte rimangano riservati.

3.4. Mancanza di collegamenti tra la fase delle indagini e la fase dell'azione penale

Soprattutto nei casi riguardanti il terrorismo è essenziale un'azione attentamente coordinata tra le autorità di contrasto e le autorità preposte all'azione penale. I mandati d'arresto o le perquisizioni domiciliari devono essere attuati simultaneamente e le autorizzazioni giudiziarie devono essere rilasciate in tempo. È pertanto essenziale che la cooperazione tra le autorità inquirenti e quelle preposte all'azione penale si svolga senza ostacoli. Nonostante la collaborazione tra le autorità nazionali, Europol ed Eurojust, può accadere che il risultato finale sia influenzato da priorità o sensibilità nazionali differenti o semplicemente dalla (mancata) disponibilità di risorse. Non esiste un'autorità centrale a livello dell'Unione in grado di gestire sia degli aspetti investigativi che di quelli inerenti all'azione penale dei casi di terrorismo transfrontaliero, garantendo in tal modo un'effettiva cooperazione senza ostacoli tra tutte le autorità coinvolte a livello sia nazionale sia dell'UE, nel rispetto di scadenze rigorose e vincoli di riservatezza.

3.5. Inefficacia delle indagini e delle azioni penali parallele

I reati di terrorismo interessano spesso diversi paesi e coinvolgono frequentemente indagati o vittime di diverse nazionalità. Possono sorgere conflitti di competenza giurisdizionale quando, ad esempio, le vittime di un reato provengono da diversi Stati membri, con la conseguenza che tutti gli Stati membri interessati vogliono esercitare la propria giurisdizione in relazione allo stesso reato di terrorismo. In diversi casi recenti di terrorismo è accaduto che due o più Stati membri abbiano rivendicato parallelamente la competenza giurisdizionale a perseguire lo stesso reato, basandosi su diverse motivazioni, come la nazionalità della vittima o la competenza territoriale. Azioni penali parallele di questo tipo potrebbero dare origine a situazioni di *ne bis in idem*.

Attualmente non esiste un meccanismo adeguato dell'Unione in grado di far fronte a tali situazioni. Nei casi che interessano più di uno Stato membro, le misure investigative o le

²⁰ Cfr. le relazioni del Terrorism Convictions Monitor di Eurojust, edizione n. 28 del maggio 2018, pagg. 16-18 e 38, edizione n. 27 del marzo 2017, pag. 32, ed edizione n. 25 del giugno 2016, pagg. 29-31.

azioni penali adottate dalle autorità di uno Stato membro possono avere conseguenze sulle indagini o le azioni penali in corso in altri Stati membri. In particolare nei casi che coinvolgono cellule terroristiche i cui membri siano attivi in diversi Stati membri, un'azione coordinata è essenziale per evitare la scomparsa delle prove o degli indagati. Sebbene possa svolgere un ruolo fondamentale nel coordinamento delle indagini, Eurojust, con il suo attuale quadro giuridico, non può prendere decisioni in merito ai conflitti di competenza giurisdizionale né costringere le autorità degli Stati membri ad astenersi dall'esercitare la loro giurisdizione.

Le suddette lacune sono illustrate nel riquadro sottostante.

Caso ipotetico

Una cellula terroristica jihadista impiega, in vari Stati membri dell'UE, agenti che non hanno il permesso di comunicare tra loro o che non sono nemmeno a conoscenza della rispettiva esistenza e che ricevono istruzioni unicamente attraverso messaggi criptati. Hanno tutti compiti diversi, come prendere auto a noleggio, acquistare sostanze chimiche, raccogliere informazioni su potenziali obiettivi, procurare documenti d'identità falsi, mentre il capo delle operazioni agisce da un paese terzo.

Grazie alle informazioni ottenute attraverso le attività di contrasto nello Stato membro A, le autorità competenti scoprono l'attività di contraffazione di documenti con identità fittizie e arrestano l'indagato. Non sono a conoscenza del fatto che i documenti in questione sono destinati a una cellula terroristica di più ampie dimensioni, che li utilizza per compiere reati di terrorismo, e perseguono penalmente la persona in questione per falsificazione di documenti.

Nello Stato B le autorità di contrasto competenti riescono ad identificare una persona che ha acquistato grandi quantità di pesticidi, presumibilmente per fabbricare una bomba, la arrestano e l'accusano come "lupo solitario", ignorando l'esistenza di altri membri della cellula.

Il capo del gruppo terroristico nel paese terzo viene a conoscenza delle attività di contrasto e giudiziarie condotte negli Stati membri A e B e la cellula terroristica adegua i suoi piani di conseguenza.

Le azioni, seppur scoordinate, intraprese negli Stati membri A e B conducono di fatto all'esercizio dell'azione penale e a singole condanne, ma rendono impossibile accorgersi della rete più ampia e delle sue attività, e gli altri appartenenti alla rete possono quindi adattare i loro piani e proseguire le loro attività terroristiche.

4. L'EPPO può colmare le lacune esistenti

Come precedentemente illustrato, sebbene il valore aggiunto di Eurojust ed Europol nel sostenere le autorità nazionali e nell'agevolare la cooperazione giudiziaria sulla base degli strumenti esistenti di assistenza e riconoscimento reciproci sia fondamentale, non esiste un approccio europeo comune allo svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale in relazione ai reati di terrorismo né al rinvio a giudizio dei responsabili. Europol ed Eurojust non possono sopperire completamente alle carenze esistenti nelle indagini e nell'esercizio dell'azione penale concernenti i reati di terrorismo transfrontaliero, in quanto, diversamente dall'EPPO, il trattato non prevede che abbiano né che possano essere loro conferite le competenze necessarie.

Alla luce delle lacune precedentemente identificate, è necessaria una dimensione europea più solida che dia un seguito uniforme, efficace ed efficiente a tali reati in tutto lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Poiché i reati di terrorismo interessano tutti gli Stati membri e l'Unione nel suo complesso, occorre prevedere una soluzione a livello europeo. In tale contesto, esistono validi motivi per ritenere che l'EPPO possa apportare valore aggiunto alla lotta a tale tipo di reati e alla compensazione delle lacune individuate.

Il funzionamento dell'EPPO

L'EPPO è una procura europea indipendente che agisce a livello dell'UE e il cui mandato prevede lo svolgimento di indagini, l'esercizio dell'azione penale e il rinvio a giudizio per i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione nel suo complesso. La struttura integrata dell'EPPO comprende il procuratore capo europeo e i procuratori europei, che formano il collegio dell'EPPO, organizzato in camere permanenti, le quali opereranno presso l'ufficio centrale dell'EPPO in Lussemburgo. L'ufficio centrale dirigerà e supervisionerà i procuratori europei delegati con sede negli Stati membri partecipanti, che sono parte integrante dell'EPPO e si occuperanno di svolgere le indagini, esercitare l'azione penale e rinviare a giudizio i casi dell'EPPO dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali competenti.

L'ufficio centrale, inoltre, controllerà, dirigerà e supervisionerà le indagini e l'azione penale dei procuratori europei delegati, assicurando così una politica coerente in materia di indagini e azioni penali in tutt'Europa e consentendo un seguito efficace e mirato. I procuratori europei delegati dirigeranno l'operato delle autorità di contrasto nazionali, in particolare delle autorità di polizia e di dogana e degli organi preposti alle indagini finanziarie.

Vi sarà uno scambio diretto e immediato di informazioni in seno all'EPPO nonché tra l'EPPO e le autorità di contrasto nazionali e gli organismi dell'UE, compresi Eurojust, Europol e OLAF.

L'EPPO agirà in qualità di ufficio unico in tutti gli Stati membri partecipanti e perciò, in linea di principio, non saranno necessarie squadre investigative comuni *ad hoc* né richieste di

assistenza giudiziaria reciproca, come avviene attualmente. Nel corso delle proprie operazioni, l'EPPO potrà inoltre servirsi di un ampio ventaglio di misure investigative per raccogliere prove a carico e a scarico, al fine di garantire azioni penali coerenti ed efficienti dinanzi agli organi giurisdizionali competenti.

4.1. Una risposta europea globale basata su indagini e azioni penali per reati di terrorismo transfrontaliero

L'EPPO conferirà una dimensione europea all'impegno in atto per far fronte ai reati di terrorismo e sopperire alle carenze esistenti, colmando le lacune tra le iniziative intraprese singolarmente dagli Stati membri nello svolgimento delle indagini e nell'esercizio dell'azione penale in tale ambito. Rispetto all'approccio attuale, l'EPPO stabilirà una relazione diretta con le autorità dei diversi Stati membri e gli attori dell'Unione per quanto concerne i reati di terrorismo. Si tratterà probabilmente di un salto di qualità determinante, che renderà più efficaci le indagini e l'azione penale in relazione a tali reati in tutta l'Unione.

L'EPPO si troverà in una posizione ottimale nel perseguire i reati di terrorismo in tutta l'Unione, in quanto i procuratori europei delegati saranno integrati nei sistemi nazionali e lavoreranno al fianco delle autorità di contrasto nazionali, mentre il collegio dell'EPPO svilupperà, contro i reati di terrorismo, un'azione coerente a livello di Unione che renderà efficienti ed efficaci le indagini e l'azione penale. In particolare, potrà ordinare indagini, garantire la tempestiva raccolta di ulteriori prove, collegare tra loro e perseguire in maniera congiunta casi correlati e dirimere qualsiasi questione di competenza giurisdizionale prima di sottoporre un caso agli organi giurisdizionali. Cooperando inoltre a stretto contatto con altri attori dell'Unione, come Eurojust ed Europol, godrà di una posizione strategica per dare applicazione all'approccio dell'Unione alle indagini e all'azione penale in relazione ai reati di terrorismo.

4.2. Scambio tempestivo e sufficiente di informazioni sui reati di terrorismo

L'EPPO potrà ovviare alle attuali difficoltà nell'effettuare uno scambio di informazioni tempestivo. Sarà in grado non solo di ottenere informazioni sui reati di terrorismo dagli Stati membri, ma anche di incaricare le autorità nazionali di raccogliere maggiori informazioni in maniera proattiva e mirata. Lo stesso varrà per lo scambio di informazioni con Eurojust ed Europol.

Il coinvolgimento dell'EPPO sarà parimenti vantaggioso in relazione alla raccolta, alla condivisione e all'utilizzo di taluni tipi di prove. Dato che il collegio dell'EPPO sarà formato da procuratori europei originari di tutti gli Stati membri partecipanti, l'EPPO si troverà in una posizione ottimale per poter trattare informazioni sensibili e riservate. Attraverso i procuratori europei delegati e i procuratori europei incaricati della supervisione, garantirà ad esempio che sia mantenuta la riservatezza sulle modalità di raccolta delle informazioni e che siano concordati codici chiari per il trattamento delle informazioni utilizzate. L'EPPO diventerà *la* procura europea e potrà quindi cooperare più facilmente con i paesi terzi o le organizzazioni

internazionali rispetto a quanto avviene per i singoli Stati membri. A tale riguardo, beneficerà delle disposizioni contenute nel regolamento (UE) 2017/1939 relativo alla cooperazione internazionale e del quadro giuridico che sarà istituito.

Con il suo approccio integrato, l'EPPO creerà nuovi canali per lo scambio di informazioni a livello dei procuratori europei delegati e delle autorità degli Stati membri, nonché a livello centrale, con gli organismi dell'Unione, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Il flusso di informazioni in tutta l'Unione sarà facilitato, consentendo reazioni rapide all'evolversi del terrorismo e alle sue nuove modalità operative.

4.3. Un collegamento tra la fase delle indagini e la fase dell'azione penale

L'EPPO sarà responsabile sia dello svolgimento delle indagini sia dell'esercizio dell'azione penale in relazione ai reati a danno del bilancio dell'Unione e avrà il vantaggio di poter coordinare le indagini di polizia, potendo disporre, ad esempio, il congelamento rapido e la confisca dei beni e l'arresto in tutta l'Unione. Ciò permetterà anche di ovviare alle lacune esistenti dovute a indagini e azioni penali parallele e frammentate nei casi di terrorismo.

L'EPPO renderà possibile un approccio molto più coeso e coordinato alle indagini e all'azione penale. Le indagini dirette dall'EPPO garantiranno che tutte le autorità coinvolte possano avere accesso in ogni momento alle informazioni di cui hanno bisogno in maniera tempestiva. Inoltre vi sarà una chiara struttura decisionale il cui scopo principale sarà il conseguimento del miglior risultato per tutti gli Stati membri interessati. Le indagini riguardanti i reati che rientrano nel nuovo mandato dell'EPPO trarranno beneficio da questo suo ruolo centrale di indirizzo e potranno pertanto procedere in maniera ben coordinata, tenendo conto di tutti gli elementi, indipendentemente dal luogo in cui il reato si è verificato. Un approccio coordinato alle indagini e all'azione penale assicurerà inoltre che le autorità inquirenti possano fare affidamento sui poteri dell'EPPO nel garantire che l'attività investigativa sia intrapresa nel momento e nel luogo in cui essa è maggiormente efficace, a prescindere dal luogo dell'Unione in cui tali azioni devono essere intraprese.

4.4. Efficienza e coerenza delle indagini e dell'azione penale

L'EPPO sarà in grado di garantire un'azione penale coerente ed efficace nei confronti dei reati di terrorismo, tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri coinvolti e dell'Unione nel suo complesso. Nel collegio dell'EPPO siederanno procuratori europei con conoscenze dei sistemi giuridici nazionali e ciò contribuirà a garantire la risposta migliore possibile ai casi di terrorismo transfrontaliero. L'EPPO sarà in posizione ideale per affrontare questioni di giurisdizione, data la sua natura di unico attore a livello dell'Unione incaricato di decidere, sulla base di criteri oggettivi, a quali organi giurisdizionali sottoporre il caso di specie. Tale decisione sulla giurisdizione più idonea ad esercitare l'azione penale in relazione a un caso specifico consentirà di prevenire eventuali conflitti e inutili controversie. L'estensione delle competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più di uno Stato membro potrà pertanto ridurre la possibilità che, a tale riguardo, sorgano conflitti di competenza giurisdizionale e fornirà un meccanismo di risoluzione efficace nel caso in cui tale conflittualità continui a verificarsi.

Ipotetico caso futuro

Nello Stato membro A è in corso un'indagine concernente il finanziamento di attività terroristiche. Pur disponendo di elementi che indicano chiaramente che le persone su cui si indaga stanno finanziando il terrorismo, le autorità dello Stato membro non riescono a capire dove il denaro finisca per essere utilizzato. Parallelamente, nello Stato membro B è in corso un'indagine riguardante atti considerati preparatori a un attentato terroristico, compreso l'acquisto di materiale per la fabbricazione di una "bomba sporca". Nello Stato membro C, nel frattempo, un'indagine si sta incentrando su un particolare sito web contenente propaganda terroristica. Le autorità dello Stato membro C sospettano che alcune parti inaccessibili del sito vengano inoltre utilizzate da membri di un gruppo terroristico per comunicare.

Ritenendo che le indagini abbiano essenzialmente carattere nazionale, nessuno degli Stati membri interessati ha ancora chiesto aiuto ad Europol o Eurojust. Il nesso tra questi casi diventa evidente solo nel momento in cui il caso è portato all'attenzione dell'EPPO tramite uno dei procuratori europei delegati coinvolti nelle indagini nello Stato membro A: il finanziamento oggetto di indagine nello Stato membro A è di fatto destinato alle attività del gruppo che sta fabbricando la "bomba sporca" nello Stato membro B e, secondo quanto emerge, i vari gruppi sono in realtà in contatto fra loro tramite il sito web oggetto dell'indagine nello Stato membro C.

L'EPPO è in grado di garantire che gli atti di indagine necessari per avere accesso alle registrazioni del sito web nello Stato membro C abbiano luogo simultaneamente all'arresto dei componenti del gruppo dello Stato membro A, che si occupano del finanziamento, e del gruppo dello Stato membro B, che si occupano della preparazione della bomba, così che essi non abbiano alcuna possibilità di inquinare le prove.

Tutti i sospetti terroristi possono essere fermati contemporaneamente e ulteriori atti d'indagine possono essere coordinati e attuati da un unico ufficio, che assicurerà inoltre che non sorgano conflitti di giurisdizione e che le prove raccolte siano ammissibili.

5. Impatto dell'estensione delle competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri

5.1. Impatto sull'EPPO

Grazie alla sua struttura istituzionale integrata e ai suoi processi decisionali, l'EPPO offre notevoli vantaggi nella lotta contro i reati di terrorismo transfrontaliero. Tale struttura riunisce le conoscenze dei sistemi giuridici nazionali, consente una visione unitaria delle attività criminose transfrontaliere nell'Unione, permette di prendere decisioni rapidamente attraverso le camere permanenti, in seno alle quali operano i procuratori europei, e garantisce un seguito efficace a livello nazionale attraverso i procuratori delegati europei. Un sistema automatico di gestione dei fascicoli consentirà flussi rapidi di informazioni tra tutti i procuratori a livello

centrale e locale nell'intera Unione. La struttura istituzionale e i processi decisionali dell'EPPO dovranno essere mantenuti quando se ne estenderanno le competenze ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri.

L'estensione di competenza richiederà però una serie di modifiche del regolamento (UE) 2017/1939 che istituisce l'EPPO, al fine di tenere conto del suo mandato più ampio e della particolare attenzione che tale Procura europea attualmente rivolge verso i reati finanziari a danno del bilancio dell'Unione. Le modifiche riguarderanno in particolare la competenza materiale dell'EPPO, ma sarà necessaria anche una serie di altri adeguamenti. Inoltre l'estensione delle competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri inciderà anche sul suo bilancio e sul suo personale.

A seguito della decisione del Consiglio europeo di modificare l'articolo 86 del TFUE (cfr. sopra), la Commissione presenterà una proposta legislativa di modifica del regolamento (UE) 2017/1939, al fine di estendere le competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri, compresi gli adeguamenti necessari.

Competenza materiale

L'attuale competenza materiale dell'EPPO copre i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, definiti nella direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale²¹.

La competenza materiale dell'EPPO può essere analogamente estesa ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri mediante un riferimento alla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo²². L'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE prevede la possibilità di estendere la competenza materiale dell'EPPO a una serie di reati gravi che presentano una dimensione transnazionale e, con la presente iniziativa, la Commissione chiede un'estensione mirata ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri.

A seguito di detta estensione, l'articolo 22 del regolamento (UE) 2017/1939 sarà modificato di conseguenza con l'inserimento di un nuovo paragrafo che disponga la competenza dell'EPPO relativamente ai reati di cui agli articoli da 3 a 12 e 14 della direttiva (UE) 2017/541, come recepita dal diritto nazionale, laddove tali reati interessino più Stati membri²³.

²¹ Cfr. precedente nota 8.

²² Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio. Conformemente all'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2017/541 gli Stati membri devono recepire detta direttiva entro l'8 settembre 2018.

²³ L'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE stabilisce che l'estensione può riguardare i reati che abbiano ripercussioni in più Stati membri. Ciò non esclude che anche i paesi terzi siano toccati da tali reati.

I reati di cui alla direttiva (UE) 2017/541 includono i "reati di terrorismo", i "reati riconducibili a un gruppo terroristico", e i "reati connessi ad attività terroristiche", quali la pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo, il reclutamento, la fornitura e la ricezione di addestramento a fini terroristici, i viaggi a fini terroristici, l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi e il finanziamento del terrorismo. Sono contemplati, oltre alla commissione, anche il concorso, l'istigazione e il tentativo di compiere tali reati.

L'articolo 2 del regolamento (UE) 2017/1939 ("definizioni") rispecchierà l'inserimento di tali reati tra le competenze dell'EPPO, precisando ulteriormente che essi devono interessare più Stati membri.

Altri adeguamenti del regolamento (UE) 2017/1939

Poiché l'attuale quadro giuridico dell'EPPO è concepito per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati a danno del bilancio dell'Unione, l'estensione delle sue competenze ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri richiederà, di conseguenza, altri adeguamenti del regolamento (UE) 2017/1939 al fine di renderlo idoneo.

Le questioni che dovranno essere esaminate nel regolamento includono, ad esempio, la definizione della competenza territoriale e personale dell'EPPO, l'eventuale necessità di adattare le condizioni di esercizio della competenza dell'EPPO (legate, in alcuni casi, ad aspetti particolarmente attinenti a reati a danno del bilancio, quali l'entità del danno stesso o del finanziamento a carico del bilancio dell'Unione), i suoi poteri di indagine o i principi di giurisdizione. Il quadro attuale prevede inoltre una serie di disposizioni sui reati finanziari, con riferimenti alle soglie finanziarie²⁴, e sui requisiti di competenza specifica nel settore delle indagini finanziarie come criterio di selezione per la nomina dei procuratori dell'EPPO²⁵. Tali disposizioni andranno adeguate di conseguenza per tener conto delle esigenze specifiche legate alle indagini e all'azione penale nei reati di terrorismo.

Considerazioni inerenti al bilancio e al personale

L'estensione del mandato dell'EPPO avrà implicazioni anche per il suo bilancio e il suo personale. L'aumento del carico di lavoro richiederà infatti un maggior numero di procuratori e altro personale particolarmente esperto nello svolgimento di indagini e nell'esercizio dell'azione penale in relazione ai reati di terrorismo. Dovranno inoltre essere opportunamente adattati i necessari requisiti di sicurezza dell'ufficio. Le implicazioni di cui sopra saranno

²⁴ Ad esempio nell'ambito dell'esercizio della competenza dell'EPPO (articoli 24 e 25 del regolamento (UE) 2017/1939), del diritto di avocazione dell'EPPO (articolo 28 del regolamento (UE) 2017/1939) o dei rinvii e dei trasferimenti di procedimenti alle autorità nazionali (articolo 34 del regolamento (UE) 2017/1939).

²⁵ Articoli 14 e 16 del regolamento (UE) n. 2017/1939.

esaminate in modo più approfondito sulla base di informazioni più dettagliate da presentarsi nella scheda finanziaria legislativa che accompagnerà una futura proposta legislativa.

5.2. Impatto sulle agenzie dell'UE e sulle autorità nazionali

L'estensione delle competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri avrà un impatto sui compiti e sui ruoli attuali di Europol ed Eurojust, nonché sulle autorità nazionali. Ad esempio, occorrerà sviluppare ulteriormente la capacità di condurre analisi criminali a livello dell'UE, dato che tale forma di analisi costituisce uno dei principali vantaggi della condivisione di informazioni a questo livello. All'EPPO potrà essere conferito il potere di incaricare²⁶ Europol di svolgere attività di analisi criminale per conto della Procura. Analogamente, l'EPPO coordinerà attentamente le proprie attività con Eurojust, nell'ottica di garantire la complementarità della propria azione penale con quella esercitata dalle autorità nazionali e sostenuta da Eurojust. Tale complementarità rafforzerà il ruolo di Eurojust quale collegamento essenziale in azioni penali coordinate nel settore dei reati transfrontalieri connessi al terrorismo, come i reati informatici. Allo stesso tempo, Eurojust potrà dedicare le proprie risorse al sostegno delle indagini transfrontaliere riguardanti altri reati, come la criminalità organizzata, il traffico di droga e la tratta di esseri umani.

Lo sviluppo di una stretta relazione tra l'EPPO, Eurojust e Europol potrà determinare sinergie vantaggiose per tutte le parti coinvolte nella lotta ai reati di terrorismo e garantire che non vi siano ripetizioni inutili del lavoro svolto. In questo modo sarà possibile utilizzare risorse limitate nella maniera più efficiente.

L'estensione delle competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo avrà inoltre un impatto sulla collaborazione con altre autorità dell'Unione o nazionali, nonché sulle modalità e sul quadro giuridico di tale collaborazione. Tra le suddette autorità figurano, ad esempio, le Unità di informazione finanziaria, che sono incaricate, tra l'altro, di gestire le operazioni sospette in relazione al finanziamento del terrorismo.

6. Conclusioni

La minaccia del terrorismo resta elevata e continua a evolversi, richiedendo una risposta ancora più decisa da parte dell'Unione europea. Il rafforzamento della capacità, a livello di Unione, di svolgere indagini, esercitare un'azione penale e rinviare a giudizio i responsabili di reati di terrorismo fa parte di una risposta europea globale alle minacce terroristiche.

²⁶ L'articolo 102 del regolamento (UE) 2017/1939 stabilisce già che l'EPPO possa "anche chiedere a Europol di fornire supporto analitico a una sua indagine specifica"; tuttavia il potere di incarico qui previsto richiederà anche la modifica del regolamento Europol.

Essendo l'unico organismo con il potere di condurre indagini penali, esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali competenti e rinviare a giudizio i responsabili, l'EPPO ha un grande potenziale per contribuire in misura sostanziale al rafforzamento delle iniziative di lotta ai reati di terrorismo attualmente intraprese nell'Unione europea.

Con la presente comunicazione, la Commissione invita il Consiglio europeo, in vista del vertice di Sibiu del 9 maggio 2019, a portare avanti quest'iniziativa insieme al Parlamento europeo e a decidere di estendere le competenze dell'EPPO ai reati di terrorismo che interessano più Stati membri.