

Bruxelles, 20 marzo 2026  
(OR. en)

7544/26

COPEN 100  
COTER 39  
CT 37  
ENFOPOL 105  
JAI 378

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	19 marzo 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 136 final
Oggetto:	Raccomandazione di DECISIONE DEL CONSIGLIO sulla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 136 final.

All.: COM(2026) 136 final



Bruxelles, 19.3.2026  
COM(2026) 136 final

Raccomandazione di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**sulla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo**

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivi e obiettivi della proposta**

#### **Obiettivi della proposta**

Scopo della presente proposta è ottenere dal Consiglio dell'Unione europea ("Consiglio") l'autorizzazione affinché la Commissione europea ("Commissione") firmi, a nome dell'Unione europea, il protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ("protocollo")<sup>1</sup>

La Commissione presenterà inoltre una proposta di decisione del Consiglio che autorizza la Commissione a concludere il protocollo a nome dell'Unione europea. Insieme, queste proposte fanno seguito all'impegno delineato dalla Commissione nella comunicazione "ProtectEU: programma di prevenzione e contrasto del terrorismo"<sup>2</sup>.

Il terrorismo è un fenomeno globale e rappresenta una crescente minaccia per i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto in Europa e in tutto il mondo. Gli attentati terroristici perpetrati negli ultimi anni nell'Unione europea e nel resto del mondo sono inaccettabili violazioni dei valori e dei principi che stanno alla base delle società democratiche.

Malgrado la diminuzione degli attentati coordinati su vasta scala nell'UE, la minaccia non è scomparsa, ma si è evoluta. Tra il 2019 e il 2023 il numero di attentati terroristici è più che raddoppiato (da 57 a 120), per poi scendere a 58 nel 2024<sup>3</sup>. Gli attentati recenti sono stati ricondotti principalmente a "lupi solitari" e piccole cellule. Il livello di minaccia complessivo rimane elevato ed è caratterizzato dalla moltiplicazione dei fattori di minaccia.

Di fronte a questa continua minaccia in evoluzione, è necessaria un'azione risoluta contro il terrorismo, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo, paneuropeo e oltre. La natura spesso transfrontaliera del terrorismo richiede una forte cooperazione internazionale basata su un'interpretazione comune dei reati di terrorismo.

Scopo del protocollo è modificare la definizione di "reato di terrorismo" nella convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo tenendo conto del fatto che gli attuali terroristi hanno superato i più tradizionali obiettivi e modus operandi oggetto dei trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite citati all'articolo 1 della convenzione. Detti trattati riguardano reati specifici quali la cattura illecita di aeromobili, attentati terroristici mediante l'uso di esplosivi o la presa di ostaggi. Tuttavia la gamma di reati ivi contemplati ha carattere esaustivo e non è sufficiente a rispecchiare la realtà del moderno panorama del terrorismo.

Il protocollo modernizzerà il quadro giuridico del Consiglio d'Europa in materia di lotta contro il terrorismo e garantirà che la definizione di "reati di terrorismo" rispecchi l'ampio modus operandi adottato dai terroristi contemporanei. La definizione che sarà introdotta dal protocollo garantirà inoltre la certezza del diritto illustrando le condizioni giuridiche che devono essere soddisfatte affinché un atto criminale costituisca un reato di terrorismo, quali

---

<sup>1</sup> Il testo del protocollo sarà allegato alla presente proposta.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, ProtectEU: programma di prevenzione e contrasto del terrorismo, COM(2026) 101 final.

<sup>3</sup> TE-SAT 2025, Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025 (EU TE-SAT)*, giugno 2025.

l'intenzione, la soglia di gravità e l'aver commesso l'atto con scopi terroristici ("intenzione specifica").

Una volta entrato in vigore, il protocollo stabilirà una definizione paneuropea di "reato di terrorismo" compatibile con la definizione dell'UE di cui all'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. La nuova definizione paneuropea dei reati di terrorismo apporterà un significativo valore aggiunto per la cooperazione giudiziaria, l'assistenza giudiziaria reciproca e le richieste di estradizione nel settore della lotta contro il terrorismo tra gli Stati del Consiglio d'Europa che firmano e ratificano il protocollo.

### **Contesto**

L'Unione europea ha firmato il 22 ottobre 2015 la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ("convenzione n. 196") e il protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ("convenzione n. 217") e li ha ratificati il 26 giugno 2018. Sia la convenzione che il suo protocollo addizionale sono entrati in vigore nell'Unione europea il 1° ottobre 2018. Al 21 gennaio 2026, 25 Stati membri dell'UE<sup>4</sup> avevano ratificato la convenzione n. 196.

La convenzione n. 196 prevede la qualifica come reato degli atti di terrorismo e delle attività connesse al terrorismo, la cooperazione internazionale per quanto riguarda tali reati e la protezione, il risarcimento e il sostegno delle vittime del terrorismo. L'articolo 1 della convenzione n. 196 definisce il "reato di terrorismo" rinviando agli atti elencati all'appendice I della medesima convenzione. L'appendice I elenca una serie di trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite, in particolare:

- la convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, firmata all'Aia il 16 dicembre 1970;
- la convenzione per la repressione degli atti illeciti commessi contro la sicurezza dell'aviazione civile, conclusa a Montreal il 23 settembre 1971;
- la convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 14 dicembre 1973;
- la convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi, adottata a New York il 17 dicembre 1979;
- la convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare, adottata a Vienna il 3 marzo 1980;
- il protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti impiegati dall'aviazione civile internazionale, fatto a Montreal il 24 febbraio 1988;
- la convenzione per la repressione dei reati contro la sicurezza della navigazione marittima, fatta a Roma il 10 marzo 1988;
- il protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, fatto a Roma il 10 marzo 1988;
- la convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante l'uso di esplosivi, adottata a New York il 15 dicembre 1997;

---

<sup>4</sup> Tutti gli Stati membri dell'UE tranne la Grecia e l'Irlanda hanno ratificato la convenzione n. 196.

- la convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999;
- la convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, adottata a New York il 13 aprile 2005.

A livello dell'Unione, la direttiva (UE) 2017/541 stabilisce norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito dei reati di terrorismo, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche nell'Unione europea. L'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/541 elenca gli atti criminali intenzionali che possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale e che possono essere qualificati come reati terroristici quando sono commessi con uno degli scopi terroristici elencati nell'articolo. Invece la definizione contenuta nell'articolo 1 della convenzione n. 196 non fornisce un elenco esplicito degli atti criminali considerati "reati di terrorismo" ma si riferisce in generale agli atti contenuti nei trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite elencati nell'appendice della convenzione stessa, il che non rappresenta una definizione giuridica generale e chiara. Inoltre la definizione di cui alla convenzione n. 196 non include gli scopi terroristici. Vi sono pertanto notevoli differenze tra la definizione di "reato di terrorismo" contenuta nell'articolo 1 della convenzione n. 196 e la definizione nell'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/541.

Nel 2017, al fine di rispecchiare l'evoluzione della minaccia terroristica, che va oltre i tradizionali obiettivi e modus operandi oggetto dei trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite di cui all'articolo 1 della convenzione n. 196, il comitato antiterrorismo del Consiglio d'Europa ("CDCT") ha costituito un gruppo di lavoro incaricato di valutare la necessità e la fattibilità di elaborare una definizione giuridica di "reato di terrorismo" da applicare tra le parti della convenzione n. 196. Il gruppo di lavoro ha elaborato una serie di formulazioni alternative della definizione e ha presentato una relazione finale<sup>5</sup> alla sessione plenaria del CDCT, composta dalle parti della convenzione n. 196, nel novembre 2019. Nella relazione finale il gruppo di lavoro ha raccomandato alla plenaria del CDCT una decisione che sostenga la fattibilità e la necessità di elaborare una definizione giuridica di "reati di terrorismo" nella convenzione n. 196, proponendo elementi testuali per un'eventuale futura definizione giuridica.

Nel corso del 2020 e del 2021, esperti delle parti della convenzione hanno presentato osservazioni scritte sulla relazione finale. L'Unione europea non ha presentato osservazioni scritte. Alcuni Stati membri dell'UE hanno tuttavia sottolineato nelle loro osservazioni scritte la necessità di allineare gli elementi di un'eventuale futura definizione giuridica di "reato di terrorismo" a livello del Consiglio d'Europa con la definizione di "reati di terrorismo" di cui alla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo<sup>6</sup>.

Nel 2022 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha incaricato il CDCT di decidere in merito alla fattibilità di una definizione giuridica di "reati di terrorismo" e di avviare i negoziati sul testo della nuova definizione giuridica. Il 2 dicembre 2022, nella sua 9ª riunione plenaria, il CDCT ha convenuto che una nuova definizione giuridica è fattibile e ha deciso

<sup>5</sup> Relazione finale del sottogruppo CDCT per l'esame della fattibilità di una definizione di terrorismo, 26 settembre 2019: [CDCT-DEF \(2019\)03rev](#)

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

all'unanimità di avviare negoziati formali in occasione della 10<sup>a</sup> riunione plenaria del CDCT del 23 e 25 maggio 2023<sup>7</sup>.

Il 15 maggio 2023 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati sulla revisione o modifica della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, al fine di modificare la definizione di "reato di terrorismo" presente in tale convenzione. La Commissione vi ha partecipato in linea con la decisione del Consiglio e seguendo le direttive di negoziato ivi stabilite, La Commissione si è consultata costantemente con la Commissione speciale del Consiglio per i negoziati in merito alla posizione dell'Unione e ha garantito la compatibilità del protocollo con il rilevante *acquis* dell'UE.

Le sessioni negoziali si sono svolte nel contesto delle riunioni plenarie semestrali del CDCT. Tra il 23 maggio 2023 e il 14 novembre 2024 si sono tenute in totale quattro sessioni negoziali. Il 14 novembre 2024 la plenaria del CDCT ha approvato il progetto di protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e il relativo progetto di relazione esplicativa. Il 25 giugno 2025 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato il suo parere sul progetto di protocollo<sup>8</sup>. Il 9 luglio 2025, in occasione della sua 1534<sup>a</sup> riunione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il protocollo e ha preso atto della relativa relazione esplicativa<sup>9</sup>. Il 10 dicembre 2025, in occasione della 1546<sup>a</sup> riunione, il Comitato dei ministri ha convenuto di aprire il protocollo alla firma il 26 maggio 2026 a Strasburgo (Francia).

Il protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data in cui tutte le parti della convenzione n. 196 avranno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal protocollo. Se ciò non avverrà, allo scadere di un periodo di tre anni a decorrere dalla data in cui il protocollo è stato aperto alla firma, il protocollo entrerà in vigore per gli Stati che hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati, a condizione che sia stato ratificato da almeno due terzi delle parti della convenzione n. 196.

L'Unione europea può firmare e ratificare il protocollo in quanto organizzazione internazionale che è parte della convenzione n. 196.

## Motivi della proposta

Il protocollo è in linea con l'obiettivo dell'UE di rafforzare la cooperazione internazionale tenendo conto degli interessi dell'UE in materia di sicurezza, come stabilito nella comunicazione "ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna"<sup>10</sup>. Come sottolineato nella comunicazione "ProtectEU: programma di prevenzione e contrasto del terrorismo"<sup>11</sup>, il protocollo contribuirà alla lotta paneuropea contro il terrorismo e agevolerà la cooperazione

---

<sup>7</sup> Relazione abbreviata ed elenco delle decisioni della 9<sup>a</sup> riunione plenaria del CDCT, 2 dicembre 2022, pag. 4: [CDCT\(2022\)16](#)

<sup>8</sup> Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Opinion 307* (2025).

<sup>9</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, CM/Del/Dec (2025) 1534/10.3.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna, COM(2025) 148 final.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, ProtectEU: programma di prevenzione e contrasto del terrorismo, COM(2026) 101 final.

internazionale in materia di lotta al terrorismo, armonizzando la definizione di "reato di terrorismo" tra gli Stati del Consiglio d'Europa che firmeranno e ratificheranno il protocollo.

In primo luogo, introducendo una definizione giuridica di "reato di terrorismo", il protocollo apporterà un significativo valore aggiunto per la cooperazione giudiziaria, l'assistenza giudiziaria reciproca e le richieste di estradizione tra gli Stati parte del protocollo e della convenzione n. 196.

In secondo luogo, adottando una definizione giuridica più ampia e completa di "reato di terrorismo", il protocollo garantirà che il quadro giuridico del Consiglio d'Europa in materia di lotta contro il terrorismo, di cui l'Unione è parte unitamente ai suoi Stati membri, sia adattato per affrontare le sfide attuali e future in materia di lotta contro il terrorismo. Tale modernizzazione consentirà di colmare le lacune relative ai reati di terrorismo commessi sulla base di *modus operandi* e atti criminali che non sono contemplati dai trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite di cui all'appendice I della convenzione n. 196.

In terzo luogo, la definizione giuridica contenuta nel protocollo rispetta la certezza del diritto e apporta notevoli miglioramenti rispetto alla definizione precedente, che faceva riferimento a una serie di trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite che definivano gli atti criminali come reati di terrorismo in modo non armonizzato. La nuova definizione giuridica è redatta in modo chiaro e preciso, è formulata in termini generali ed è chiaramente comprensibile per coloro che sono soggetti alla normativa. La nuova definizione individua in maniera più chiara le condizioni che devono essere soddisfatte affinché un atto possa qualificarsi come reato di terrorismo.

In quarto luogo, la definizione di "reato di terrorismo" contenuta nel protocollo è coerente e compatibile con la definizione dell'UE di cui alla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. In tal modo l'UE potrà preservare il suo quadro giuridico e garantire la continuità dell'applicazione del diritto dell'Unione tra gli Stati membri dell'UE. Inoltre, una volta entrato in vigore, il protocollo garantirà la convergenza giuridica e un'interpretazione comune del concetto di terrorismo tra gli Stati del Consiglio d'Europa a livello paneuropeo. L'accettazione di una definizione paneuropea potrebbe inoltre contribuire a promuovere il dialogo in corso su una definizione di "reato di terrorismo" nel contesto dei negoziati sul progetto di convenzione generale sul terrorismo internazionale a livello delle Nazioni Unite<sup>12</sup>.

In quinto luogo, nel preambolo del protocollo si ribadisce che tutte le misure adottate per prevenire o reprimere i reati di terrorismo devono rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, così come gli altri obblighi di diritto internazionale, compreso, ove applicabile, il diritto internazionale umanitario. Ciò è in linea con l'elevato livello di garanzie per la tutela e il rispetto dei diritti umani, dei diritti fondamentali e del diritto internazionale nelle politiche antiterrorismo ai sensi del diritto dell'UE.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'oggetto del protocollo si riferisce direttamente alle norme comuni dell'UE in materia di lotta contro il terrorismo. Il protocollo contiene una sola disposizione sostanziale che stabilisce una definizione giuridica di "reato di terrorismo" al fine di modificare la definizione di cui all'articolo 1 della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo.

Il 15 marzo 2017 l'Unione ha adottato la direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. La direttiva stabilisce definizioni armonizzate dei reati di terrorismo e dei reati connessi ad attività terroristiche che servono da quadro di riferimento per la cooperazione e lo

---

<sup>12</sup> Comitato ad hoc istituito dalla risoluzione 51/210 dell'Assemblea generale del 17 dicembre 1996 — [Prodotto dei lavori del comitato ad hoc](#), ultimo aggiornamento: 22 maggio 2025.

scambio di informazioni tra le autorità nazionali. Gli Stati membri dell'UE che applicano la direttiva<sup>13</sup> devono garantire che i reati da essa contemplati siano qualificati come reati nel proprio diritto nazionale. La definizione di "reati di terrorismo" è contenuta nell'articolo 3 della direttiva dell'UE sulla lotta contro il terrorismo. In linea con le direttive di negoziato, la Commissione, insieme agli Stati membri dell'UE, ha inteso conseguire l'uniformità e la coerenza tra il protocollo e la definizione dell'UE.

La definizione giuridica contenuta nel protocollo è di natura "ibrida": la prima parte fa riferimento ai reati che rientrano nell'ambito di applicazione di uno dei trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite elencati nell'appendice della convenzione n. 196, mentre la seconda parte fornisce un elenco esaustivo degli atti che si configurano come reati di terrorismo se soddisfano condizioni cumulative. I trattati elencati nell'appendice della convenzione n. 196 sono strumenti globali consolidati e utilizzati da lungo tempo nella lotta contro il terrorismo. Gli Stati parte a tali trattati hanno pertanto configurato gli atti ivi specificati come reati nei rispettivi quadri giuridici nazionali. È importante che le parti della convenzione n. 196 preservino la continuità della sua applicazione in futuro ed è pertanto giustificato aspirare a una definizione ibrida.

La seconda parte della definizione rispecchia ampiamente la definizione dell'UE dei reati di terrorismo, con l'eccezione che gli atti criminali già contemplati dai trattati di cui all'appendice della convenzione n. 196 sono stati esclusi dall'elenco esaustivo degli atti. Si tratta in particolare degli atti criminali seguenti: cattura di ostaggi; distruzioni di vasta portata di piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale che possono mettere in pericolo vite umane o causare perdite economiche considerevoli; sequestro di aeromobili e navi; fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di esplosivi.

Gli atti criminali contenuti in tale elenco esaustivo si configurano come reati di terrorismo se i) l'atto è intenzionale; ii) l'atto è definito reato in base al diritto nazionale; iii) l'atto, per la sua natura o per il contesto in cui si situa, può arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale; iv) l'atto è commesso con scopi terroristici. Per scopi terroristici si intende quanto segue: "intimidire gravemente la popolazione", "costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto" e "destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale". Per quanto riguarda queste condizioni cumulative, la seconda parte è pienamente compatibile con l'articolo 3 della direttiva dell'UE sulla lotta contro il terrorismo.

In conclusione, il protocollo è coerente con le norme e le politiche dell'UE, in particolare con le misure di diritto penale dell'UE volte a contrastare il terrorismo.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il protocollo è coerente con le pertinenti norme e politiche dell'Unione europea nei settori da esso contemplati (come descritto nella sezione "*Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato*"). Considerando un contesto più ampio, il protocollo è coerente con gli strumenti giuridici e le politiche dell'UE adottati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a norma della parte terza, titolo V, TFUE, che contribuiscono alla lotta dell'UE contro il terrorismo, nonché con gli impegni assunti dall'Unione nell'ambito di altri accordi multilaterali pertinenti. Non vengono interessati gli altri settori d'intervento dell'Unione.

---

<sup>13</sup> La direttiva (UE) 2017/541 non si applica alla Danimarca e all'Irlanda.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

- **Base giuridica procedurale**

A norma dell'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, quando l'accordo previsto non riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, la Commissione presenta una proposta al Consiglio. Il Consiglio adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo.

La Commissione propone di autorizzare la firma del protocollo, con riserva della sua conclusione in data successiva.

La base giuridica procedurale della proposta di decisione che autorizza la firma del protocollo è l'articolo 218, paragrafo 5.

- **Base giuridica sostanziale**

La base giuridica sostanziale di una decisione di cui all'articolo 218, paragrafo 5, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'accordo internazionale che deve essere firmato. Se un accordo internazionale persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 5, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

Dato che l'obiettivo e la componente principali del protocollo consistono nello stabilire la definizione dei reati nel settore del terrorismo, in particolare la definizione dei reati di terrorismo, la base giuridica sostanziale è l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

Tenuto conto dell'oggetto del protocollo, è opportuno che la Commissione presenti la proposta al Consiglio.

- **Competenza dell'Unione**

L'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'Unione ha competenza esclusiva "per la conclusione di accordi internazionali (...) nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata". Un accordo internazionale può incidere su norme comuni o modificarne la portata quando il settore da esso contemplato si sovrappone alla legislazione dell'Unione o è già disciplinato in larga misura dal diritto dell'Unione. L'Unione europea ha già esercitato competenze interne in questo settore attraverso l'adozione della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. La sostanza del protocollo, la definizione dei reati di terrorismo, è disciplinata dal diritto dell'Unione nel settore della lotta contro il terrorismo, in particolare dall'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/541. Essendo le definizioni dei reati di terrorismo pressoché identiche tra il protocollo e la direttiva (UE) 2017/541, il protocollo può incidere sulla direttiva (UE) 2017/541 a causa della loro reciproca sovrapposizione. Inoltre il protocollo di modifica estende l'ambito di applicazione dei reati di terrorismo ai sensi della convenzione, di cui l'Unione è parte, a nuove fattispecie (che sono già riconosciute come reati di terrorismo ai sensi del diritto dell'Unione). In tal modo, gli impegni assunti dall'UE nel quadro della convenzione sarebbero estesi a queste nuove attività. L'Unione ha pertanto competenza esclusiva per firmare il protocollo.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Non applicabile.

- **Proporzionalità**

La presente iniziativa si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi strategici in questione. L'Unione è nella posizione migliore per firmare il protocollo in quanto ha già esercitato competenze interne in questo settore attraverso l'adozione della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. La direttiva prevede una definizione UE dei reati di terrorismo che costituisce norme minime che devono essere applicate in modo uniforme dagli Stati membri dell'UE. Poiché il protocollo modifica la definizione di reati di terrorismo a livello del Consiglio d'Europa e la definizione di reati di terrorismo è disciplinata dal diritto dell'UE, l'Unione dovrebbe firmare il protocollo.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La presente proposta di decisione del Consiglio è presentata conformemente all'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, che prevede l'adozione da parte del Consiglio di una decisione che autorizzi la firma e l'applicazione provvisoria dell'accordo. Non esiste nessun altro strumento giuridico che possa essere impiegato per conseguire l'obiettivo espresso nella presente proposta.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non applicabile.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non applicabile.

- **Assunzione e uso di perizie**

Durante i negoziati la Commissione, in quanto rappresentante dell'Unione, ha consultato il comitato speciale del Consiglio per i negoziati, in linea con la decisione del Consiglio del 15 maggio 2023 che autorizza la Commissione a partecipare ai negoziati a nome dell'Unione europea. In quanto membri del Consiglio d'Europa, gli Stati membri dell'UE hanno potuto partecipare a tutte le sessioni negoziali. La Commissione ha consultato i loro rappresentanti nella formulazione della posizione dell'Unione nel corso di tutti i negoziati.

- **Valutazione d'impatto**

Non applicabile.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non applicabile.

- **Diritti fondamentali**

In linea con le direttive di negoziato stabilite dal Consiglio, la Commissione ha garantito che i negoziati assicurassero il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dei principi generali del diritto dell'Unione sanciti dai trattati dell'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali.

Il preambolo del protocollo (quinto comma) ribadisce che tutte le misure adottate per prevenire o reprimere i reati di terrorismo di cui a tale protocollo devono rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali pertinenti, in particolare quelli sanciti dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STE n. 5), così come gli altri

obblighi di diritto internazionale, compreso, ove applicabile, il diritto internazionale umanitario.

Inoltre il protocollo modifica la convenzione n. 196. Una volta entrato in vigore, modificherà l'articolo 1 della convenzione n. 196 e sarà integrato nella convenzione per gli Stati parte che firmano e ratificano il protocollo. Il protocollo deve essere pertanto letto nel contesto della convenzione. La convenzione n. 196 prevede solide garanzie in materia di diritti umani e diritto internazionale umanitario, in particolare all'articolo 12 e all'articolo 26, paragrafo 4, di detta convenzione. A norma dell'articolo 12, paragrafo 1, della convenzione, l'attuazione e l'applicazione delle disposizioni relative alla qualifica come reato devono rispettare i diritti umani e gli altri obblighi di diritto internazionale. A norma dell'articolo 26, paragrafo 4, nessuna disposizione della convenzione incide su altri diritti, obblighi e responsabilità di una parte o di un individuo in base al diritto internazionale, incluso il diritto internazionale umanitario. Tali garanzie sono compatibili e corrispondenti con l'elevato livello di garanzie in materia di diritti fondamentali, diritti umani e diritto internazionale previste dal diritto dell'UE, in particolare dalla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo (considerando 35 e 37).

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

La presente proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Non esiste alcun piano di attuazione, in quanto non è necessario alcun intervento da parte dell'Unione europea per attuare il protocollo. La definizione dell'UE dei reati di terrorismo è compatibile con quella introdotta dal protocollo.

Per quanto riguarda il monitoraggio, la Commissione parteciperà alle riunioni della conferenza degli Stati parte della convenzione n. 196, che monitorerà anche l'attuazione del protocollo una volta che entrerà in vigore e modificherà l'articolo 1 della convenzione n. 196.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'obiettivo del protocollo è modificare la definizione di "reato di terrorismo" di cui all'articolo 1 della convenzione n. 196 al fine di adottare una definizione giuridica più ampia e idonea a livello del Consiglio d'Europa per affrontare le sfide attuali e future in materia di lotta contro il terrorismo. Tale protocollo apporterà un significativo valore aggiunto per la cooperazione giudiziaria, l'assistenza giudiziaria reciproca e le richieste di estradizione tra gli Stati parte del protocollo e della convenzione n. 196.

L'articolo 1, che costituisce la principale e unica disposizione sostanziale del protocollo, sostituisce l'articolo 1 della convenzione n. 196 con una nuova definizione giuridica di "reato di terrorismo". L'articolo 1 della convenzione n. 196 è una disposizione di "terminologia" e non riguarda la qualifica come reato: stabilisce la definizione di "reato di terrorismo" ai fini della convenzione. Tale definizione è coerente con l'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo. La definizione giuridica contenuta nel protocollo è di natura "ibrida": la prima parte fa riferimento ai reati che rientrano nell'ambito di applicazione di uno dei trattati antiterrorismo delle Nazioni Unite elencati nell'appendice della convenzione n. 196, mentre la seconda parte fornisce un elenco esaustivo degli atti che si configurano come reati di terrorismo se soddisfano condizioni cumulative. La seconda parte della definizione fornisce un elenco esaustivo degli atti criminali che si configurano come reati di

terrorismo se i) l'atto è intenzionale; ii) l'atto è definito reato in base al diritto nazionale; iii) l'atto, per la sua natura o per il contesto in cui si situa, può arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale; iv) l'atto è commesso con scopi terroristici. (*per un confronto dettagliato con la definizione dell'UE si veda la sezione "Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato"*)

L'articolo 2 disciplina la firma e la ratifica. Chiarisce che il protocollo è aperto alla firma delle parti della convenzione n. 196 che è modificata dal protocollo stesso. Il protocollo è soggetto a ratifica, accettazione o approvazione e gli strumenti relativi a tali azioni sono depositati presso il segretario generale del Consiglio d'Europa.

L'articolo 3 stabilisce le modalità e le tempistiche di entrata in vigore del protocollo. Il protocollo entra in vigore in due modi: i) il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data in cui tutte le parti della convenzione hanno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal protocollo *oppure* ii) allo scadere di un periodo di tre anni a decorrere dalla data in cui è stato aperto alla firma, nei confronti degli Stati che hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati da esso, a condizione che il protocollo sia stato ratificato da almeno due terzi delle parti della convenzione. Tale articolo stabilisce inoltre le norme relative all'applicazione provvisoria del protocollo. Prima dell'entrata in vigore del protocollo, ciascuna parte può dichiarare (all'atto della firma o in un momento successivo) che lo applicherà in via provvisoria. In tal caso, le disposizioni del protocollo si applicano soltanto nei confronti delle altre parti della convenzione che hanno formulato una dichiarazione volta allo stesso obiettivo.

L'articolo 4 stabilisce che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del protocollo, le dichiarazioni formulate dalle parti a norma dell'articolo 1 della convenzione n. 196 decadono. L'articolo 1, paragrafo 2, della convenzione consente a uno Stato parte o all'Unione europea, nella misura in cui non sono parte di un trattato elencato nell'appendice I della convenzione n. 196, di dichiarare che il trattato in questione è considerato non incluso nell'appendice ai fini dell'applicazione della convenzione alla parte interessata. Poiché l'Unione europea non ha formulato alcuna dichiarazione ai sensi dell'articolo 1 della convenzione n. 196, tale disposizione ha una rilevanza limitata per l'Unione.

L'articolo 5 chiarisce che non sono ammesse riserve in relazione alle disposizioni del protocollo.

L'articolo 6 impone al segretario generale del Consiglio d'Europa di notificare agli Stati membri del Consiglio d'Europa e a ogni altra parte della convenzione n. 196 i) le firme, ii) il deposito di ogni strumento di ratifica, accettazione o approvazione, iii) la data di entrata in vigore del protocollo e iv) ogni altro atto, notifica o comunicazione relativi al protocollo.

Il protocollo è accompagnato da una relazione esplicativa di cui il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto al momento dell'adozione del protocollo il 9 luglio 2025. La relazione esplicativa, pur non costituendo uno strumento che fornisce un'interpretazione autentica del protocollo, è intesa ad agevolare l'applicazione delle disposizioni contenute nel protocollo a opera delle parti.

- **Firma e testo dell'accordo**

Il testo del protocollo è presentato al Consiglio unitamente alla presente proposta.

A norma dei trattati, spetta alla Commissione assicurare la firma del protocollo, con riserva della sua conclusione in data successiva.

## DECISIONE DEL CONSIGLIO

### **sulla firma, a nome dell'Unione europea, del protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il 15 maggio 2023 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati sulla revisione o modifica della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, al fine di modificare la definizione di "reato di terrorismo" presente in tale convenzione. I negoziati si sono conclusi positivamente con la sigla dell'accordo.
- (2) Il 9 luglio 2025 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ("protocollo") e ha preso atto della sua relazione esplicativa. Il 10 dicembre 2025 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha convenuto di aprire il protocollo alla firma il 26 maggio 2026 a Strasburgo, in Francia.
- (3) Il protocollo è in conformità con gli obiettivi dell'Unione europea in materia di sicurezza di cui all'articolo 67, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare tramite il ravvicinamento delle legislazioni penali al fine di garantire un elevato livello di sicurezza per prevenire e combattere la criminalità, compreso il terrorismo.
- (4) Il protocollo modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo sostituendo la definizione di "reato di terrorismo" di cui all'articolo 1 con una definizione modificata introdotta dal protocollo.
- (5) La definizione modificata di "reato di terrorismo" nel protocollo risponde alla necessità di adottare una definizione giuridica più ampia e idonea di tale reato a livello del Consiglio d'Europa al fine di affrontare le sfide attuali e future in materia di lotta contro il terrorismo.
- (6) Introducendo una definizione giuridica di "reato di terrorismo", il protocollo apporterà un significativo valore aggiunto per la cooperazione giudiziaria, l'assistenza giudiziaria reciproca e le richieste di estradizione tra gli Stati parte del protocollo e della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo.
- (7) Partecipando ai negoziati a nome dell'Unione, la Commissione ha garantito la compatibilità del protocollo con le pertinenti norme comuni dell'Unione europea. In particolare, la definizione giuridica di "reato di terrorismo" introdotta dal protocollo è compatibile e coerente con la definizione dell'UE dei reati di terrorismo di cui all'articolo 3 della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo.

- (8) Il preambolo del protocollo ribadisce che tutte le misure adottate per prevenire o reprimere i reati di terrorismo di cui a tale protocollo devono rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali pertinenti, in particolare quelli sanciti dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come gli altri obblighi di diritto internazionale, compreso, ove applicabile, il diritto internazionale umanitario. Ciò è in linea con i diritti umani, le libertà fondamentali e le misure di salvaguardia e di protezione del diritto internazionale a norma del diritto dell'UE.
- (9) Poiché l'Unione europea è parte della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, il protocollo è aperto alla firma dell'Unione.
- (10) La rapida firma del protocollo da parte dell'Unione europea metterà in risalto il sostegno dell'Unione nei confronti di una definizione comune paneuropea di "reato di terrorismo", il che rafforzerà l'azione antiterrorismo a livello regionale e internazionale. La rapida firma del protocollo favorirà inoltre l'entrata in vigore tempestiva del protocollo stesso.
- (11) Nei primi tre anni successivi alla firma del protocollo, tutte le parti della convenzione devono esprimere il proprio consenso a essere vincolate. Trascorso tale periodo di tre anni, il protocollo entrerà in vigore per le parti che hanno espresso il loro consenso ad essere vincolate, a condizione che il loro numero sia almeno pari a due terzi delle parti della convenzione. Il protocollo non entrerebbe quindi mai in vigore se gli Stati membri, che sono anche parti della convenzione, non esprimessero il loro consenso ad essere vincolati dallo stesso. Poiché il protocollo rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri non potrebbero agire senza l'autorizzazione dell'Unione. È pertanto opportuno che anche gli Stati membri siano autorizzati ad aderire, insieme all'Unione, al protocollo nell'interesse dell'Unione.
- (12) [A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [con lettera del ...], l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione.]
- (13) OPPURE
- (14) [A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.]
- (15) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (16) È pertanto opportuno firmare il protocollo a nome dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

La firma del protocollo che modifica la convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ("protocollo") è autorizzata a nome dell'Unione europea, con riserva della conclusione di tale protocollo.

*Articolo 2*

Gli Stati membri sono autorizzati a firmare il protocollo, insieme all'Unione, nell'interesse dell'Unione e nel pieno rispetto della sua competenza esclusiva.

*Articolo 3*

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo all'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*