



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.11.2007
SEC(2007) 1425

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento alla

**Proposta di decisione quadro del Consiglio che modifica la decisione quadro
2002/475/JAI del Consiglio relativa alla lotta contro il terrorismo**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2007) 650 definitivo}
{SEC(2007) 1424}

Sintesi della valutazione dell'impatto

SEZIONE 1 QUESTIONI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Il programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007 comprende una proposta di revisione della decisione quadro del 13 giugno 2002 relativa alla lotta contro il terrorismo (in appresso, "decisione quadro") al fine di identificare soluzioni efficaci al problema della diffusione di propaganda terrorista attraverso vari mezzi di comunicazione e di limitare la trasmissione di competenze, in particolare in relazione alla fabbricazione di ordigni esplosivi e di bombe, a fini terroristici.

Nel giugno 2006 è stato avviato un esercizio di inventario su ampia scala. La Commissione nel 2006 ha diffuso tre diversi questionari: un questionario agli Stati membri nel giugno 2006; un questionario ai media, alle imprese del settore e alla società civile il 20 novembre 2006; ed infine un questionario a Europol e Eurojust l'11 dicembre 2006. Le risposte ai suddetti questionari sono sintetizzate agli allegati I, II e III alla valutazione d'impatto. Si sono inoltre tenuti colloqui e riunioni con rappresentanti dei media e dei prestatori di servizi Internet europei. Infine, il 20 marzo 2007 si è tenuta una conferenza al fine di riunire Stati membri, Europol, Eurojust e Cepol, illustrare i risultati dei questionari e discutere possibili soluzioni per contrastare l'uso di internet a scopi terroristici.

SEZIONE 2 DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione svolgono un ruolo importante nello sviluppo della minaccia che il terrorismo attualmente rappresenta. In particolare, Internet è uno strumento a buon mercato, rapido, di facile accesso e ha una portata praticamente mondiale. Tutti questi vantaggi, altamente apprezzati dai cittadini rispettosi delle leggi che utilizzano quotidianamente i servizi Internet, sono purtroppo sfruttati anche dai terroristi, che hanno perfettamente compreso il potenziale di Internet quale strumento di diffusione della propaganda per la mobilitazione e il reclutamento nonché di istruzioni e manuali per l'addestramento o la pianificazione di attentati con rischi e costi molto limitati.

Pertanto, Internet costituisce uno dei principali moltiplicatori dei processi di radicalizzazione e reclutamento: è utilizzato per ispirare e mobilitare reti locali e singoli individui in Europa e costituisce un'importante fonte di informazioni sulle risorse e i metodi terroristici, fungendo così da "campo di addestramento virtuale". La diffusione di propaganda e di know-how terroristici attraverso Internet ha rafforzato il terrorismo, rendendo più temibile la minaccia. Inoltre, è prevedibile che la portata di tale diffusione aumenti, dato che il numero rapidamente crescente degli utenti renderà Internet un elemento ancora più vitale della società moderna.

Le autorità di contrasto attualmente hanno difficoltà a contenere la spirale della radicalizzazione violenta e degli attacchi terroristici dovuta alla diffusione della propaganda e del know-how terroristici, in particolare attraverso Internet. La difficoltà è dovuta a una legislazione insufficiente, alla mancanza di capacità e competenze per gestire il volume e la pluralità delle lingue in cui la propaganda e il know-how terroristici sono diffusi e alla natura stessa di Internet: l'extraterritorialità, e l'anonimato che garantisce, ostacolano seriamente la risposta delle autorità di contrasto rendendo complicata tanto la rimozione di tali contenuti da

Internet quanto le indagini e il perseguimento dei responsabili di un sito web e dei relativi contenuti.

Da un esame della legislazione nazionale si evince che il diritto penale degli Stati membri non sempre contempla adeguatamente la diffusione della propaganda e del know-how terroristici. Una normativa carente - in particolare in relazione alla di fusione di istruzioni per la fabbricazione di bombe e di altri tipi di know-how - e sostanziali disparità tra misure giuridiche nazionali, soprattutto relative alla diffusione di propaganda terroristica, evidenziano la necessita di colmare le lacune in materia di sicurezza e di procedere ad un' opera di armonizzazione.

Il diritto dell'UE non contempla specificamente l'istigazione a commettere reati terroristici, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici. Inoltre, non è certo che la decisione quadro relativa alla lotta contro il terrorismo prescriva agli Stati membri di garantire la perseguibilità di una parte significativa dei messaggi diffusi via Internet per istigare a commettere reati terroristici o per diffondere know-how terroristico, siano essi liberamente accessibili (sito web), ad accesso riservato (forum di discussione) o indirizzati a candidati al reclutamento preselezionati.

Tuttavia, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo contempla l'uso di Internet in quanto strumento per l'istigazione a commettere atti terroristici, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici. Inoltre, prevede condizioni e misure di salvaguardia volte a garantire il rispetto dei diritti umani, in particolare il diritto alla libertà di espressione. Se tutti gli Stati membri firmeranno e ratificheranno la Convenzione, si perverrà all'armonizzazione dei paesi europei in questo specifico settore.

Qualunque normativa in questo campo disciplini questioni che si situano al limite tra il legittimo esercizio delle libertà (libertà di espressione, di associazione o di culto) e la criminalità avrà necessariamente un impatto diretto sui diritti fondamentali. La definizione, l'attuazione e l'esecuzione della criminalizzazione devono essere effettuati nel rispetto degli obblighi inerenti al rispetto dei diritti umani. Ciò implica altresì che qualunque definizione, attuazione ed esecuzione della criminalizzazione è soggetta al principio di proporzionalità, nel rispetto delle finalità legittime perseguite e della loro necessità nel contesto di una società democratica, escludendo qualunque forma di arbitrarietà o di trattamento discriminatorio o razzista¹.

SEZIONE 3 OBIETTIVI

L'adozione di misure efficaci volte a prevenire l'istigazione a commettere reati terroristici, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici, in particolare via Rete, contribuirebbe a prevenire lo sviluppo di una piattaforma più ampia e più forte di attivisti e sostenitori del terrorismo. Tali misure dovrebbero comprendere disposizioni giuridiche volte a colmare le lacune legislative di cui sopra e iniziative pratiche volte a rafforzare le capacità e il know-how delle autorità di contrasto. Queste azioni contribuirebbero a ridurre il rischio di attentati terroristici e le possibilità di radicalizzazione e reclutamento.

¹ Cfr. Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, punti 143-151.

Per quanto concerne le disposizioni giuridiche, esse dovrebbero chiaramente consentire alle autorità di contrasto di indagare in merito alla diffusione della propaganda terroristica e alla propagazione del know-how, anche via Internet, e di perseguire gli attivisti e i sostenitori del terrorismo che si celano dietro queste attività di promozione sull'intero territorio dell'Unione europea. Inoltre, le autorità di contrasto dovrebbero essere autorizzate a beneficiare quanto più possibile dell'armonizzazione già acquisita nella lotta contro il terrorismo e ad utilizzare per questi nuovi tipi di reato strumenti di cooperazione quali il Mandato di arresto europeo.

Quanto alle misure di ordine pratico, esse dovrebbero consentire alle autorità di contrasto di beneficiare di un addestramento adeguato, di attrezzature sufficienti e di assistenza qualificata da parte di esperti linguisti ed informatici, al fine di individuare e analizzare contenuti radicali violenti sul Web e rintracciare ed identificare coloro che si celano dietro la diffusione della propaganda e del know-how di tipo terroristico.

SEZIONE 4 OPZIONI STRATEGICHE

Le opzioni identificate per conseguire tale obiettivo sono:

- (1) Status quo Questa opzione costituisce uno status quo discutibile a causa dell'esistenza della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e il relativo processo di firma e ratifica attualmente in corso.
- (2) Proibire ai fornitori di servizi Internet di dare accesso a materiale per l'istigazione a commettere reati terroristici, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici. Questa opzione modifica considerevolmente il regime della direttiva sul commercio elettronico, introducendo un nuovo obbligo che in generale si applica ai fornitori di servizi.
- (3) Rafforzare le capacità e le competenze delle autorità di contrasto di contrastare l'uso di Internet per finalità terroristiche. Questa opzione prevede il finanziamento di una formazione adeguata, attrezzature efficaci e la partecipazione di esperti per consentire alle autorità di contrasto di individuare e analizzare più efficacemente il materiale destinato ad istigare alla commissione di atti terroristici, al reclutamento o all'addestramento a fini terroristici e di individuare gli attivisti o sostenitori che si celano dietro tale materiale.
- (4) Esortare gli Stati membri a firmare e/o ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo. Questa opzione consiste in una dichiarazione politica volta ad accelerare il processo di firma e ratifica della Convenzione.
- (5) Rivedere la decisione quadro relativa alla lotta contro il terrorismo al fine di introdurre reati paralleli a quelli previsti nell'ambito della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e rendere perseguibile l'istigazione a commettere atti terroristici, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici, anche mediante Internet.

SEZIONI 5 E 6 INCIDENZE E RAFFRONTO DELLE OPZIONI

Le incidenze delle opzioni strategiche sulla sicurezza, l'economia e i diritti umani sono attentamente presi in considerazione. Le incidenze in termini di sicurezza sono incentrate sul rafforzamento delle autorità di contrasto da un punto di vista giuridico o operativo. Le incidenze di tipo economico comprendono le spese sia per le autorità pubbliche che per il settore privato e rendono necessaria una distinzione tra impatti diretti e impatti indiretti. Le incidenze in termini di diritti umani comprendono impatti diretti sulla libertà di espressione e impatti indiretti sul diritto alla vita e il diritto all'integrità fisica e mentale. Nell'ambito di un'attenta analisi delle incidenze sulla sicurezza, l'economia e i diritti umani di ciascuna opzione sono stati identificati i rispettivi principali vantaggi e svantaggi.

Nell'ambito dell'opzione 1, la Convenzione sulla prevenzione del terrorismo avrà un impatto positivo sulla sicurezza, contribuendo ad affrontare il problema dell'uso di Internet per finalità terroristiche. Quest'opzione implica il rafforzamento delle autorità di contrasto per contrastare i nuovi modus operandi dei terroristi, tra cui reati commessi via Rete, nel pieno rispetto dei diritti umani. Essa implica inoltre che non si rende necessaria un'ulteriore regolamentazione a livello comunitario. Tuttavia, la piena armonizzazione sarà conseguita solo quando tutti gli Stati membri avranno firmato e ratificato la convenzione, e tale processo potrebbe richiedere vari anni.

L'opzione 2 è la più estrema di quelle esaminate. Essa presenta il vantaggio di limitare direttamente la diffusione del materiale rilevante attraverso Internet. Essa comporta tuttavia gravi svantaggi, nella fattispecie non incrimina il comportamento di coloro che producono propaganda e know-how terroristici e non garantisce pienamente il rispetto delle norme in materia di diritti umani.

L'opzione 3 fornisce soluzioni pratiche per superare le limitazioni delle autorità di contrasto nell'individuare e analizzare i messaggi che diffondono propaganda e know-how terroristici in Rete, permettendo inoltre di contribuire ad identificare gli autori di tali contenuti. Le informazioni in tal modo ottenute consentono di compiere progressi nella comprensione delle tendenze terroristiche, nell'anticipazione delle azioni e nella prevenzione degli attentati. Ciò nonostante, non consente di indagare sulla diffusione di propaganda e know-how terroristici e non consente di perseguire gli attivisti e i sostenitori del terrorismo che si celano dietro queste attività, in quanto non sono state adottate norme specifiche in tal senso. Pertanto, l'opzione 3 comporta solo un parziale rafforzamento delle autorità di contrasto, essendo carente sotto il profilo giuridico.

I vantaggi e gli svantaggi dell'opzione 4 non presentano differenze sostanziali rispetto all'opzione 1.

L'opzione 5 è simile all'opzione 1 per quanto attiene al suo impatto sui diritti umani, in quanto comprende condizioni e misure di salvaguardia della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, volte a garantire la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Tuttavia, essa comporta importanti vantaggi quali l'applicazione delle disposizioni della decisione quadro sulle sanzioni e sulla giurisdizione in relazione ai nuovi reati introdotti nella decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo. Inoltre, garantirebbe l'applicazione del mandato di arresto europeo e consentirebbe l'uso di specifici strumenti di cooperazione UE in connessione con la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo in relazione ai nuovi reati. Infine, comporta tutti i vantaggi della legislazione UE rispetto alle convenzioni e ai trattati internazionali.

Da questa analisi si evince che la combinazione delle opzioni 5 e 3 costituirebbe la strategia più efficace per contrastare il nuovo modus operandi dei terroristi, in particolare il loro uso di Internet come strumento per la pubblica istigazione a commettere reati terroristici, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici, nel pieno rispetto dei diritti umani.

SEZIONE 7 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il monitoraggio e la valutazione delle misure giuridiche previste nell'ambito dell'opzione 5 sarebbero assicurati, per quanto concerne la revisione della decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, dalla valutazione del recepimento a livello nazionale che viene regolarmente effettuata per verificare la trasposizione delle decisioni quadro, conformemente all'articolo 11 di questo strumento.

Per quanto attiene alle misure non legislative di cui all'opzione 3, il monitoraggio e la valutazione sarebbero garantiti dagli articoli 13 e 15 del programma specifico Prevenzione e lotta contro il crimine. L'articolo 13 prevede disposizioni dettagliate per il monitoraggio di ciascuna delle azioni finanziate dal programma e l'articolo 15 definisce le norme per la valutazione del programma stesso.