

LA PREVENZIONE DI EVENTI CBRN DI NATURA INTENZIONALE:  
OBBLIGHI UE E ATTUAZIONE IN ITALIA

SUSANNA VILLANI\*

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il contesto giuridico sovranazionale: una valutazione preliminare. – 3. Obblighi di prevenzione nel quadro giuridico dell’Unione europea. – 3.1 Obblighi di criminalizzazione e limitazione alle libertà personali. – 3.2 Obblighi in materia di scambio di informazioni con finalità investigativa e probatoria. – 4. L’attuazione degli obblighi di prevenzione da parte dell’Italia. – 5. Riflessioni conclusive.

**Abstract**

*The article intends to investigate scope and content of the core EU obligations on Member States to prevent the commission of terrorist acts through the use of CBRN weapons, as well as to evaluate the adaptation of Italian national law. To this end, it provides a brief overview of the supranational context and, in particular, of the approach taken by the Union in preventing terrorist attacks of CBRN nature. Later, the main categories of prevention obligations in the CBRN will be reconstructed. To complete the picture, it will be critically illustrated whether and how Italy has implemented its obligations under EU law and to what extent it can be considered a virtuous example in preventing CBRN events of intentional origin.*

**Suggerimento di citazione**

S. VILLANI, *La prevenzione di eventi CBRN di natura intenzionale: obblighi UE e attuazione in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Ricercatrice a tempo determinato di tipo a) in Diritto dell’Unione europea, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna.  
Contatto: [susanna.villani2@unibo.it](mailto:susanna.villani2@unibo.it)

## 1. Introduzione

Il quadro giuridico internazionale in materia di minacce CBRN è stato tradizionalmente sviluppato sulla base di un approccio prevalentemente incentrato sullo Stato e, come confermato dai timori derivanti dall'attuale conflitto tra Russia ed Ucraina, sul potenziale utilizzo illecito di armi nucleari da parte di soggetti statali in situazioni di conflitto interno o internazionale<sup>1</sup>.

Questo approccio si basa essenzialmente sul presupposto che tali minacce, considerando gli intrinseci ostacoli tecnici e logistici, hanno maggiori probabilità di provenire dagli apparati statali, che potrebbero acquisire – direttamente da altri Stati – armi CBRN (o parti di esse), o i materiali e le conoscenze per svilupparli. Tuttavia, non possono essere sottovalutati gli eventi intenzionali di tipo CBRN ricollegabili alla matrice terroristica da parte di attori non statali. Infatti, sebbene il rischio sia relativamente modesto rispetto agli attacchi terroristici convenzionali non CBRN, la possibilità di acquisire e utilizzare armi CBRN da parte di gruppi terroristici non può essere facilmente esclusa<sup>2</sup>. Inoltre, la globalizzazione del commercio, i progressi tecnologici e scientifici, e l'accesso sempre più agevole all'informazione – specialmente online – hanno aperto nuove possibilità alle organizzazioni criminali, rendendo imperativo adattare gli strumenti esistenti alle nuove sfide<sup>3</sup>.

Nell'ultimo decennio, a fronte del proliferare di gruppi terroristici altamente equipaggiati, gli Stati e le organizzazioni internazionali hanno così riorientato i loro interventi per affrontare il rischio di utilizzo di materiali CBRN da parte di attori non statali. Dal momento che il verificarsi di un attacco di tal genere rientra tra le situazioni di emergenza di natura antropica (e potenzialmente scongiurabili), inevitabilmente esso risponde alle logiche che sottendono all'intero ciclo di gestione dell'emergenza.

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul punto, si veda C.J. MARK, T. TAYLOR, E. EYSTER, W. MARAMAN, J. WECHLER, *Can Terrorists Build Nuclear Weapons*, in P. LEVENTHAL, Y. ALEXANDER (eds), *Preventing Nuclear Terrorism, The Report and Papers of the International Task Force on Prevention of Nuclear Terrorism*, Lexington Books, Lanham, 1987, p. 55 ss.; C.C. JOYNER, A.I. PARKHOUSE, *Nuclear Terrorism in a Globalizing World: Assessing the Threat and the Emerging Management Regime*, in *Stanford Journal of International Law*, 2009, p. 203 ss.; G. ACKERMAN, *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Terrorism*, in A. SILKE (ed.), *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Routledge, London, 2018, p. 240 ss.; A. CRETA, *Chapter 11. International Obligations to Prevent CBRN Industrial and Nuclear Accidents*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI, *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, Brill, Leiden, 2022, p. 176 ss.

<sup>2</sup> In linea con tale ricostruzione, J. REVILL, *Past as Prologue: The Risk of Adoption of Chemical and Biological Weapons by Non-State Actors in the EU*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2008, p. 629 ss.; S.E. MEULENBELT, M.S. NIEUWENHUIZEN, "Non-State actors" pursuit of CBRN weapons: From motivation to potential humanitarian consequences, in *International Review of the Red Cross*, 2015, p. 835 ss.

<sup>3</sup> Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

A tal fine, le autorità nazionali, in cooperazione con gli organismi preposti a livello sovranazionale, hanno iniziato ad adottare talune misure necessarie per prevenire il verificarsi dell'evento, individuando strumenti di cooperazione di natura non vincolante e introducendo al contempo specifici obblighi di *due diligence*<sup>4</sup>. In particolare, si presta attenzione alla necessità di migliorare gli strumenti di cooperazione tra le autorità nazionali al fine di prevenire il verificarsi di atti di terrorismo. Tra tutti, pare opportuno ricordare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC o Convenzione di Palermo) del 2000<sup>5</sup> che introduce diversi meccanismi di cooperazione contro le organizzazioni criminali transnazionali; meccanismi applicabili, per analogia, anche a soggetti non statali che compiano atti illeciti utilizzando materiali CBRN<sup>6</sup>. Tuttavia, occorre dire che, nel diritto internazionale pubblico, le diverse convenzioni settoriali – con notevoli eccezioni nel campo del terrorismo nucleare<sup>7</sup> – si sono concentrate principalmente sulle forme convenzionali di attacco terroristico, dedicando solo di recente un'attenzione specifica alla minaccia CBRN, sotto l'influenza delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>8</sup>.

Nel quadro regionale, l'Unione europea ha dato seguito alle indicazioni poste dal diritto internazionale, intervenendo laddove le sia stata riconosciuta una competenza e allineandosi ai vincoli posti dal diritto internazionale pattizio in capo agli Stati membri. In effetti, specialmente in tempi recenti, l'Unione ha ricoperto un ruolo essenziale in relazione all'adozione di misure volte a garantire ai cittadini un elevato livello di sicurezza all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> R. BARNIDGE, *The due diligence principle in International Law*, in *International Community Law Review*, 2006, p. 95 ss.. Per una panoramica specifica circa gli obblighi di *due diligence* in ambito CBRN, si veda L. POLTRONIERI ROSSETTI, *Chapter 7 States' Obligations to Prevent CBRN Terrorism under Treaty Law and United Nations Security Council Resolutions*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI, *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 109 ss.

<sup>5</sup> ONU, *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, 15 settembre 2000.

<sup>6</sup> Oltre a misure di cooperazione tra autorità giudiziarie e di polizia per scopi investigativi e probatori, all'art. 31 della Convenzione si prevedono specifiche misure di prevenzione. Tuttavia, occorre notare la natura programmatica degli impegni, finalizzata dunque alla creazione di un ambiente di cooperazione più a un sistema di cooperazione stringente e obbligatoria.

<sup>7</sup> ONU, *Convenzione per la repressione del terrorismo a mezzo bombe*, 15 dicembre 1997; *Convenzione sul terrorismo nucleare*, 13 aprile 2005.

<sup>8</sup> Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, 28 September 2001; Resolution 1540 (2004), Adopted by the Security Council at its 4956th meeting, 28 April 2004.

<sup>9</sup> Sul tema, tra i molti, G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 335 ss.; A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il "sistema" europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; L. S. ROSSI, *From EU Pillar to Area: The Impact of the Lisbon Treaty on the External Dimension of Freedom Security and Justice*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 999 ss.; A. DI STASI (a cura

Da una posizione di quasi totale irrilevanza, l'Unione è diventata sempre più attiva nel campo della lotta al terrorismo in reazione agli attacchi terroristici di New York, Madrid e Londra. Sulla base di una serie di programmi politici, documenti strategici e un elenco di priorità, le istituzioni dell'Unione hanno cercato di coordinare le politiche degli Stati membri, di armonizzare – sotto alcuni profili – la legislazione nazionale e persino di sostenere alcune attività operative condotte dalle autorità nazionali. Nonostante sia stato raffinato e rafforzato il panorama di strumenti di cooperazione volti al contrasto di attività terroristiche<sup>10</sup>, è tuttavia da riscontrare l'assenza di un atto specifico e unitario che disciplini la prevenzione di atti intenzionali in ambito CBRN<sup>11</sup>.

In questo contesto in costante evoluzione, pare di rilievo non solamente individuare la portata e il contenuto degli obblighi UE posti in capo agli Stati per prevenire la commissione di atti terroristici tramite l'utilizzo di armi CBRN, ma anche verificarne l'attuazione sul piano interno. Sulla base di queste premesse, il presente lavoro è volto ad offrire, innanzitutto, una breve panoramica del contesto sovranazionale e, in particolare, dell'approccio adottato dall'Unione europea in materia di prevenzione di attacchi terroristici di natura CBRN. In seguito, verranno ricostruite le principali categorie di obblighi di prevenzione in ambito CBRN. A completamento del quadro, verrà illustrato criticamente se e in che modo l'Italia ha dato attuazione agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea e fino a che punto possa definirsi un esempio virtuoso quanto alla prevenzione di eventi CBRN.

di), in collaborazione con S. NEGRI, G. D'AVINO, D. FANCIULLO, A. IERMANO, A. MARTONE, R. PALLADINO, *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il Capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell'applicazione giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 2014; S. MONTALDO, *I Limiti della Cooperazione in Materia Penale nell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

<sup>10</sup> Per commenti sull'evoluzione della normativa in materia anti-terrorismo nel quadro giuridico dell'Unione, si veda M. DEN BOER, J. MONAR, *Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor*, in *J. Common Mkt. Stud.*, 2002, p. 11 ss.; D. SPENCE (ed), *The European Union and Terrorism*, John Harper, Londra, 2007; R. BOSSONG, *The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance*, in *J. Common Mkt. Stud.*, 2008, p. 27 ss.; M. O'NEILL, *The Evolving EU Counter-terrorism Legal Framework*, Routledge, Londra, 2011; J. ARGOMANIZ, *The EU and Counter-Terrorism: Politics, Polity and Policies After 9/11*, Taylor & Francis Group, Londra, 2011; C. ECKES, *The Legal Framework of the European Union's Counter-Terrorist Policies: Full of Good Intentions?*, in C. ECKES, T. KONSTADINIDES (eds), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, CUP, Cambridge, 2011, p. 127 ss.; C. MURPHY, *EU Counter-terrorism Law: What Kind of Exemplar of Transnational Law?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, p. 217 ss.

<sup>11</sup> Per una panoramica, più generale, sugli strumenti che rilevano in ambito CBRN, si veda Eurojust, *CBRN-E Handbook*, luglio 2017. Disponibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9c70e7ce-8c65-11e7-b5c6-01aa75ed71a1>. Inoltre, sia consentito rinviare a S. VILLANI, *Chapter 10 Regional Perspective: CBRN Terrorism-Related Obligations under European Union Law*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI, *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 156 ss.

## 2. Il contesto giuridico sovranazionale: una valutazione preliminare

I primi interventi dell'Unione nella lotta al terrorismo, realizzati nella vigenza del trattato di Maastricht, si sono inseriti nell'ambito del cd. Terzo Pilastro<sup>12</sup>. Quest'ultimo si basava essenzialmente su strumenti di cooperazione intergovernativa per l'individuazione di un'azione comune e coordinata nel settore della giustizia ed affari interni. Sul piano istituzionale, è da ricordare innanzitutto la Convenzione, siglata a Bruxelles il 26 luglio 1995, tra i rappresentanti dei quindici Stati dell'Unione europea, con cui è stato istituito l'Europol<sup>13</sup>, finalizzato a sviluppare la cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e della lotta al crimine organizzato attraverso la raccolta, la conservazione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni, comprese quelle inerenti a operazioni finanziarie sospette. Infatti, in un primo momento, la principale minaccia alla sicurezza, specialmente in alcuni Stati membri come l'Italia, era rappresentata dalle cellule della criminalità organizzata cui potevano essere ricondotte, *a latere*, quelle di matrice terroristica.

In linea con questo presupposto, durante il Consiglio di Tampere del 1999, che ha rappresentato un momento fondamentale per la definizione dei nuovi interventi nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, il problema del terrorismo è stato affrontato nella parte dedicata al potenziamento della cooperazione contro la criminalità<sup>14</sup>. Pertanto, oltre al rafforzamento del ruolo dell'Europol, veniva individuato un ulteriore strumento di cooperazione, questa volta in materia strettamente giudiziaria, quale l'Eurojust<sup>15</sup>.

Unità composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, Eurojust è stata istituita con il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base delle analisi dell'Europol, e di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea. Tuttavia, in assenza di una definizione comune di reato terroristico tra gli Stati membri, il ruolo di Eurojust ed Europol in tale settore rimaneva limitato, così come la possibilità di adottare misure comuni in chiave antiterroristica. Sulla base di tali premesse, pareva altresì

<sup>12</sup> K. LENAERTS, *Co-Operation in the Second and Third Pillars of the European Union*, in *Studia Diplomatica*, 2003, p. 41 ss.

<sup>13</sup> Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol), GU C 316 del 27.11.1995.

<sup>14</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Tampere del 15-16 ottobre 1999, punto C.

<sup>15</sup> Decisione del Consiglio 2002/187/GAI che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, GU L 63 del 6.3.2002.

irrealistico ipotizzare l'elaborazione di strumenti rivolti a prevenire l'utilizzo improprio di materiali CBRN.

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre hanno costituito un momento storico dopo il quale la percezione del pericolo terroristico è radicalmente cambiata in tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>16</sup>. Nel novembre 2001 il Consiglio europeo ha adottato una *Anti-terrorism Roadmap*<sup>17</sup> e, nel dicembre 2003, una Strategia europea in materia di sicurezza<sup>18</sup>, in cui il terrorismo figurava al primo posto tra le minacce che incombono sugli Stati membri. A questi, è poi seguita l'adozione nel 2005 della Strategia antiterrorismo dell'UE<sup>19</sup>, in seguito agli attentati di Madrid e Londra.

Interessante notare che, proprio negli anni successivi al 2001, la proclamata necessità di un'azione europea concertata contro il terrorismo ha indirizzato verso la rimodulazione della nozione di terrorismo intendendola fino a ricomprendere l'utilizzo di materiali CBRN. In effetti, già durante il Consiglio europeo riunitosi a Ghent nell'ottobre 2001 è stato sottolineato come la lotta contro questo genere di minaccia rappresentasse una priorità aggiuntiva rispetto a quelle indicate nella *Roadmap* Antiterrorismo<sup>20</sup>. A segnare poi un passaggio fondamentale è stata l'adozione di una definizione comune del reato terroristico, con la decisione quadro 2002/475/GAI<sup>21</sup> dove si contemplava la "fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo"<sup>22</sup>, come fattispecie autonoma di reato.

Con il superamento della struttura a pilastri ad opera del Trattato di Lisbona, nel 2009, il Consiglio ha formalmente adottato il primo Piano d'azione per le minacce CBRN<sup>23</sup>, rappresentando il primo concreto documento contenente impegni finalizzati a ridurre la minaccia di incidenti CBRN di natura accidentale o intenzionale. Prevedendo un tipo di intervento capace di coprire le diverse fasi del ciclo emergenziale, quella di prevenzione

<sup>16</sup> J. ARGOMANIZ, *Post-9/11 European Union Counter-terrorism: Politics, Polity and Policies*, Routledge, London, 2011.

<sup>17</sup> Consiglio europeo, *Anti-terrorism Roadmap*, Doc. SN 4019/01, 26 settembre 2001.

<sup>18</sup> Consiglio europeo, *Strategia europea in materia di sicurezza*, dicembre 2003.

<sup>19</sup> Consiglio dell'Unione europea, *La Strategia Antiterrorismo dell'Unione europea*, Doc. 14469/4/05, 30.11.2005.

<sup>20</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Ghent, del 19-20 ottobre 2001.

<sup>21</sup> Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo GU L 164 del 22.6.2002. Per approfondimenti, AA.VV., *Décision cadre sur le terrorisme*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002, p. 8 ss.

<sup>22</sup> Decisione quadro 2002/475/GAI, art. 1, c. 1, lett. f).

<sup>23</sup> Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN) nell'Unione europea - Piano d'azione CBRN dell'UE, Doc. 15505/1/09 REV 1, 12 novembre 2009.

propriamente detta era incentrata su una serie di interventi finalizzati ad assicurare un accesso quanto più difficoltoso possibile a prodotti CBRN.

Nel dettaglio, questi consistevano nella sicurezza dei materiali e delle strutture CBRN; nello sviluppo di una cultura di alta sicurezza tra il personale; nell'identificazione di transazioni e comportamenti sospetti; nel miglioramento della sicurezza dei trasporti; nello scambio di informazioni; nella individuazione di regimi di importazione ed esportazione; e, infine, nel rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza dei materiali nucleari. A completamento del quadro, il Piano d'azione faceva riferimento ad interventi di rilevamento di materiali CBRN introducendo standard minimi comuni di rilevazione nonché ad attività di collaudo, sistemi di prova e certificazione per l'individuazione della CBRN e miglioramento dello scambio di buone pratiche per garantire una risposta adeguata ad un attacco.

Pur restando un settore di competenza primaria degli Stati membri, il documento era destinato anche agli organismi dell'Unione europea. In particolare, occorre segnalare il coinvolgimento dell'Agenzia europea per l'azione esterna e anche dell'Europol, il cui mandato – previsto oggi all'art. 88 TFUE – è stato rafforzato in modo consistente per quanto riguarda le funzioni di sostegno alle indagini e alle azioni penali transfrontaliere, nonché per l'organizzazione di esercitazioni congiunte tra gli Stati membri<sup>24</sup>. Inoltre, è degna di nota la successiva creazione dell'Ufficio del coordinatore antiterrorismo dell'Unione europea, un ufficio di alto livello costituito da personale di supporto per monitorare e aiutare il coordinamento delle misure UE e nazionali<sup>25</sup>.

In termini ancora più specifici, contestualmente all'adozione del Piano d'azione, è stato costituito un *CBRN Advisory Group* per coordinare il lavoro di monitoraggio dell'impiego di materiali CBRN nel territorio dell'Unione. Tutto ciò è stato chiaramente finalizzato a dotare l'Unione di una minima capacità di gestione comune della minaccia terroristica a supporto di quella nazionale e, in termini più ampi, a catalizzare l'integrazione e lo sviluppo dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI, GU L 135 del 24.5.2016. Per un approfondimento sugli strumenti a disposizione di Europol e sui vincoli posti al suo intervento, si veda E. DE BUSSER, *European initiatives concerning the use of it in criminal procedure and data protection*, in *Revue internationale de droit pénal*, 2014, p. 213 ss.

<sup>25</sup> L'Unione ha istituito la figura del Coordinatore antiterrorismo, dando seguito a quanto previsto nella Dichiarazione sulla lotta al terrorismo adottata dal Consiglio europeo in seguito agli attentati terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid. Si veda, *Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, GU C 115 del 4.5.2010.

<sup>26</sup> R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma: le disposizioni generali*, in *Sud in Europa*, 2008, p. 19 ss.; D. RINOLDI, *L'assetto dello «spazio di libertà, sicurezza*

In tempi ben più recenti, rilevano la Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza<sup>27</sup> e l'Agenda per la lotta al terrorismo<sup>28</sup>, adottate entrambe nel 2020. Quest'ultima, che contempla una specifica sezione dedicata alla prevenzione, tiene a sottolineare come il rischio derivante da materiali CBRN rimanga di elevata preoccupazione, come dimostrato da alcuni episodi riscontrati nella prassi<sup>29</sup>. Per questo, viene sottolineato, è necessaria l'adozione di misure adeguate per prevenire l'utilizzo di materiali CBRN per il compimento di atti di terrorismo ad opera di singoli o gruppi di individui. In effetti, il raggio degli interventi di prevenzione è stato ampliato rispetto a quello del primo Piano d'azione, prevedendo un rafforzamento della cooperazione tecnica e dello scambio di informazioni tra autorità nazionali, nonché delle tecniche di contrasto alla diffusione di contenuti online.

Sebbene i documenti testé citati abbiano carattere non vincolante ed essenzialmente programmatico, rappresentano nondimeno il quadro di riferimento entro il quale si muove anche il diritto secondario avente come basi giuridiche talune disposizioni specifiche per l'azione dell'UE nel settore della lotta al terrorismo introdotte dal Trattato di Lisbona. Tra queste figura, nello specifico, l'art. 83 TFUE che include il terrorismo tra i reati gravi a dimensione transfrontaliera, consentendo così la possibilità di stabilire, pur non tendendo ad una piena armonizzazione, "norme minime comuni" tenendo conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

In effetti, la 'clausola di identità nazionale' sancita dall'art. 4(2) TUE, secondo cui la sicurezza nazionale rimane di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro<sup>30</sup>, non esclude di per sé la possibilità per l'Unione di esercitare

*e giustizia» dopo il Trattato di Lisbona: elementi di continuità e di discontinuità*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 627 ss.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione, Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, COM(2020) 605 final del 24.07.2020.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione, Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire, COM(2020) 795 final del 9.12.2020.

<sup>29</sup> Nella Comunicazione vengono rammentati, in particolare, due eventi. Nel 2017 i terroristi hanno complottato per far esplodere una bomba su un aereo australiano e per costruire un'arma chimica, seguendo istruzioni impartite dal Daesh. Nel 2018 un terrorista ha tentato di creare la ricina, una tossina altamente velenosa, in Germania.

<sup>30</sup> Questo anche a norma dell'art. 72 TFUE, che riconosce le prerogative nazionali in materia di ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. Per approfondimenti, B. GUASTAFERRO, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds) *Oxford Principles of European Union Law – The European Union Legal Order*, OUP, Oxford, 2018; G. DI FEDERICO, *L'identità Nazionale degli Stati Membri nel Diritto dell'Unione Europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Cacucci Editore, Bari, 2020, p. 117 ss.



la propria influenza nel settore corrispondente. Come stabilito dalla Corte di giustizia dell'UE<sup>31</sup>, si impone agli Stati membri l'obbligo generale di esercitare le loro prerogative nel rispetto del diritto dell'Unione europea, attingendo ai principi che disciplinano l'interazione tra l'Unione e gli Stati membri, sanciti all'art. 4 TUE. Tra questi, merita certamente menzionare il principio di leale cooperazione<sup>32</sup> sulla base del quale la Corte ha affermato che il riconoscimento da parte del diritto primario delle prerogative degli Stati membri in situazioni che possono incidere sull'ordine pubblico o sulla sicurezza pubblica non può portare alla determinazione di un'eccezione *generale* che esclude tutte le misure adottate per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea<sup>33</sup>.

Sulla base di queste considerazioni, se nel diritto internazionale pubblico le principali Convenzioni in materia lasciano ampio spazio di intervento agli attori statali circa la loro applicazione, laddove il diritto UE va a disciplinare il settore tramite atti di diritto secondario, il quadro appare più stringente andando a completare quello internazionale.

Da ultimo, occorre ricordare che, quanto all'Unione, l'art. 222 TFUE – nota anche come 'clausola di solidarietà' – le richiede di mobilitare tutti gli strumenti di cui dispone per, tra le altre cose, prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri<sup>34</sup>. In tal modo, in relazione alla prevenzione viene introdotta una cooperazione altresì di tipo verticale, prevedendo l'attivazione di meccanismi operativi a livello UE da configurarsi non solo sulla scorta del principio di leale cooperazione ma anche sulla solidarietà.

<sup>31</sup> Corte di giustizia UE, causa C-457/18 del 31 gennaio 2020, *Slovenia c. Croazia*, ECLI:EU:C:2019:1067. Per un commento sul punto, L. AZOULAI, *The 'Retained Powers' Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?*, in *European Journal of Legal Studies*, 2011, p. 192 ss.; L. BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, OUP, Oxford, 2014.

<sup>32</sup> F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 207.

<sup>33</sup> Corte di giustizia UE, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 del 2 aprile 2020, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 143.

<sup>34</sup> F. CASOLARI, *Chapter 6 Regional Perspective: Distribution of Powers and Cooperation Patterns under EU Law as Applicable to CBRN Protection*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI, *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events*, cit., p. 91 ss. Per analisi critiche sulla portata della 'clausola di solidarietà', A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris, 2012, p. 53 ss.; M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene Editore, Napoli, 2014, p. 537 ss.; A. ALÌ, *Art. 222*, in F. POCAR, M. BARUFFI (eds), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2014, p. 1214 ss.; S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bononia University Press, Bologna, 2021, p. 199 ss.

### 3. Obblighi di prevenzione nel quadro giuridico dell'Unione europea

La complessità del quadro normativo relativo al contrasto di attività terroristiche di tipo CBRN e l'intreccio tra le diverse fasi di intervento rendono assai ardua l'individuazione di puntuali obblighi di prevenzione in capo agli Stati membri. Nel tentativo di procedere ad una classificazione, occorre tenere in considerazione una strategia preventiva che preveda interventi dissuasivi e, al contempo, funzionali ad una maggiore cooperazione sovranazionale. Ciò permette di distinguere tra due diverse macro-categorie in base alla loro funzione e al loro oggetto, ovvero gli obblighi di criminalizzazione (par. 3.1) e quelli di cooperazione, assistenza reciproca e informazione (par. 3.2). Pur apparentemente indipendenti, queste categorie di obblighi risultano strettamente connesse laddove attingono al medesimo quadro giuridico di riferimento, che prevede non solo un intervento dello Stato in via autonoma ma anche la costituzione di una rete di cooperazione a carattere orizzontale tra le autorità nazionali.

#### 3.1 Obblighi di criminalizzazione e limitazione alle libertà personali

La classificazione delle attività da qualificarsi come reati negli ordinamenti giuridici nazionali e la conseguente previsione di sanzioni adeguate rappresentano una condizione necessaria per l'elaborazione di misure preventive<sup>35</sup>. Infatti, sebbene le diverse fattispecie di reato trovino poi applicazione nella fase successiva al verificarsi di un attacco terroristico, garantire la criminalizzazione dei comportamenti che prevedono l'uso di materiale CBRN aiuta a scoraggiare potenziali attacchi. Al contempo, ciò incoraggia a stabilire un punto di riferimento per la cooperazione nello scambio di informazioni tra le autorità nazionali e con le agenzie dell'UE preposte a fungere da punto di contatto.

Questo emerge, tra le altre cose, anche dal testo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo<sup>36</sup>, di cui non solamente gli Stati membri ma anche l'Unione è parte<sup>37</sup>. Nel momento, tuttavia, in cui la costituzione di un sistema sanzionatorio si intreccia con la fase preventiva, occorre tenere ancor più in considerazione la necessità di stabilire presidi di tutela effettiva dei diritti fondamentali coinvolti. Difatti, come richiamato nel preambolo della Convenzione, “le misure adottate per prevenire e reprimere

<sup>35</sup> L. POLTRONIERI ROSSETTI, *Chapter 7 States' Obligations to Prevent CBRN Terrorism under Treaty Law and United Nations Security Council Resolutions*, cit.

<sup>36</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (STCE no. 196), 16.05.2005.

<sup>37</sup> Decisione (UE) 2018/889 del Consiglio, del 4 giugno 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ST/14494/2017/REV/1, GU L 159 del 22.6.2018.

i reati di terrorismo devono rispettare lo stato di diritto e i valori democratici, i diritti umani e le libertà fondamentali, così come le altre norme di diritto internazionale, compreso, ove applicabile, il diritto internazionale umanitario<sup>38</sup>. Occorre, poi, effettuare un corretto bilanciamento tra le esigenze di prevenzione dei reati di terrorismo e quelle di tutela di un ampio spettro di diritti individuali e principi cardine del diritto penale, quale la presunzione di non colpevolezza, principio questo sancito peraltro all'art. 48(1) della Carta dei diritti fondamentali<sup>39</sup>.

Nel quadro del diritto secondario dell'Unione, l'obbligo in capo agli Stati di adottare una normativa interna a carattere penale circa le attività di natura terroristica si rinviene ad oggi nella direttiva 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo<sup>40</sup> che ha abrogato la precedente decisione quadro 2002/475/GAI, poi aggiornata dalla decisione quadro 2008/919/GAI<sup>41</sup>. Come anticipato, le norme della decisione risultavano già applicabili ad un'ampia varietà di minacce terroristiche, ma la direttiva ne ha ulteriormente rafforzato il contenuto, includendo un riferimento esplicito anche ad armi radiologiche<sup>42</sup>. Inoltre, con l'adozione della direttiva è stata posta maggiore attenzione alle modalità di diffusione di messaggi a finalità terroristica.

Ai sensi dell'art. 5 della direttiva, è così richiesto agli Stati di adottare le misure necessarie affinché sia punibile come reato, 1) se compiuta intenzionalmente, la diffusione o qualunque forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline, con l'intento di istigare alla commissione di un atto terroristico e 2) se tale comportamento, direttamente o indirettamente promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi. La logica preventiva passa, dunque, non solo da un intento dissuasivo tramite la criminalizzazione dell'atto terroristico *per se* ma anche dalla penalizzazione delle condotte preparatorie all'atto stesso. Per di più, è opportuno sottolineare che la punibilità di tali condotte, come chiarito dall'art. 13 della

<sup>38</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, art. 12.

<sup>39</sup> Si veda, A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 19 ss.; R.E. KOSTORIS (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali*, in *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 99 ss.; A. IERMANO, *La presunzione di innocenza e i diritti di difesa nell'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale del Titolo VI della Carta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 243 ss.

<sup>40</sup> 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, GU L 88 del 31.3.2017.

<sup>41</sup> Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, GU L 330 del 9.12.2008.

<sup>42</sup> Direttiva (UE) 2017/541, art. 3(1), lett. f).

direttiva, non è subordinata all'effettiva commissione di un reato di terrorismo ma, secondo la logica dell'anticipazione della soglia di punibilità, si applica anche ai semplici tentativi di commetterlo. Inoltre, per effetto della disposizione successiva, sono penalmente rilevanti le condotte di concorso e istigazione alla commissione del reato.

Quanto al reato di addestramento per fini terroristici anche di tipo CBRN, esso si sostanzia, *ex art. 7*, nell' "atto [intenzionale] di impartire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo". Da questo punto di vista, è estremamente utile il riferimento alla nozione di "altre armi", che richiama indirettamente quelle di natura CBRN. Specularmente, tra i nuovi obblighi previsti dalla direttiva 2017/541 rileva, ai fini del presente lavoro, l'art. 8 che contempla l'ipotesi penalmente rilevante di ricezione di addestramento a fini terroristici, rivolgendosi stavolta a colui che apprende e acquisisce conoscenze, documentazioni o abilità pratiche tramite non solamente le modalità tradizionali ma anche internet. In effetti, è da tenere in considerazione un quadro evolutivo dove l'utilizzo di strumenti e piattaforme online rileva in modo crescente per le attività di promozione e reclutamento per fini terroristici. Per questo, la disposizione contenuta nell'art. 21 della direttiva pone a carico degli Stati l'obbligo di rimuovere alla fonte i contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo. Tale meccanismo rappresenta, infatti, un mezzo efficace per contrastare il terrorismo su internet e si sostanzia nell'adozione delle misure necessarie per assicurare la "tempestiva rimozione dei contenuti online", ospitati nel proprio territorio, attraverso i quali viene perpetrato il reato di pubblica provocazione oppure, ove ciò non sia possibile, per "bloccare l'accesso a tali contenuti" agli utenti di internet.

Dato che tali misure, come anticipato, potrebbero avere un certo grado di interferenza con taluni diritti e libertà individuali, è essenziale che queste rispettino alcuni requisiti, richiamati espressamente al punto 22 del preambolo della direttiva. Innanzitutto, le misure dovranno essere stabilite secondo procedure trasparenti che garantiscano agli utenti un "adeguato livello di certezza e prevedibilità del diritto"; dovranno poi fornire idonee garanzie agli utenti – ivi compresa la possibilità di ricorrere in via giudiziaria – al fine di assicurare che tali misure siano limitate allo stretto necessario e, soprattutto, proporzionate; infine, dovranno consentire agli utenti di conoscere i motivi della rimozione o del blocco. Queste precisazioni, nella loro funzione interpretativa, vanno dunque ad arricchire il contenuto generico dell'art. 23 secondo cui la direttiva non pregiudica l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i

principi sanciti dall'art. 6 TUE, ovvero quelli codificati nella Carta dei diritti fondamentali e nella CEDU<sup>43</sup>.

Oltre a tali obblighi di criminalizzazione inclusi nella direttiva 2017/541, occorre rinvenire altri tipi di obblighi in capo agli Stati membri che attengono alla limitazione delle libertà personali. In particolare, il quadro di prevenzione dei reati di terrorismo di tipo CBRN è stato arricchito da ulteriori misure volte a limitare l'accesso a determinate sostanze, specialmente di natura chimica. A seguito agli attacchi di Salisbury del 2018, come richiesto dal Consiglio europeo<sup>44</sup>, la Commissione ha intensificato la sua collaborazione con gli Stati membri sviluppando un elenco comune di sostanze chimiche che destano preoccupazione. In aggiunta, ha avviato un dialogo con il settore privato per esaminare le possibilità di ridurre l'accessibilità ai terroristi di sostanze chimiche che possono essere trattate o combinate con altre sostanze per attacchi chimici. Dal canto suo, il Consiglio Affari esteri ha adottato il regolamento 2018/1542<sup>45</sup> e la decisione (PESC) 2018/1544<sup>46</sup> riguardanti misure restrittive contro la proliferazione e l'uso di armi chimiche. In particolare, quest'ultima impone agli Stati di adottare misure restrittive circa l'ingresso o il transito nel loro territorio di persone fisiche responsabili per o coinvolte nell'uso e nella preparazione di armi chimiche, nonché di coloro che aiutano e incoraggiano tali attività. Si tratta, dunque, di un obbligo di *due diligence* che opera, perlopiù, in riferimento ad eventi puntuali e circoscritti e che non ha carattere sistematico dal momento che è strettamente collegato all'attività di criminalizzazione delle condotte terroristiche. Evidentemente, affinché tale obbligo sia effettivamente idoneo a esplicare i propri effetti, risulta quantomai necessario prevedere una efficace rete di cooperazione tra le autorità nazionali, basata sullo scambio di informazioni.

### **3.2 Obblighi in materia di scambio di informazioni con finalità investigativa e probatoria**

La prevenzione di un attacco CBRN, come di ogni altra forma di minaccia a carattere terroristico, risiede nell'efficienza del sistema di scambio delle informazioni, cooperazione tecnica e assistenza reciproca tra le autorità nazionali competenti. Sebbene l'azione comune dipenda fortemente dalla volontà degli

<sup>43</sup> M. HEIKKILÄ, E. PIRJATANNIEMI, *EU security and counter-terrorism policies and human rights*, in J. WOUTERS AND OTHERS (eds), *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, OUP, Oxford, 2020, p. 457 ss.

<sup>44</sup> Conclusioni del Consiglio europeo sull'attacco di Salisbury, 18 ottobre 2018, punto 8.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) 2018/1542 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, GU L 259 del 16.10.2018.

<sup>46</sup> Decisione (PESC) 2018/1544 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, GU L 259 del 16.10.2018.

Stati membri, l'intensificarsi di situazioni emergenziali a carattere transnazionale li ha condotti ad affidarsi in modo crescente a strumenti di cooperazione di carattere orizzontale, come dimostrato dalle misure previste e attuate nell'ambito dei Piani d'azione. Ciononostante, anche in questo caso, è opportuno tenere in considerazione la necessità di evitare un'eccessiva compressione di certi diritti individuali, a fronte di sistemi penali nazionali non completamente sovrapponibili<sup>47</sup>.

Quanto alla determinazione di specifici obblighi di cooperazione di polizia, il diritto UE scende più nel dettaglio rispetto al diritto internazionale pubblico, andando a creare un quadro giuridico comune (e vincolante) per tutti gli Stati membri al fine di favorire lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali nelle diverse declinazioni di minacce CBRN. Il primo meccanismo di scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti rientra nell'ambito di quello che, prima del Trattato di Lisbona, era definito come terzo pilastro, ovvero la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Oggi rubricata nella gestione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione, la cooperazione in relazione ad indagini su reati terroristici e azioni di criminalità organizzata, compresi quelli relativi ai rischi CBRN, resta disciplinata – in modo complementare – dalla decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio<sup>48</sup>, la decisione 2005/671/GAI<sup>49</sup> e la decisione 2008/615/GAI (Decisione di Prüm)<sup>50</sup>. In particolare, in quest'ultima si prevede che ogni Stato membro designi un punto di contatto nazionale, istituito sulla base della legislazione interna e preposto allo scambio delle informazioni con i punti di contatto nazionali degli altri Stati membri<sup>51</sup>. Inoltre, l'art. 2 della decisione 2005/671/GAI richiede che ciascuno Stato membro collabori non solo con gli altri Stati ma anche con Europol e Eurojust al fine di garantire l'accesso a tutte le informazioni pertinenti in merito ai procedimenti e alle condanne penali riguardanti reati di terrorismo.

Il quadro è stato poi rafforzato dall'art. 22 della direttiva 2017/541 che, modificando gli artt. 1 e 2 della decisione quadro 2005/671/GAI, ha imposto

<sup>47</sup> M. TZANOU, *The fundamental right to data protection: normative value in the context of counter-terrorism surveillance*, Hart Publishing, Oxford, 2017.

<sup>48</sup> 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 legge, GU L 386 del 29.12.2006.

<sup>49</sup> Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici, GU L 253 del 29.9.2005.

<sup>50</sup> Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera GU L 210 del 6.8.2008. Per un commento, R. BELLANOVA, *The "Prüm Process": The Way forward for EU Police Cooperation and Data Exchange*, in E. GUILD, F. GEYER (eds.), *Security Versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, Farnham, 2008, p. 203.

<sup>51</sup> *Ibid.*, art. 16(3).

agli Stati membri l'obbligo di rendere accessibili il più rapidamente possibile alle autorità competenti di un altro Stato membro le informazioni pertinenti raccolte dalle loro autorità nel quadro di procedimenti penali collegati a reati di terrorismo. D'altro canto, gli Stati membri devono poi garantire che le loro autorità competenti adottino misure tempestive all'atto del ricevimento delle informazioni da altri Stati membri. Se la cooperazione transfrontaliera in situazioni di procedimenti già avviati è stata consolidata, quella in chiave strettamente preventiva risulta, tuttavia, ancora limitata. Infatti, dovendo trattare dati potenzialmente sensibili, questa è ancorata essenzialmente alla discrezionalità degli Stati che sono chiamati a promuovere ma non obbligati a procedere con il più ampio scambio di informazioni e dati possibile. A conferma di questa impostazione, all'art. 16 della decisione di Prüm è specificato che gli Stati membri "possono trasmettere ai punti di contatto nazionali degli altri Stati membri i dati personali e le informazioni", ma non emerge un obbligo stringente nei confronti delle autorità nazionali.

Come nell'ambito della criminalizzazione, anche gli obblighi di cooperazione e scambio di informazioni tra autorità nazionali si estendono alla sfera dei contenuti online. In particolare, rileva il regolamento 2021/784<sup>52</sup> recentemente adottato che ne disciplina la rimozione quando costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo o a formare individui per finalità terroristiche (incluse le minacce a carattere CBRN). Il regolamento, pur basandosi sull'art. 114 TFUE – e dunque sulla principale disposizione relativa al funzionamento del mercato interno –, va a integrare (di gran lunga) il contenuto della direttiva 2017/541 che contiene il generale obbligo di cooperare con gli altri Stati per la rimozione dei contenuti ospitati al di fuori del proprio territorio<sup>53</sup>. Infatti, il regolamento 2021/784 impone agli Stati membri di condividere le informazioni sulle attività online, chiedendo la creazione di punti di contatto nazionali per lo scambio di informazioni derivanti da indagini penali su reati terroristici, compresi quelli connessi alla CBRN.

Occorre sottolineare che l'atto introduce misure di prevenzione non solo contro la diffusione online di materiale che incita al terrorismo, ma anche materiale utilizzato a fini di reclutamento o formazione, come previsto dalla direttiva 2017/541. Tuttavia, a differenza di quest'ultima – che non è idonea a imporre obblighi di sorveglianza in capo alle persone fisiche e giuridiche – il

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online, GU L 172 del 17.5.2021.

<sup>53</sup> Direttiva (UE) 2017/541, art. 21. Per un commento, si veda F. GALLI, *Prevenzione del terrorismo nell'Unione Europea: un nuovo ruolo e responsabilità per le piattaforme informatiche?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, p. 309 ss.; G. MORGESE, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 89 ss.

regolamento va ad introdurre obblighi specifici anche per i fornitori di servizi di *hosting* in materia di rimozione di contenuti terroristici o di disabilitazione dell'accesso ad essi.

Per quanto riguarda il campo CBRN, il contenuto dell'atto proposto potrebbe essere facilmente interpretato come un obbligo per i fornitori di servizi di rimuovere i contenuti online relativi alla fabbricazione e all'uso di materiale CBRN a fini terroristici. Dal canto loro, ai sensi dell'art. 14, gli Stati membri hanno l'obbligo di monitorare l'attuazione del regolamento nonché informarsi, coordinarsi e cooperare tra loro e, se del caso, con i pertinenti organismi dell'Unione, tra cui Europol, per garantire il coordinamento sull'emissione di ordini di allontanamento (ordini che obbligano i fornitori di servizi di hosting a rimuovere i contenuti) e rinvii (che richiedono ai fornitori di servizi di hosting di valutare rapidamente i contenuti per l'eventuale rimozione). Le informazioni devono essere trasmesse nel rispetto degli interessi essenziali in materia di sicurezza degli Stati membri, ma al contempo devono contenere alcuni dettagli specifici, tra cui il grado di minaccia rappresentata dal possesso di armi di distruzione di massa.

In tutto ciò, come ripetutamente ricordato nel testo del regolamento 2021/784, occorre che lo scambio di informazioni circa la possibilità di diffusione di contenuti online con finalità terroristiche avvenga in un'ottica di prevenzione, ma rispettando il sistema dei diritti fondamentali relativi alla libera manifestazione del pensiero e libera informazione, oltreché quelli collegati al trattamento dei dati personali<sup>54</sup>.

#### **4. L'attuazione degli obblighi di prevenzione da parte dell'Italia**

Nel corso degli ultimi due decenni, il legislatore italiano ha adottato molteplici misure per adeguare l'ordinamento interno alla normativa europea, sia in relazione agli obblighi di criminalizzazione che a quelli finalizzati a rafforzare il meccanismo di scambio di informazioni con le autorità di altri Stati membri. Tuttavia, il grado di attuazione del diritto UE dipende evidentemente dal tipo di strumento e dalla natura degli obblighi previsti.

Quanto agli obblighi di criminalizzazione, è doveroso sottolineare che l'Italia rappresenta un esempio virtuoso non solo nel recepimento ma anche nell'anticipazione del contenuto della direttiva 2017/541. Nella relazione presentata dalla Commissione europea circa l'adeguamento alla direttiva in questione è stato fatto notare che la normativa preesistente fosse sufficiente per recepire la direttiva e che, dunque, non fosse necessario un ulteriore

<sup>54</sup>Per approfondimenti, B. SANDER, *Freedom of Expression in the Age of Online Platforms: The Promise and Pitfalls of a Human Rights-Based Approach to Content Moderation*, in *Fordham International Law Journal*, 2020, p. 939 ss.; M. ROJSZCZAK, *Online content filtering in EU law – A coherent framework or jigsaw puzzle?*, in *Computer Law & Security Review*, 2022, p. 1 ss.



intervento di recepimento; considerazione, questa, di fatto avallata dalla stessa Commissione europea<sup>55</sup>. Infatti, ancor prima dell'adozione della direttiva 2017/541, le modifiche apportate al Codice penale dal d. l. 7/2015 e dalla l. n. 153/2016 avevano permesso di adeguare l'Italia agli obblighi sovranazionali, introducendo tre nuove fattispecie di reato: finanziamento di condotte con finalità di terrorismo; sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro; atti di terrorismo nucleare. Pertanto, nel Codice penale italiano è stata incorporata la fattispecie di reato terroristico seguendo le declinazioni poste dal diritto internazionale e dal legislatore europeo (art. 270-sexies)<sup>56</sup>.

Il Codice penale prevede un tipo di pena specifica per gli atti terroristici che coinvolgono il nucleare nonché l'utilizzo di materiali chimici o batteriologici (art. 280-ter)<sup>57</sup>. Inoltre, è stato introdotto l'art. 270-quinquies in cui si prevede la pena detentiva non solo per coloro che commettono l'atto ma anche per chiunque addestri o fornisca istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale. Inoltre, è previsto che la pena sia aumentata se l'atto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici. A fronte di un'analisi più dettagliata, si riscontrano però alcune lacune per quanto riguarda il recepimento degli obblighi

<sup>55</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio basata sull'articolo 29, paragrafo 1, della 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 e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio COM/2020/619 final, 30.09.2020, punto 2.1. Per un commento sul piano penalistico, si veda S. SANTINI, *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della Direttiva 2017/541 : Direttiva 2017/541/UE sulla lotta contro il terrorismo, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, p. 13 ss., spec. p. 32.

<sup>56</sup> Art. 270-sexies, Codice Penale: "Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia."

<sup>57</sup> Art. 280-ter, Codice Penale: "È punito con la reclusione non inferiore ad anni quindici chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies:1) procura a sé o ad altri materia radioattiva; 2) crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso. È punito con la reclusione non inferiore ad anni venti chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies: 1) utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare; 2) utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva. Le pene di cui al primo e al secondo comma si applicano altresì quando la condotta ivi descritta abbia ad oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici".

specifici relativi al trasporto e alla ricerca e sviluppo di materiale CBRN per finalità dolose, nonché all'utilizzo improprio di strumenti informatici (online e offline).

Accanto alla normativa nazionale che stabilisce i confini penalistici delle attività terroristiche propriamente dette, merita evidenziare che è stato progressivamente sviluppato un *corpus* normativo idoneo a svolgere, pur marginalmente, un ruolo complementare. Nello specifico, la l. n. 68 del 2015 ha introdotto i delitti ambientali nel codice penale, tra cui rilevano il reato di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività<sup>58</sup> e quello relativo alle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti<sup>59</sup>. Inoltre, in riferimento alla fase di prevenzione del trattamento dei cd. *dual-use items*, nel 2020 è stato rinnovato il Sistema informatico di tracciabilità (STRIMS) di tutta la filiera legata all'uso di materiali e/o sorgenti radioattive, previsto dal d. lgs. 101/2020 che recepisce la direttiva 2013/59/Euratom<sup>60</sup>.

Sul piano strettamente operativo, ma finalizzato a sostenere gli obblighi di criminalizzazione di condotte intenzionali, l'Italia collabora attivamente anche con Eurojust per facilitare l'uso di strumenti investigativi e di cooperazione transfrontalieri in relazione al controllo e limitazione nella produzione, distribuzione, esportazione ed uso improprio di materiali CBRN.

Quanto all'attuazione degli obblighi relativi allo scambio di informazioni, sia in riferimento agli Stati membri dell'Unione europea che ad altri organismi sovranazionali, l'Italia ha proceduto con un adeguamento operativo tramite il d.P.C.M. del 5 maggio 2010<sup>61</sup>. Questo fa espresso riferimento al coordinamento con i meccanismi e le strutture che operano a livello internazionale laddove stabilisce che il Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione (NISP) è tenuto ad elaborare apposite direttive che definiscano le procedure

<sup>58</sup> Articolo 452-sexies, Codice penale: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività. La pena di cui al primo comma è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà."

<sup>59</sup> Articolo 452-quaterdecies, Codice penale: "Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni."

<sup>60</sup> Direttiva 2013/59/Euratom del Consiglio, del 5 dicembre 2013, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom, GU L 13 del 17.1.2014.

<sup>61</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010, Organizzazione nazionale per la gestione di crisi, GU n. 139 del 17.06.2010.

per le relazioni degli organi nazionali con gli omologhi organismi di *crisis management* NATO, UE e di altre organizzazioni internazionali<sup>62</sup>.

Da quanto è possibile riscontrare nella prassi, le attività di *training* ed esercitazioni con gruppi coinvolti nel processo di monitoraggio e prevenzione di attacchi CBRN sono frequenti e consolidate. Tuttavia, come emerge dalla Relazione della Commissione europea del 2020<sup>63</sup>, l'Italia non ha recepito adeguatamente l'art. 22 della direttiva 2017/541 che, lo si ricorda, introduce l'obbligo di rendere accessibili, il più rapidamente possibile, alle autorità competenti di un altro Stato membro le informazioni collegate a reati di terrorismo. In verità, già nel 2016 la Commissione aveva aperto una procedura di infrazione<sup>64</sup> per il mancato recepimento delle decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI, eccependo il mancato potenziamento della cooperazione interstatale, soprattutto con riferimento alla lotta al terrorismo ed alla criminalità transfrontaliera. Nonostante le ripetute indagini sui progressi compiuti nell'adempimento dei suoi obblighi, ad oggi l'Italia non consente ancora agli altri Stati membri di accedere ai dati relativi al DNA, alle impronte digitali e all'immatricolazione dei veicoli. A motivo di ciò, la Commissione ha deciso di deferire il caso alla Corte di giustizia, avviando così la fase contenziosa *ex art.* 258 TFUE<sup>65</sup>.

Da ultimo, tenuto conto dei recenti sviluppi e, in particolare, dell'entrata in vigore del regolamento 2021/784, occorrerà monitorare l'adozione da parte dell'Italia di misure per rimuovere contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo o a formare individui per finalità terroristiche. Allo stesso modo, occorrerà designare le autorità competenti (anche tra quelle esistenti) a emettere e valutare gli ordini di rimozione, controllare l'adozione delle misure specifiche, così come adottare sanzioni nei confronti di coloro che non rispettino gli obblighi ivi previsti.

## 5. Riflessioni conclusive

La prevenzione di atti intenzionali di natura CBRN rappresenta una fase estremamente complessa ove occorre tenere in considerazione il carattere strettamente nazionale delle principali misure che possono essere adottate.

<sup>62</sup> M. GNES, *La riforma dell'organizzazione nazionale per la "gestione di crisi"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 19 ss.

<sup>63</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM/2020/619 final, cit., punto 2.2.22.

<sup>64</sup> Commissione europea, Mancato recepimento delle Decisioni 2008/615 e 2008/616/GAI del Consiglio riguardanti il potenziamento della cooperazione transfrontaliera soprattutto con riferimento alla lotta al terrorismo ed alla criminalità transfrontaliera (Decisioni PRUM), INFR(2016)2095, 29.09.2016.

<sup>65</sup> Commissione europea, Comunicato stampa del 15 luglio 2021. Disponibile alla pagina [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_21\\_3423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3423).

Infatti, questa non solo dipende dalla capacità degli Stati di gestire e monitorare la propria sicurezza interna, ma anche di esercitare un controllo sull'utilizzo improprio di sostanze e materiali ad elevata pericolosità. Ciononostante, la rimodulazione delle competenze e degli ambiti di intervento dell'Unione nel quadro dello Spazio di sicurezza, libertà e giustizia, avvenuta specialmente con il Trattato di Lisbona, ha permesso un rafforzamento degli strumenti di cooperazione sia tra gli Stati membri che tra gli Stati e l'Unione.

Le difficoltà che ha quest'ultima nell'intervenire in una materia così delicata ha determinato un largo uso di strumenti di *soft law* che consentono l'attuazione di azioni concrete tramite una maggiore flessibilità. In particolare, i piani d'azione CBRN hanno introdotto un approccio *all-hazards*, nonché importanti meccanismi di coordinamento e condivisione delle informazioni, rafforzamento delle capacità, esercitazioni congiunte e condivisione delle migliori pratiche da parte degli Stati membri, con il sostegno delle istituzioni e delle agenzie dell'UE. Se, tuttavia, un approccio flessibile può certamente presentare alcuni vantaggi in termini di accettazione da parte degli Stati membri, al contempo l'adozione di strumenti più stringenti permette di elaborare strategie stabili ed efficaci. Per questo, accanto alla previsione di meccanismi di carattere non vincolante contenuti nei piani d'azione e nelle strategie dell'Unione, il quadro normativo in materia è stato progressivamente arricchito da una serie di obblighi che assumono rilievo anche nella fase preventiva.

Quanto all'adeguamento della normativa italiana agli obblighi sovranazionali di prevenzione in riferimento ad atti di terrorismo che implicino l'utilizzo di materiali CBRN, si riscontrano importanti progressi, nonostante persistano taluni profili di inadeguatezza, specialmente sul piano dell'attuazione. Ciò può essere ricondotto al fatto che, tra le altre cose, il grado di armonizzazione in questo ambito di intervento appare ancora alquanto limitato, anche a motivo del riparto delle competenze tra Unione e Stati membri *in subiecta materia*. In questo contesto, risulta pertanto essenziale affidarsi al principio di leale cooperazione che combina il rispetto della titolarità degli Stati membri nella gestione della sicurezza nazionale con l'esigenza di non incidere negativamente sul diritto dell'Unione nel quadro del processo di integrazione. Inquadrandolo la prevenzione di atti di terrorismo CBRN come questione di interesse generale a livello UE<sup>66</sup>, l'invocazione del principio di lealtà potrebbe contribuire a "smussare" l'assolutezza delle prerogative nazionali e a

<sup>66</sup> A supporto della lotta al terrorismo, pur in termini ampi, quale questione di interesse generale dell'Unione si veda, Corte di giustizia UE, cause riunite C-293/12 e C-594/12 dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, ECLI:EU:C:2014:238, punti 41-43.

rimarcare la natura reciproca del principio, conducendo gli Stati e l'Unione a predisporre ulteriori ed effettivi strumenti di prevenzione.

In ogni caso, nel tentativo di rafforzare gli strumenti normativi volti a prevenire il terrorismo, sarà essenziale tenere in considerazione i limiti invalicabili segnati dalle disposizioni in materia di diritti fondamentali e dalla relativa giurisprudenza europea. Infatti, giungere a un bilanciamento tra l'esigenza di prevenire comportamenti che potrebbero minare le radici della società civile e l'osservanza dei diritti fondamentali significa preservare quella dimensione valoriale che si pone alla base dell'Unione stessa.