

# Il registro giudiziario europeo antiterrorismo: la proposta di *Eurojust* di un approccio pratico nell'ambito dei procedimenti segnalati

## Introduzione

1. Il Registro giudiziario europeo antiterrorismo (“CTR”)<sup>1</sup> è stato istituito da *Eurojust* sulla base della Decisione del Consiglio 2005/671/GAI del 20 settembre 2005 sullo scambio di informazioni e di cooperazione in relazione ai reati di terrorismo (“Decisione del Consiglio del 2005/671 GAI”). Lo CTR centralizza le informazioni relative ai procedimenti giudiziari per terrorismo che provengono dagli Stati membri della UE. Il suo obiettivo principale consiste nell’individuare (1) i legami potenziali tra i procedimenti giudiziari e (2) le eventuali necessità di coordinamento. I principi fondamentali dello CTR sono stati delineati nel documento denominato “*Registro giudiziario europeo antiterrorismo: la proposta di Eurojust per la sua attuazione ed il suo funzionamento* (“Proposta di *Eurojust*”) del giugno 2019.
2. Sei mesi dopo l’introduzione dello CTR, *Eurojust* ha intrapreso una valutazione interna per individuare le principali realizzazioni, le migliori pratiche e le sfide nell’attuazione e nel funzionamento dello CTR, ed anche i possibili modi per migliorarlo. La valutazione interna deve essere integrata dal riscontro offerto dagli Stati membri da condividere in un incontro apposito che si terrà ad ottobre 2020. Ciò permetterà ad *Eurojust* e alle autorità nazionali di completare le valutazioni iniziali dello CTR e riflettere sul suo sviluppo futuro.
3. Questo documento è stato preparato sulla base del Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 sull’Agenzia dell’Unione Europea per la Cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*), e sostituendo e revocando la Decisione del Consiglio 2002/187/GAI (“Regolamento (UE) 2018/1727”) che definisce, per

---

Nota del traduttore<sup>1</sup>: CTR: Registro anti -terrorismo, da qui in poi denominato “CTR”.

*Eurojust*, la possibilità di produrre linee guida e documenti programmatici (Preambolo, Considerando 12)- Presenta i punti di vista di *Eurojust* in merito ai procedimenti che devono essere segnalati nell'ambito dello CTR, sulla base del quadro giuridico dell'Unione Europea applicabile e dei risultati che derivano dalla valutazione interna dello CTR.

4. Il documento ha come fine quello di aiutare a consolidare un approccio coerente ed uniforme nella trasmissione delle informazioni ad *Eurojust* e far sì che gli Stati membri traggano beneficio, in modo più efficace, dalla segnalazione di collegamenti potenziali tra i procedimenti giudiziari e dal coordinamento che *Eurojust* può offrire. Sarà presentato all'incontro di ottobre 2020. Come parte del continuo dialogo tra *Eurojust* e gli Stati membri della UE sull'applicazione ed il funzionamento dello CTR, *Eurojust* cercherà di avere il consenso degli Stati membri della UE in merito all'approccio pratico stabilito in questo documento e di favorirne l'applicazione da parte di tutti gli Stati membri.

**Il quadro normativo della UE per lo scambio di informazioni con *Eurojust* in relazione ai reati di terrorismo.**

5. I principali strumenti giuridici della UE che regolano lo scambio di informazioni e la cooperazione in relazione ai reati di terrorismo comprendono la Decisione del Consiglio 2005/671/GAI; la Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta al terrorismo, che sostituisce la decisione Quadro del Consiglio 2002/475/GAI e modifica la decisione del Consiglio 2005/671/GAI ("Direttiva UE 2017/541"), ed il Regolamento (UE) 2018/1727. Sono state selezionate diverse disposizioni di questi tre strumenti in modo da evidenziare i punti fondamentali che devono essere presi in considerazione.

**La decisione del Consiglio 2005/671/GAI**

6. La Decisione del Consiglio 2005/671/GAI stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di trasmettere ad *Europol* e ad *Eurojust* le informazioni sulle

indagini, le azioni penali e le condanne per reati di terrorismo, in conformità ai loro rispettivi mandati. Tuttavia, la Decisione del Consiglio 2005/671/GAI contiene alcune disposizioni ambigue che influenzano l'interpretazione dei suoi principi e concetti ed anche la prassi adottata dagli Stati membri della UE.

7. Da un lato, il Preambolo, Considerando 4 afferma che “*il campo di applicazione degli scambi di informazioni deve essere esteso a tutte le fasi dei procedimenti penali, comprese le condanne, e a tutte le persone, gruppi o entità oggetto di un'indagine, di un'azione penale, o di una condanna per reati di terrorismo* (enfasi aggiunta), il che dimostra come sia riconosciuta la necessità di uno scambio integrale delle informazioni e stabilisce che non ci siano limiti al campo di applicazione dei procedimenti da segnalare. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, richiede ad ogni Stato membro della UE di designare un “*corrispondente nazionale di Eurojust in materia di terrorismo oppure un'apposita autorità giudiziaria o un'altra autorità competente che, sulla base della legislazione nazionale, abbia accesso e possa raccogliere tutte le informazioni pertinenti in merito alle azioni penali e alle condanne per reati di terrorismo*” e le invii ad Eurojust, in virtù del paragrafo 5 (enfasi aggiunta).
8. Dall'altro, l'articolo 2 paragrafo 3 stabilisce che “*ogni Stato membro prenderà le misure necessarie per far sì che almeno (...) le informazioni di cui al paragrafo 5 relative alle azioni penali e alle condanne per reati di terrorismo che toccano o possano toccare due o più Stati membri* (enfasi aggiunta) siano trasmesse ad Eurojust.
9. L'articolo 2 paragrafo 5, determina il tipo di informazioni da trasmettere ad Eurojust: “(a) *i dati che identificano la persona, il gruppo oppure l'entità che è oggetto di indagine o esercizio dell'azione penale;* (b) *il reato in questione e le sue circostanze specifiche;* (c) *le informazioni sulle condanne definitive per i reati di terrorismo e le circostanze specifiche riguardanti questi reati;* (d) *i collegamenti con altri procedimenti pertinenti;* (e) *le domande di assistenza giudiziaria, comprese le rogatorie, indirizzate a o da un altro Stato membro e la relativa risposta*” (enfasi aggiunta).

10. Inoltre, l'articolo 2 paragrafo 6 stabilisce che “ogni Stato membro prenda tutte le misure necessarie per far sì che ogni informazione pertinente (...) sia resa accessibile **il più velocemente possibile**, tenuto conto della necessità di non mettere in pericolo le indagini in corso, alle autorità degli Stati membri interessati, conformemente alla legislazione nazionale, e agli strumenti giuridici internazionali pertinenti, quando si svolgono oppure potrebbero essere avviate indagini o quando le azioni penali sono avviate in relazione a reati terroristici” (enfasi aggiunta).
11. L'ambiguità delle disposizioni della Decisione del Consiglio 2005/671/GAI (ad esempio “tutte le informazioni pertinenti in merito alle azioni penali e alle condanne per reati di terrorismo”, “almeno”, “che toccano o possono toccare”) porta a diverse interpretazioni, in ambito nazionale, per quanto riguarda l'ambito dei procedimenti che rientrano nell'obbligo di segnalazione.
12. Il riferimento a “almeno” ed i procedimenti “che possono toccare” uno o più Stati membri offre l'opportunità di affrontare la condivisione delle informazioni partendo da una prospettiva più completa. Ciò implica che un potenziale impatto su altri Stati membri possa non sempre essere valutato appieno solamente a livello nazionale. Pertanto, la condivisione delle informazioni pertinenti è cruciale per permettere il reciproco controllo delle informazioni e per individuare un altro Stato membro che possa essere anche lui interessato. I vantaggi di questa impostazione si rafforzerebbero ancora di più se essa fosse adottata da tutti gli Stati membri.

### **Direttiva (UE) 2017/541**

13. La Direttiva (UE) 2017/541 stabilisce le definizioni a livello europeo per i reati di terrorismo o ad esso connessi (*Titolo II Reati di terrorismo e reati riconducibili ad un gruppo terroristico, Titolo III Reati connessi ad attività terroristiche e Titolo IV Disposizioni generali relative ai reati di terrorismo, ai reati riconducibili ad un gruppo terroristico e ai reati connessi ad attività di terrorismo*). Il suo recepimento prepara la strada ad un'impostazione più

coerente nella lotta contro il terrorismo in tutta l'Unione Europea e diminuisce il rischio di possibili lacune nell'esercizio dell'azione penale<sup>2</sup>.

14. La Direttiva riconosce l'importanza che lo scambio di informazioni tra gli Stati membri della UE e le agenzie della UE avvenga in modo efficace e tempestivo (preambolo, Considerando 24). Modifica la Decisione del Consiglio 2005/671/GAI, rafforzando l'obbligo per gli Stati membri di condividere reciprocamente le informazioni "*laddove le informazioni potrebbero essere usate ai fini di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale in relazione ai reati di terrorismo*" (articolo 22 (2)). Le informazioni dovrebbero comprendere, come minimo, le informazioni trasmesse a *Eurojust* oppure a *Eurojust* in conformità alla Decisione del Consiglio 2005/671/GAI (preambolo, Considerando 25) e le norme di protezione dei dati applicabili.

### **Regolamento (UE) 2018/1727**

15. Il Regolamento (UE) 2018/1727 conferma i compiti di *Eurojust* nel sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali preposte alle indagini e all'esercizio dell'azione penale in relazione a forme gravi di criminalità, per le quali si instaura la competenza di *Eurojust*, quando tali forme interessano due o più Stati membri (Articolo 2(1)), e uno Stato membro e un paese terzo (Articolo 3 (5))<sup>3</sup>.
16. Fatto salvo l'obbligo di trasmettere le informazioni sulla base della Decisione del Consiglio 2005/671/GAI (Articolo 21(9)), il Regolamento stipula che "*le autorità competenti degli Stati membri scambiano con Eurojust tutte le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti (...)*" (Articolo 21 (1)). Offre anche ad *Eurojust* la possibilità di chiedere alle autorità

---

<sup>2</sup> Come stabilito all'articolo 29, la Commissione, deve presentare, entro l'8 settembre 2021, una relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio, che valuti il valore aggiunto delle nuove disposizioni in relazione alla lotta al terrorismo. La Commissione deve anche tenere conto delle informazioni fornite dagli Stati membri sulla base della Decisione del Consiglio 2005/671/GAI.

<sup>3</sup> *Eurojust* può prestare assistenza in relazione alle indagini e alle azioni penali che interessano uno Stato membro ed un paese terzo, nei casi in cui ci sia un accordo di cooperazione con quel paese terzo, un'intesa che stabilisca la cooperazione in virtù dell'articolo 52 del Regolamento (UE) 2018/1727, oppure ci sia un interesse essenziale a fornire tale assistenza.

competenti degli Stati membri “di fornirgli qualsiasi informazione che sia necessaria allo svolgimento dei suoi compiti” (Articolo 4(2) (e)).

17. Sulla base delle informazioni che riceve, *Eurojust* deve “fornire alle autorità competenti nazionali le informazioni relative ai risultati del trattamento delle informazioni, compresa l’esistenza di collegamenti con casi già registrati nel sistema di gestione dei fascicoli (...)” (Articolo 22 (1)). Quest’obbligo si applica anche alle informazioni fornite nell’ambito dello CTR (i dettagli sul tipo di riscontro che *Eurojust* deve fornire sulla base delle informazioni dello CTR possono essere letti nella proposta di *Eurojust* di giugno 2019).

### **Ambito dei procedimenti da segnalare ad *Eurojust***

18. La valutazione interna dello CTR ha mostrato che:

- 18 Stati membri hanno trasmesso le informazioni ad *Eurojust* a partire dall’introduzione dello CTR;
- alcuni Stati membri hanno trasmesso le informazioni solo in relazione a procedimenti in corso o solo in relazione a procedimenti definiti;
- alcuni Stati membri hanno limitato la trasmissione di informazioni solamente ai procedimenti giudiziari contro il terrorismo che hanno un noto collegamento con un altro Stato membro della UE, mentre altri Stati membri hanno trasmesso anche informazioni che riguardano procedimenti giudiziari contro il terrorismo che non si sa se abbiano interessato un altro Stato membro della UE.

19. Al fine di assicurare un orientamento uniforme e coerente nella trasmissione delle informazioni e massimizzare i benefici dello CTR per ogni Stato membro della UE, *Eurojust* invita le autorità nazionali a considerare i vantaggi nel trasmettere informazioni che rientrerebbero nelle seguenti tre categorie.

#### **I. Procedimenti giudiziari contro il terrorismo in corso e definiti**

20. *Eurojust* invita gli Stati membri della UE a trasmettere le informazioni sui procedimenti contro il terrorismo in corso e definiti. Tale

trasmissione sarebbe conforme alla Decisione del Consiglio 2005/671 GAI (Preambolo, Addendo 4 sopra citato, in conformità all'Articolo 2 paragrafi 2, 3, 5 e 6), ed anche alla Direttiva (UE) 2017/541 (Preambolo, Addendo 26)<sup>4</sup>. Come stabilito nella proposta di *Eurojust* del giugno 2019, le informazioni iniziali sui procedimenti in corso devono essere trasmesse a *Eurojust* non appena un'indagine è avviata formalmente dalle autorità giudiziarie, a meno che non ci sia un "embargo" a livello nazionale nella condivisione delle informazioni con altre autorità giudiziarie.

## **II. Procedimenti giudiziari contro il terrorismo con e senza un collegamento conosciuto con un'altra giurisdizione (della EU)**

21. *Eurojust* invita gli Stati membri della UE a trasmettere le informazioni su tutti i procedimenti giudiziari contro il terrorismo, senza tener conto se le autorità nazionali siano informate dell'esistenza di un collegamento con un'altra giurisdizione della UE. Ciò avrà un impatto positivo sulla possibilità di individuare i collegamenti tra i procedimenti giudiziari e permetterà alle autorità nazionali di scoprire l'intero ambito delle attività terroristiche e di cercare modi efficaci per cooperare e coordinarsi, anche attraverso *Eurojust*, con le autorità di altri Stati interessati.

## **III. I procedimenti giudiziari contro il terrorismo riguardanti tutti i reati previsti dalla Direttiva (UE) 2017/541**

22. *Eurojust* invita gli Stati membri della UE a trasmettere le informazioni sui procedimenti giudiziari che riguardano tutti i reati stabiliti dalla Direttiva (UE) 2017/541, per far sì che siano trattati tutti gli aspetti delle (supposte) attività terroristiche. Come stabilito nella Direttiva "un quadro giuridico comune a tutti gli Stati membri e in particolare una definizione armonizzata dei reati di terrorismo servono da quadro di riferimento per lo scambio

---

<sup>4</sup> Il Preambolo, Addendo 4, della Decisione del Consiglio 2005/671 GAI sottolinea che " (...) il campo di applicazione degli scambi di informazioni deve essere allargato a tutte le fasi dei procedimenti penali, comprese le condanne, e a tutte le persone, gruppi o entità oggetto di un'indagine, di un'azione penale o di una condanna per reati di terrorismo". Il Preambolo, Addendo 26, della Direttiva (UE) 2017/541 sottolinea che "le informazioni pertinenti raccolte dalle autorità competenti degli Stati membri nel quadro di un procedimento penale in relazione a reati di terrorismo dovrebbero essere oggetto di scambio. Con il termine "procedimento penale" si intendono tutte le fasi del procedimento (...)".

di informazioni e la cooperazione” (Preambolo, Addendo 3). Inoltre, è di capitale importanza trasmettere le informazioni che riguardano ogni tipo di terrorismo.

### **Benefici previsti**

23. Per trarre beneficio dall'accertamento dei potenziali collegamenti tra i procedimenti giudiziari ed il coordinamento fornito da *Eurojust*, gli Stati membri della UE sono invitati a trasmettere ad *Eurojust* informazioni tempestive, accurate e aggiornate in relazione ai procedimenti giudiziari per reati di terrorismo. Si prevede che la trasmissione delle informazioni relative ai procedimenti che rientrano nelle tre categorie di cui sopra comporti notevoli e tangibili benefici agli Stati membri della UE, alcuni dei quali sono riassunti qui di seguito.

### **Lo strumento operativo completo in ambito UE per fornire un ausilio alle indagini e alle azioni penali intraprese dagli Stati membri della UE**

24. Lo CTR è uno **strumento operativo che raccoglie, in ambito UE, le informazioni sui procedimenti giudiziari per terrorismo in tutti gli Stati membri della UE**, comprendendo tutti i reati di terrorismo e ad esso connessi e tutti i tipi di terrorismo. Più sono le informazioni prodotte nell'ambito dello CTR, più efficacemente si raggiungeranno gli obiettivi operativi tesi ad accertare i collegamenti tra i procedimenti e ad individuare le necessità di coordinamento.
25. **Per affrontare la minaccia terroristica in modo efficace** è cruciale condividere le informazioni relative ai procedimenti giudiziari per terrorismo che hanno dei collegamenti noti o sospettati con altre giurisdizioni. La condivisione delle informazioni nei procedimenti in cui tali collegamenti non sono stati (ancora) individuati è anche molto importante, in particolare nei casi di terrorismo separatista, sia di destra che di sinistra, che spesso può sembrare interessi un solo Stato membro della UE. Trasmettere quante più informazioni pertinenti possibili nel



quadro dello CRT, nell'ambito descritto qui in precedenza, favorirà anche la conoscenza di uno specifico *modus operandi* e dei fenomeni terroristici (emergenti) e contribuirà a rafforzare la risposta giudiziaria nei confronti del terrorismo.

### **Maggiori possibilità nell'individuazione dei collegamenti**

26. Quando le informazioni sui **procedimenti giudiziari per terrorismo con un noto collegamento con un altro Stato membro della UE** sono trasmesse ad *Eurojust*, lo CTR può favorire **l'identificazione di ulteriori collegamenti con altri procedimenti o altre giurisdizioni**. Può anche contribuire a capire meglio la dimensione internazionale della cellula terrorista e/o l'attività terroristica e a fornire alle autorità nazionali un più ampio ventaglio di percorsi per collaborare e coordinarsi.
27. Quando le informazioni sui **procedimenti giudiziari per terrorismo senza un noto collegamento con un'altra giurisdizione** sono trasmesse ad *Eurojust*, lo CTR può favorire **l'identificazione dei collegamenti internazionali che non erano noti alle autorità nazionali oppure che non si potevano accertare unicamente sulla base delle informazioni disponibili a livello nazionale** e può aiutare a scoprire la natura transfrontaliera delle cellule e/o delle attività terroriste.
28. Attraverso lo CTR, **si possono individuare i potenziali collegamenti tra le giurisdizioni, ma anche tra le tipologie di reato**. Le informazioni dello CTR sono confrontate con tutte le informazioni inserite nello CMS, senza tener conto della tipologia di reato, permettendo la possibile individuazione di collegamenti tra i procedimenti per terrorismo, ed anche con procedimenti che riguardano altre tipologie di reati gravi ad opera della criminalità organizzata.
29. Lo CRT può anche favorire **l'identificazione dei recidivi** con un casellario penale per reati di terrorismo e/o altri reati in altri paesi.
30. Tutte le azioni che ne derivano, compresa la conferma dei potenziali collegamenti individuati dallo CMS, sono sottoposte alle norme applicabili sulla riservatezza e la proprietà dei dati (ulteriori informazioni

possono essere trovate nel Regolamento (UE) 2017/1727 e nella proposta di *Eurojust* del giugno 2019).

### **Riscontro e coordinamento rafforzato da parte di *Eurojust***

31. *Eurojust* invita gli Stati membri dell'Unione Europea a pensare di richiedere l'assistenza di *Eurojust* in tutti i casi in cui sia stato confermato un collegamento tra i procedimenti. Ciò farà sì che gli Stati membri della UE possano beneficiare del sostegno legale ed operativo di *Eurojust* che può aiutare le autorità nazionali a valutare in modo più preciso le proprie strategie e necessità di indagine e di coordinamento.
32. Sulla base dei potenziali collegamenti individuati dallo CRT e adattati alle necessità specifiche di ciascun caso, *Eurojust* **può coordinare gli sforzi nazionali e migliorare le strategie comuni e di coordinamento nell'esercizio dell'azione penale**, in modo da raggiungere migliori risultati operativi ed assicurare un esito favorevole alle indagini e alle azioni penali.

---

In un caso, ad esempio, un potenziale collegamento tra procedimenti per terrorismo in due Stati membri, di cui le autorità nazionali non erano a conoscenza, è stato confermato attraverso lo CTR. Il collegamento è stato individuato dallo CMS ed è stata verificato di concerto con i Desk Nazionali interessati e le loro autorità nazionali. Attraverso i Desk Nazionali le autorità nazionali sono state informate dei dettagli dei procedimenti nell'altro Stato membro della UE, in modo che potessero decidere come collaborare ulteriormente e come richiedere l'assistenza di *Eurojust*, se necessaria.

In alcuni altri casi, sulla base delle informazioni dello CRT, è stata individuata la necessità di un coordinamento multilaterale. Ad esempio, un Desk Nazionale ha segnalato due casi in cui la necessità di coordinamento e cooperazione è aumentata anche a causa delle informazioni fornite attraverso lo CRT. In uno di essi, circa due mesi dopo che le informazioni sono state trasmesse ad *Eurojust*, *Eurojust* ha organizzato una riunione di coordinamento che coinvolgeva tre Stati membri. In previsione della riunione di coordinamento, *Eurojust* ha preparato un

riassunto dettagliato sullo stato di avanzamento delle indagini e sulle prove disponibili, in modo da facilitare le discussioni sulla futura collaborazione e sul futuro coordinamento.

---

33. A patto che ci siano risorse sufficienti, l'applicazione del Programma della Giustizia Penale Digitale e gli sviluppi previsti nello CMS permetteranno ad *Eurojust* di offrire un riscontro ancora più rapido e più completo sui risultati del trattamento delle informazioni trasmesse ad *Eurojust*, compresi i potenziali collegamenti tra i procedimenti giudiziari.

### **La via da seguire**

34. Con l'evolversi delle minacce alla sicurezza e la complessità degli attacchi terroristici che colpiscono gli Stati membri della UE, la necessità di uno scambio di informazioni completo e tempestivo è diventata sempre più evidente. È anche diventato evidente che una risposta giudiziaria efficace spesso richiede la cooperazione ed il coordinamento che superano un'unica giurisdizione.
35. Per migliorare una risposta giudiziaria efficace nei confronti del terrorismo e favorire un approccio comune tra tutti gli Stati membri della UE, *Eurojust* continuerà ad incoraggiare gli Stati membri della UE a condividere le informazioni sui procedimenti giudiziari per terrorismo, in corso e definiti, per tutte le tipologie di reato di terrorismo, e a promuovere i vantaggi di una condivisione delle informazioni in relazione a procedimenti con o senza un collegamento con un'altra giurisdizione, come già fatto da alcuni Stati membri della UE.
36. *Eurojust* è pronta a condividere la sua esperienza e a contribuire alle discussioni in ambito UE che riguardano lo scambio di informazioni in relazione ai reati di terrorismo, in modo da rispondere alla tipologia in fase di evoluzione e all'intensità della minaccia terroristica.
37. *Eurojust* ribadisce l'impegno ad assistere le autorità nazionali degli Stati membri della UE nell'assicurare il miglior coordinamento possibile delle indagini e delle azioni penali contro il terrorismo e a fornire un riscontro tempestivo ed efficace ai collegamenti individuati nell'ambito dello CTR,

al fine di sostenere gli Stati membri della UE nell'assicurare i responsabili dei reati di terrorismo alla giustizia.

---

Traduzione conforme all'originale.

Roma, 4 novembre 2020

Il funzionario linguistico: dott.ssa Maria Giuseppina Cesari.