

La sicurezza interna e in Rete e la garanzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nuove prospettive di coordinamento per la lotta al terrorismo

Stefania Attolini

Dottoressa di ricerca in Diritto dei beni privati, pubblici e comuni. Tradizione e Innovazione nei modelli di appartenenza e fruizione, Università del Salento

L'impegno congiunto dell'Unione europea e degli Stati membri nella lotta al terrorismo si è tradotto, soprattutto negli ultimi anni, per ovvie e note ragioni, in un graduale e costante intervento delle istituzioni europee tramite diversi strumenti giuridici di cooperazione tra gli Stati e di armonizzazione delle legislazioni penali in materia di crimini legati al terrorismo, aventi, quindi, natura intrinsecamente transnazionale.

Gli ultimi, drammatici, attacchi terroristici che hanno afflitto alcune città europee, tra cui si ricordano quelli a Vienna, Parigi e Dresda, hanno fatto emergere ancor più la necessità di un'azione incisiva dell'Unione in tale settore. Nella Dichiarazione comune adottata il 13 novembre 2020¹, i Ministri degli affari interni degli Stati UE, reagendo prontamente agli attacchi terroristici verificatisi negli ultimi mesi del 2020, hanno rinnovato l'impegno, appunto comune, nella lotta contro ogni forma di estremismo religioso e di violenza promuovendo il mantenimento di una società pluralista fondata sullo stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali, con particolare riferimento alla libertà di espressione e alla libertà religiosa. Tale documento è l'esempio di una prassi oramai consolidata secondo cui, nelle materie di competenza degli Stati membri, i rappresentanti dei Governi nazionali riuniti in seno al Consiglio dell'Unione europea, non agendo come membri di esso, possono adottare atti non vincolanti e non impugnabili dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea², in quanto semplici dichiarazioni di volontà espressione di una unione di intenti.

La Dichiarazione del 13 novembre 2020 ha poi ispirato una parte del dibattito dei leaders europei riuniti in seno al Consiglio europeo, i quali hanno ribadito anch'essi una ferma posizione di lotta comune contro il terrorismo e le forme di violenza estremista. Nelle conclusioni³ del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 si legge, infatti, che «[d]i fronte a questi attacchi ai diritti e alle libertà fondamentali, l'UE difenderà i valori comuni alla base delle nostre società pluraliste e proseguirà con determinazione i suoi sforzi congiunti in loro difesa», enfatizzando, tra l'altro, l'importanza del coordinamento e della cooperazione giudiziaria e di polizia in tali settori.

La richiesta di una maggiore e costante protezione e di un intervento coordinato a livello europeo sempre più incisivo nel contrasto al terrorismo proviene, *in primis*, dagli stessi cittadini europei, per i quali la questione del terrorismo rientra tra le sfide più importanti cui l'UE deve far fronte: risulta, infatti, dai sondaggi dell'Eurobarometro

¹ Joint Statement by the EU Home Affairs Ministers on the recent terrorist attacks in Europe of 13.11.2020, disponibile in lingua inglese al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/46793/st12364.pdf>.

² *Ex multis*, v. la sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*.

³ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, EUCO 22/20, disponibili al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>

2018⁴, che l'attenzione diffusa dei cittadini si focalizza sempre di più su problematiche a carattere globale, tra le quali rileva, appunto, il terrorismo.

Questa Dichiarazione si pone nel solco di un impegno consolidato dell'Unione in materia di lotta al terrorismo. Già in passato, infatti, la Commissione europea aveva evidenziato l'importanza di un intervento coordinato, a livello europeo, per contrastare il finanziamento del terrorismo e conseguire lo smembramento delle reti terroristiche. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, poi, l'Unione europea è stata dotata di una base giuridica per l'adozione di direttive finalizzate alla creazione di un diritto penale europeo e, in particolare, all'armonizzazione del diritto penale sostanziale e processuale⁵. L'art. 83 TFUE, in particolare, si applica con riferimento a reati in sfere di criminalità particolarmente gravi «che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni» (c.d. *eurocrimini*). A limitare una così ampia definizione della dimensione transnazionale, interviene il par. 1, co. 2, dove sono state elencate, pur se in modo non esaustivo⁶, le singole sfere di criminalità che possono essere oggetto d'intervento, tra cui figura, preliminarmente, appunto il terrorismo.

In base a questa norma l'Unione ha già adottato diversi strumenti di contrasto al terrorismo, alcuni dei quali menzionati dalla Dichiarazione in commento. In particolare, merita attenzione la direttiva del 2017 sulla lotta contro il terrorismo⁷, ove all'art. 3 è presente una definizione, già contenuta nella decisione quadro del 2002 sulla lotta contro il terrorismo⁸ – e ripresa nella successiva decisione del 2005⁹ –, dei reati che gli Stati membri devono includere a livello nazionale tra quelli gravi di terrorismo qualora questi siano compiuti, tra l'altro, con intenti intimidatori nei confronti della popolazione ovvero al fine di «destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale».

Come sottolineato dai Ministri, l'azione a livello europeo e transnazionale finalizzata a contrastare il terrorismo è fondamentale, non solo per garantire la libertà di circolazione tra le frontiere interne, ma anche per fronteggiare adeguatamente la minaccia proveniente dalla Rete: il contrasto al terrorismo deve tenere necessariamente

⁴ Dialoghi con i cittadini e consultazioni dei cittadini. Conclusioni principali, del 30 aprile 2019, consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens_dialogues_and_citizens_consultations_it.pdf.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale, del 20 settembre 2011, COM(2011) 573 def.

⁶ L'art. 83, par. 1, co. 3, permette al Consiglio, all'unanimità, di adottare, in funzione dell'evoluzione della criminalità, una decisione che individua altre sfere di criminalità.

⁷ 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.

⁸ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo.

⁹ Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici.

in considerazione la natura a-territoriale di Internet, come “spazio” di diffusione di messaggi di odio e di reclutamento e direzione delle attività terroristiche¹⁰.

Un’attenzione particolare nei confronti dei rischi legati all’uso di Internet per fini illeciti e di ampliamento della rete terroristica era stata, in precedenza, mostrata dalla Commissione europea, tra l’altro, nella comunicazione del 30 aprile 2019 diretta a fornire un contributo alla riunione informale dei *leader* dell’UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu¹¹ ove, affrontando il tema della sicurezza, essa aveva messo in evidenza come la diffusione delle tecnologie digitali abbia fatto emergere nuove forme di minacce ibride e di minacce alle infrastrutture critiche, con il «rischio di attività informatiche dolose e di campagne di disinformazione mirate condotte da soggetti stranieri allo scopo di influenzare il sostegno pubblico o compromettere le nostre democrazie».

Si colloca in continuità con tali considerazioni la riflessione fatta dai Ministri nella Dichiarazione comune, in merito al ruolo di Internet e dei *social media* nella diffusione di idee estremiste e di coordinamento delle attività di natura terroristica: l’azione delle istituzioni, a tal fine, deve riguardare la prevenzione e la rimozione di contenuti *online* illeciti o addirittura propagandistici di ideologie estremiste e le ipotesi di disinformazione e di *hate speech*, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, della libertà di espressione.

Un passo avanti nella giusta direzione sembrerebbe sia stato fatto dall’Unione con la proposta di regolamento relativo alla prevenzione e diffusione di contenuti terroristici *online* del 2018¹², ove è inclusa una definizione, coerente con quanto previsto dalla già citata direttiva UE 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, di cosa debba essere inteso come contenuti terroristici *online*, vale a dire i messaggi diretti a istigare, «anche mediante l’apologia del terrorismo, alla commissione di reati di terrorismo, generando in tal modo il pericolo che tali reati siano effettivamente commessi»; ovvero messaggi di «incitamento a contribuire a reati di terrorismo»; di «promozione delle attività di un gruppo terroristico, in particolare incoraggiando la partecipazione o il sostegno a un gruppo terroristico ai sensi dell’articolo 2, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2017/541»; ovvero, infine, contenenti «istruzioni su metodi o tecniche allo scopo di commettere reati di terrorismo».

Nella proposta di Regolamento citata – il cui procedimento di adozione è ancora in corso e per il quale si prevede di giungere presto alla fine dei negoziati, come affermato dai Ministri degli Affari interni nella Dichiarazione in commento –, sono disciplinate alcune delle questioni ancora irrisolte e che rilevano nella costruzione di strumenti di lotta efficace al terrorismo su Internet, quali l’individuazione dei soggetti tenuti alla valutazione dei contenuti e quelli obbligati alla successiva rimozione di detti

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla sicurezza, del 28 aprile 2015 COM(2015) 185 final.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L’Europa a maggio 2019 – Allestire un’Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto. Contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell’UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania), del 30 aprile 2019, COM(2019)218 final.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online. Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, riunitisi a Salisburgo il 19-20 settembre 2018, del 12 settembre 2018, COM(2018) 640 final.

contenuti illeciti o dannosi, senza che tale intervento leda il diritto alla libertà di espressione e di informazione degli utenti.

Tra i diversi aspetti che sono emersi, anche in sede di proposta e di discussione di tale regolamento sui contenuti illeciti *online*, ve n'è uno che merita particolare attenzione, vale a dire la considerazione sull'inadeguatezza delle iniziative volontarie, incoraggiate tra l'altro dal *Forum* dell'UE su Internet, promosse dagli Stati membri e dai prestatori di servizi di *hosting* al fine di contrastare l'accesso e la diffusione dei contenuti terroristici *online*. I limiti evidenziati dalla Commissione nella relazione di accompagnamento alla proposta e che hanno giustificato l'intervento legislativo riguardano, in particolare, la limitata adesione dei prestatori di servizi e l'insufficienza dei progressi registrati in termini di tempi e modalità dell'azione.

È in un tale contesto, quindi, che si è inserita la proposta con cui la Commissione europea ha inteso prevedere e disciplinare una serie di misure necessarie a prevenire l'uso illecito dei servizi di *hosting* e, in alcuni casi, la previsione dell'obbligo per i prestatori di tali servizi di adottare misure proattive «efficaci e proporzionate, in considerazione del rischio e del livello di esposizione a contenuti terroristici, dei diritti fondamentali degli utilizzatori e dell'importanza fondamentale che riveste la libertà di espressione e di informazione in una società aperta e democratica»¹³.

Come precisato dalla Commissione europea nella relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento, la previsione dell'obbligo di adottare misure proattive non si pone in contrasto con il regime, contenuto nella direttiva 2000/31/CE¹⁴ (direttiva sul commercio elettronico), di quasi totale assenza di responsabilità dei prestatori di servizi di *hosting*, previsto all'art. 14, e di assenza di un obbligo generale di sorveglianza, *ex art.* 15. Tuttavia, tra le iniziative legislative annunciate dalla Commissione europea nel breve periodo – entro dicembre 2020 –, vi è l'emanazione del c.d. *Digital services Act*, diretto, tra l'altro, alla modifica della direttiva sul commercio elettronico e, in particolare, del regime di responsabilità delle piattaforme *online* e degli *hosting provider*.

Occorrerà, pertanto, attendere la prossima pubblicazione della proposta della Commissione, al fine di valutare in che modo, in futuro, tali modifiche legislative potranno rendere più agevole ed effettivo il controllo preventivo ed *ex post* dei contenuti terroristici *online*. A tal fine, il Consiglio europeo nelle citate conclusioni del 10-11 dicembre ha inteso sollecitare l'intensificazione della lotta contro i contenuti illegali online, invitando la Commissione, in vista dell'attesa proposta legislativa, «a rafforzare le responsabilità delle piattaforme online nel quadro della legge sui servizi digitali»¹⁵. Il regime di tale responsabilità dovrà, tuttavia, tenere in considerazione gli effetti che potrà avere un possibile inasprimento delle regole sul mantenimento di un'Internet aperta e sul rispetto delle libertà in Rete.

Infine, considerata la natura intrinsecamente transnazionale del terrorismo e quella, altrettanto transnazionale, dell'azione necessaria per contrastarlo, un'altra questione

¹³ Art. 6, par. 1, della proposta di regolamento, cit.

¹⁴ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

¹⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, cit., 25.

emerge dalla Dichiarazione comune dei Ministri, quella relativa ai dati personali e alla loro raccolta, conservazione e condivisione, finalizzate alla lotta contro crimini di terrorismo, ma nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Tra le azioni ritenute essenziali dai Ministri per la lotta al terrorismo nell'area Schengen, ove vige la libera circolazione tra le frontiere interne, vi è il controllo efficace delle frontiere esterne e il monitoraggio delle autorità competenti sugli spostamenti delle persone all'interno dello spazio Schengen, per poter garantire un livello elevato di sicurezza, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. A tal fine, occorre implementare la digitalizzazione dei dati, affinché possano essere condivisi e resi accessibili per tutte le autorità competenti nei singoli Stati, attraverso l'interoperabilità e lo sfruttamento efficiente degli strumenti informatici esistenti, come il SIS (*Schengen Information System*). In tale prospettiva, i Ministri, nella precedente Dichiarazione comune del 21 ottobre 2020, avevano già invitato la Commissione a presentare una proposta per la revisione del mandato di Europol e, in particolare, dell'European Counter Terrorism Center (ECTC) e per l'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità dei sistemi di informazione. Tale appello è confermato dal Consiglio europeo, che invita gli Stati membri all'uso intensivo delle banche dati e dei sistemi di informazione europei e all'inserimento all'interno di esse dei dati necessari «relativi alle persone che, a giudizio dei singoli Stati membri, costituiscono una grave minaccia di terrorismo o di estremismo violento, compresi i combattenti terroristi stranieri»¹⁶.

Considerati questi sviluppi, l'azione dell'Unione europea in materia di lotta al terrorismo si dimostra sempre più mirata alla protezione dei cittadini europei ben oltre i suoi confini territoriali, estendendosi invero anche allo "spazio digitale". La Rete, inoltre, viene ritenuta anche un'importante risorsa per il contrasto al terrorismo: lo sfruttamento significativo degli strumenti digitali può certamente rendere più effettivo ed efficace il coordinamento tra le autorità di polizia all'interno dell'Unione e dello spazio Schengen.

Vero è, infine, che anche in tale prospettiva, un peso determinante avrà l'impegno dell'attuale Commissione di guidare e promuovere la trasformazione digitale dell'Unione.

Dicembre 2020

¹⁶ Conclusioni citate, p. 28.