



C.R.S.T.

01/10/2019

L'Unione Europea nella lotta al terrorismo: il ruolo di Eurojust all'indomani della nascita del Counter-Terrorism Register

Di Costanza Rizzetto

Nel settembre 2019 Eurojust, agenzia europea dedicata al rafforzamento della cooperazione giudiziale in materia di criminalità organizzata, ha inaugurato il Counter-Terrorism Register (CTR), banca dati giuridica in grado di centralizzare le informazioni sensibili e favorire così la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati Membri dell'Unione nel contrasto al terrorismo internazionale¹.

In base alla Decisione del Consiglio 2005/671/JHA², il registro verrà gestito da Eurojust, con il supporto dalla Commissione Europea, di un Comitato specializzato in terrorismo del Parlamento Europeo e dal Coordinatore Europeo dell'Antiterrorismo. Il CTR è il primo database europeo dedicato a trecentosessanta gradi alla lotta al terrorismo: esso raccoglie dati riguardanti attività terroristiche, sia di matrice jihadista sia di estrema destra, attualmente presenti in Europa.

Il CTR avrà come sede l'Aia – cuore pulsante della giustizia internazionale e della lotta al terrorismo – e fornirà un supporto continuo di natura giudiziaria sui dati relativi ai procedimenti in corso e alle modalità di cattura dei sospetti che permetterà ai procuratori di tutta Europa di coordinarsi in maniera efficace, identificando individui o gruppi che potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza dei cittadini dell'Unione.

¹ Come da comunicato stampa Eurojust, Bruxelles, 05 settembre 2019, disponibile a www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx. Per il video della conferenza stampa, si veda <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust>.

² Consiglio dell'Unione Europea, Decisione 2007/671/GAI del Consiglio del 20 settembre 2005 concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici. Testo integrale disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32005D0671>.

La nascita del CTR è stata accolta con unanime entusiasmo dalle autorità dell'UE, che hanno sottolineato la crescente importanza della lotta al terrorismo in territorio europeo – solo nel 2018, si contano 580 procedimenti pendenti in capo a sospetti di attività terroristiche³.

Tale iniziativa rappresenta solo l'ultima significativa tappa del percorso lungo e difficoltoso che, fin dai primi anni settanta con il “Gruppo di Trevi” – forum di ministri degli Stati membri creato per garantire una forma di cooperazione tra le autorità investigative e giudiziarie all'indomani degli attacchi ai Giochi Olimpici del 1972, poi inglobato nel pilastro “Giustizia e Affari Interni” del trattato di Maastricht – l'Europa ha intrapreso nel tentativo di costruire un piano d'azione contro il terrorismo internazionale.

Tra le sfide che l'UE si è trovata ad affrontare dalla sua nascita ai giorni nostri, la lotta al terrorismo costituisce senza dubbio una delle questioni più complesse – ed è tuttora lungi dall'essere risolta.

Nel corso dei decenni si è visto come la mancanza di un'azione centralizzata in capo agli organi comunitari e l'assenza di un'effettiva cooperazione tra Stati membri abbia costituito un punto di grande debolezza per l'Unione, che si è dimostrata incapace di proteggere i propri cittadini: in più occasioni, le autorità nazionali ed europee non sono state in grado, con gli strumenti a loro disposizione, di contrastare la minaccia terroristica che da decenni incombe sulla comunità internazionale.

Le ragioni di tale malfunzionamento risiedono soprattutto nella reticenza dei governi dei Paesi dell'Unione a cedere parte della propria competenza nel *counterterrorism* alle autorità centrali. Storicamente le politiche di contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata si collocano al centro delle agende politiche nazionali, costituendo al tempo stesso motivi di accesi scontri ed efficaci argomenti di propaganda elettorale.

Inoltre, il mancato coordinamento delle autorità nazionali è causato dalla disomogeneità dei provvedimenti di volta in volta adottati sul punto: di fatto, i Paesi più avanzati nel settore – si pensi ad esempio all'Inghilterra (con l'adozione tra il 2016 e il 2017 dell'*Investigatory Powers Act*⁴ e della *Investigatory Power Commission*) –, spesso si dimostrano reticenti nel condividere con i Paesi confinanti la propria *expertise*, custodendo gelosamente le informazioni raccolte con gli strumenti di *intelligence* nazionali e andando in questo modo ad ostacolare la creazione di una rete di condivisione di dati a livello europeo. Nondimeno, attori transnazionali privati – in particolare, le

³ Per un'analisi completa riguardo alle attività di contrasto al terrorismo sul territorio europeo si veda il report annuale di Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report, 2018*, disponibile a <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>.

⁴ *Investigatory Power Act*, 2016 Chapter 25, 29 novembre 2016. Testo integrale disponibile a <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>.

agenzie investigative – hanno dimostrato di essere in grado di portare avanti un’azione autonoma di contrasto al terrorismo, collaborando in via solamente tangenziale con l’autorità giudiziaria e riuscendo a coordinarsi senza la necessità di passare attraverso gli organi UE, grazie all’utilizzo di strumenti tecnologici avanzati e ad una capillare presenza sul territorio.

A tali difficoltà, l’Unione Europea ha, nel corso degli anni, tentato di reagire ponendo in essere una serie di misure che, sebbene rappresentino un ottimo punto di partenza, necessitano di ulteriore rafforzamento e di effettiva implementazione. Tra queste, la nascita di Eurojust nel 2002⁵ quale risposta dell’Unione agli attacchi dell’11 settembre rappresenta il provvedimento più significativo. La creazione di un organo centrale finalizzato allo scambio di *intelligence* operativa costituisce infatti un fondamentale strumento di cooperazione transnazionale nella lotta al terrorismo, in quanto si permette alle autorità nazionali competenti in materia di avere accesso ad informazioni che, seppur trovandosi al di là dei confini nazionali, risultino determinanti nello svolgimento di attività investigative e giudiziarie.

Principale merito di Eurojust è quello di riconoscere agli organi inquirenti e giudicanti degli Stati, quali garanti e custodi del procedimento penale, un ruolo centrale nella lotta al terrorismo internazionale. Sono infatti i magistrati e i giudici dei Paesi membri a coordinare lo svolgimento delle indagini penali in territorio europeo, dall’arresto dei sospetti alla raccolta delle prove.

Ebbene, Eurojust si propone come canale di comunicazione tra le varie autorità giudiziarie, fornendo agli organi inquirenti un supporto effettivo e continuo, che va dall’apertura delle indagini fino alla sentenza definitiva, fino alle fasi di esecuzione. In primo luogo, essa assiste le autorità nazionali nell’emanazione ed esecuzione dei mandati di arresto europei e nelle richieste di assistenza giudiziaria (“*mutual legal assistance*”). L’istituto ha assunto particolare rilevanza nella Francia post-Bataclan e, dal 2016 ad oggi, il French desk di Eurojust ha organizzato, su richiesta delle autorità giudiziarie, ben 17 incontri di coordinamento, nelle procedure di arresto e di interrogatorio, nonché nella raccolta di prove. Un’altra forma di cooperazione è costituita dai cosiddetti *joint investigation teams*, con cui Eurojust favorisce un efficace raccordo tra le autorità investigative nazionali riguardo a scambi di informazioni e *data analysis*. L’iniziativa ha assunto particolare rilievo anche alla luce dei più recenti fatti, e nel 2018, per 200 indagini transfrontaliere, si sono contate ben undici squadre investigative attive in territorio europeo. Tale risultato, che già di per sé costituisce un successo, è destinato a superarsi dal momento che si registra una richiesta sempre maggiore di coordinamento multilaterale nelle attività di indagine da parte degli Stati membri, che si trovano ai giorni nostri a fare i conti con sempre nuove forme di criminalità

⁵ Consiglio dell’Unione Europea, Decisione 2002/187/GAI del Consiglio del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità. Testo integrale disponibile a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32002D0187>.

transfrontaliera e crimini “delocalizzati” (si pensi, ad esempio, alla sempre crescente casistica di attacchi informatici e *cybercrimes*).

In linea con la Strategia Antiterrorismo del 2005⁶, Eurojust si propone di assistere gli Stati anche nella lotta alla radicalizzazione e all'estremismo. In quest'ambito è di particolare rilievo il contributo nel contrasto ai *foreign fighters*, questione che da tempo occupa le autorità nazionali intente a elaborare un'adeguata risposta al fenomeno in termini di prevenzione, misure di sicurezza e procedure di rimpatrio. L'agenzia europea si è poi impegnata in importanti iniziative di contrasto alla propaganda estremista dello Stato Islamico ottenendo risultati significativi, come dimostrano l'operazione a guida belga finalizzata alla chiusura di importanti canali di comunicazione dell'ISIS e l'intervento all'aeroporto di Budapest del 2018, dove la polizia ungherese (in coordinamento proprio con Eurojust) ha arrestato un sospettato di aver ucciso ventidue persone in nome dello Stato Islamico, intento ad attraversare il confine con destinazione la Grecia. Infine, sono da attribuire ad Eurojust significative misure di assistenza e supporto alle vittime degli attentati terroristici, permettendone l'identificazione e garantendo loro l'esercizio dei propri diritti (come l'ottenimento di un risarcimento) anche al di fuori dei confini nazionali.

Alla luce di tutto ciò, non resta che chiedersi quale sia il giudizio riguardo all'efficacia complessiva dell'azione europea di lotta al terrorismo, sempre che sia possibile darne uno. Ad oggi, il dibattito è acceso e non vi è consenso unanime sul punto. Secondo i più critici l'Unione Europea, nonostante i suoi sforzi, continua ad occupare un ruolo di fatto marginale nella lotta al terrorismo, essendo gli Stati membri determinati a mantenere il controllo effettivo delle politiche in materia.

Ora, pur ammettendo in parte tale punto di vista, si ritiene nondimeno che sia doveroso riconoscere al *counterterrorism* europeo sviluppatosi tra il 2002 e i nostri giorni una serie di meriti. Innanzitutto, è evidente come il graduale accentramento delle competenze nelle mani di Eurojust abbia giovato sensibilmente all'Unione, in termini di cooperazione interstatuale e, di conseguenza, di fiducia reciproca. Da Madrid a Parigi, gli attacchi terroristici che hanno colpito nel cuore dell'Europa, e la necessità di elaborare risposta comune, hanno contribuito alla nascita di un nuovo e più consapevole sentire europeista, che lega i cittadini degli Stati membri nella necessità di unirsi nel contrasto a tale incombente minaccia. Inoltre, la progressiva nascita di un'azione investigativa e giudiziaria coordinata ha portato a una serie di vantaggi dal punto di vista di certezza del diritto e applicazione della legge, in virtù del principio penalistico “i crimini più gravi non devono restare impuniti”. Infine, e soprattutto, la sempre crescente cooperazione tra Stati membri quale espressione della volontà di rinunciare a parte della propria competenza, accordando all'Unione un ruolo più

⁶ Consiglio dell'Unione Europea, Strategia antiterrorismo dell'Unione Europea, 14469/4/05, 30 novembre 2005. Testo integrale disponibile a <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.

centrale ed incisivo, ha permesso il raggiungimento di importanti conquiste in termini di sicurezza dei cittadini europei e stranieri. Negli ultimi anni, infatti, si è visto come gli sforzi di Europol e di Eurojust a contrastare i gruppi terroristici attivi sul territorio europeo abbiano portato a importanti risultati riguardo a individuazione, arresto e consegna alla giustizia di soggetti pericolosi. Sempre più spesso gli organi giudiziari nazionali si trovano a collaborare fianco a fianco nelle attività di raccolta di prove, identificazione di sospetti e modalità di cattura, e c'è da auspicare che tale cooperazione sia destinata a crescere con il tempo in un clima di mutua fiducia. Dunque, la nascita del Counter-Terrorism Register è da leggersi come ultima espressione di tale tendenza, un ulteriore importante passo verso l'elaborazione di una vera e propria strategia di lotta comune al terrorismo transnazionale.