

## “L’Unione Europea e le politiche di contrasto del terrorismo internazionale”

di Armando Spataro<sup>1</sup>

3 marzo 2009



La storia delle politiche europee di contrasto del terrorismo internazionale inizia sostanzialmente poco prima dell’11 settembre, da quando – cioè – quel fenomeno criminale ha iniziato a manifestarsi in tutta la sua tragica dimensione. Si tratta, dunque, di una storia relativamente breve, che consente di individuare agevolmente sia gli aspetti positivi che quelli negativi di alcune delle principali scelte tecniche e politiche maturate in ambito europeo.

In particolare, **il periodo immediatamente successivo all’11 settembre** è stato caratterizzato dall’adozione di misure che, soprattutto a livello delle legislazioni interne degli Stati membri dell’Unione Europea, si collocavano, quasi come reazioni “istintive”, nel solco delle scelte statunitensi proprie del *Patriot Act*. Si trattava, dunque, di misure improntate ad una manifesta logica di enfattizzazione del tendenziale primato - rispetto ad ogni altra istanza - delle funzioni di prevenzione dei rischi per la sicurezza dello Stato. Di qui il rafforzamento delle competenze tipicamente proprie degli apparati di polizia e di *intelligence*, che, a titolo di esempio, ha portato all’introduzione, in Gran Bretagna, del fermo dei sospetti terroristi per ben 28 giorni<sup>2</sup> ed in Francia della «*garde à vue*», che consente alla polizia di detenere ed interrogare i fermati per terrorismo per 4 giorni, in assenza di intervento di magistrati e di avvocati, ciononostante ottenendo prove valide nei processi. Nello stesso periodo, in significativa simmetria, si affermavano oltreoceano il “sistema-Guantanamo”, la pratica delle *extraordinary renditions* (portata avanti con la copertura di molti Governi europei, come denunciato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio d’Europa nel 2007), delle “*prigioni segrete*”, nonché delle intercettazioni telefoniche segrete (*TSP – Terrorist surveillance program*) rivelate dal New York Times, alla fine del 2005.

Peraltro, i documenti ufficiali adottati in quel periodo nell’ambito dell’UE spesso enfattizzavano i progetti elaborati ed i risultati conseguiti nei quattro principali settori d’azione in cui la strategia antiterrorismo dell’Unione si articola: prevenzione dei rischi, protezione di cittadini e possibili obiettivi di attentati, perseguimento dei reati e dei loro autori e possibili risposte agli attacchi terroristici (sotto il profilo della preparazione a gestirne ed attenuarne le conseguenze). Inoltre, pur registrandosi la solenne riaffermazione dell’impegno al pieno rispetto dei diritti

---

<sup>1</sup> L’autore è Procuratore della Repubblica Aggiunto a Milano, Coordinatore del Dipartimento Antiterrorismo ed eversione. Le valutazioni qui formulate sono fondate sulla sua diretta esperienza in materia di cooperazione internazionale, rafforzata dalla partecipazione a forum di carattere scientifico svoltisi in vari Stati europei, con la presenza di giudici, pubblici ministeri, appartenenti alle forze di polizia, accademici ed avvocati europei, nonché dai diretti e personali contatti intrattenuti, tra il 2005 ed il 2008, con Parlamento Europeo e Consiglio d’Europa nella materia delle cd. *extraordinary renditions*”.

<sup>2</sup> Il Primo Ministro Gordon Brown voleva portare il termine da 28 a 42 giorni : la proposta di legge, approvata nel giugno 2008 dall’*House of Commons*, è stata poi bocciata nell’ ottobre successivo dall’*House of Lords*.

umani, non era raro constatare che si trattava di un impegno non sempre coerentemente mantenuto.

Ne è esempio la stessa nomina, annunciata con grande enfasi, del primo Coordinatore del Contro terrorismo dell'Unione Europea, cioè di chi avrebbe dovuto gestire una funzione di indubbio rilievo sul piano della prevenzione dei rischi e dello studio delle possibili risposte al fenomeno criminale in questione: il 25 marzo del 2004 veniva nominato l'olandese Gijs de Vries, ma – al di là di qualche generica dichiarazione di intenti – non sembra che egli abbia mai rivestito un ruolo attivo ed efficace rispetto ai compiti affidatigli, neppure sul piano della semplice ricognizione dei problemi da affrontare. Anzi, lo stesso Parlamento Europeo, nella sua nota *“Risoluzione sul presunto uso dei paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri”*, approvata il 14 febbraio 2007, ha messo *“in dubbio la concretezza effettiva del posto di Coordinatore UE per la lotta al terrorismo occupato da Gijs de Vries, visto che egli non è stato in grado di dare risposte soddisfacenti alle domande della commissione temporanea; ritiene che una revisione e un rafforzamento delle sue competenze e del suo mandato, nonché una maggiore trasparenza e controllo delle sue attività da parte del Parlamento debba avere luogo prossimamente, in modo da accentuare la dimensione europea nella lotta al terrorismo”*. Mr. de Vries si dimise dall'incarico poco dopo queste critiche. Il nuovo Coordinatore, nominato il 19 settembre successivo, è da allora il belga Gilles de Kerchove: non ne sono sufficientemente note le iniziative sin qui adottate, ma un suo documento del 17 luglio del 2008, avente ad oggetto la *“Strategia riveduta per la lotta al finanziamento del terrorismo”*, brilla, oltre che per alcune errate premesse (quelle secondo cui il finanziamento del fenomeno si realizzerebbe prevalentemente attraverso canali sofisticati, anziché, come è nella realtà europea, *“dal basso”* e per mezzo di attività criminali comuni), soprattutto per la distanza dai principi affermati dalla Corte di Giustizia Europea e dal Consiglio d'Europa in tema di *black list*, di cui si parlerà appresso: ad esempio, non vi compare alcun cenno alla necessità di assicurare, anche in questo campo, il rispetto dei diritti fondamentali delle persone destinatarie delle misure di cd. *freezing*. In sostanza, quale conseguenza della scarsa incisività con cui G. de Vries e G. de Kerchove hanno interpretato il loro ruolo, che allo stato riveste dunque un significato soprattutto simbolico, il coordinamento delle iniziative antiterrorismo dei singoli stati membri non sembra sin qui essersi realizzato in modo efficace. Manca persino una valutazione comparata dei dispositivi nazionali di lotta al terrorismo, così come la diffusione della conoscenza delle migliori pratiche individuabili a livello europeo.

Anche sul piano della **protezione dei cittadini e delle infrastrutture, al fine di ridurre la vulnerabilità degli obiettivi** europei rispetto a possibili attacchi terroristici, pur apparendo doverosa la specifica attenzione riservata alle frontiere ed ai trasporti, vi è da rilevare che la strategia adottata dall'UE – che, tra l'altro, è in via di ulteriore rafforzamento – si è concentrata soprattutto sulla raccolta di dati personali, tanto cara agli investigatori d'oltreoceano. Si tratta di una scelta che si

è manifestata in modo imponente – specie al fine di rendere più sicuri gli aeroporti e gli aerei civili europei - all'indomani della scoperta risalente al 2006, ad opera delle forze di polizia britanniche coadiuvate da investigatori statunitensi, di piani di

attentati da commettersi in contemporanea su diversi voli transatlantici. Ancora una volta, però, agli annunci dei primi esiti di quelle indagini, non hanno fatto seguito notizie sull'esito dei procedimenti giudiziari riguardanti i piani criminali scoperti che, come molti degli addetti ai lavori sanno, sono risultati ampiamente ridimensionati. Ma la circolazione dei cittadini europei, da quel momento, è sottoposta a monitoraggi e ad una invasiva raccolta di dati personali. Nel suo rapporto dell'11 settembre del 2008, l'organizzazione *Statewatch* ha denunciato “*lo tsunami digitale*” che all'epoca stava per scatenarsi sull'Europa: tecniche e tecnologie di sorveglianza su spostamenti e transazioni delle persone, sui beni da loro posseduti o utilizzati etc. daranno dar luogo alla creazione di gigantesche banche dati utilizzabili per la “lotta al terrore” sul presupposto che chi non ha nulla da nascondere, non ha nemmeno alcunché da temere da tali procedure. Autorità statunitensi ed europee (tra cui il cosiddetto *Future Group* del Parlamento Europeo) stanno collaborando al progetto di realizzazione di questi sistemi di raccolta dati che dovrebbero favorire sicurezza e prevenzione. E' la stessa filosofia posta alla base del controllo dei dati bancari tramite Swift (dall'inglese *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* ) e della raccolta dei P.N.R. (Passenger Name Records), cioè di un lungo elenco di notizie personali che, senza alcuna base di reciprocità, i passeggeri in partenza dai 27 Paesi dell'Unione Europea, nonché dall'Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Brunei e Singapore, non in possesso di visto, che si recano negli Stati Uniti per affari o per turismo, dovranno comunicare al Governo Usa via Internet o alle compagnie aeree almeno 72 ore prima della partenza. Si tratta, tra l'altro, di misure molto criticate dalle principali compagnie aeree europee, sia perché esse non intendono trasformarsi in ausiliari degli organi di polizia, sia perché l'aumento dei costi che per loro deriva dagli obblighi in tema di raccolta dei P.N.R. rischia di alterare le regole della ordinaria concorrenza con le compagnie aeree americane, non tenute ad analoghi adempimenti per le tratte USA-Europa. Ma secondo l'Homeland Security statunitense questo sistema renderebbe più difficile l'ingresso negli USA di terroristi che provengono da Paesi amici, mentre per altri strateghi dell'antiterrorismo, anche europei, si tratterebbe di sacrifici accettabili in nome della maggior sicurezza da garantire al mondo occidentale. Si tratta, in realtà, di un'utilità alquanto dubbia che, però, l'Unione Europea pare disposta a perseguire nonostante essa comporti una violazione palese della privacy delle persone, in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali: qualcuno pensa che sia legale ed irrinunciabile nella lotta al terrorismo controllare e classificare mezza umanità, ignorando – però – la falsità dell'assunto secondo cui a milioni di dati immagazzinati corrisponderebbe maggior sicurezza. E' vero, invece, che molti dati, troppi dati, senza capacità di una loro selezione a monte e di conseguente analisi a valle, equivalgono a nessun dato. Ed il cd. “*danno collaterale*” che ne può derivare per le persone in tutto il mondo non è affatto un sacrificio accettabile in nome della lotta al terrorismo.

Mentre l'**obiettivo dell'adeguata preparazione a far fronte ad un possibile attacco terroristico**, in uno spirito di solidarietà ed attenzione per le possibili vittime, riguarda essenzialmente il campo delle responsabilità politiche ed amministrative (coinvolgendo i temi del soccorso e trasporto delle persone coinvolte in

eventuali attacchi; delle esercitazioni – anche in Italia effettuate – per il caso di attentati; del sostegno economico in materia di protezione civile ed aiuto delle vittime e dei loro familiari; nonché delle modalità di gestione dei periodi di crisi), **i contenuti della strategia antiterrorismo europea per il perseguimento oltre frontiera e su scala mondiale dei terroristi** sono quelli che più direttamente investono le competenze dei pubblici ministeri e degli investigatori in genere. Le indagini sulle associazioni terroristiche, l'assicurazione alla giustizia di quanti ne sono componenti ed il finanziamento dei gruppi terroristici costituiscono, infatti, il terreno su cui è davvero possibile misurare l'effettività delle politiche europee antiterrorismo e l'efficacia della cooperazione internazionale che ne costituisce il centro. Luci ed ombre in questi settori, dunque, servono a qualificare in un senso o nell'altro i risultati sin qui conseguiti.

E' doveroso esaminare innanzitutto, in rapida rassegna, quelle scelte dell'Unione Europea che, risalenti al periodo immediatamente successivo all'11 settembre, sono da considerarsi, decisamente positive.

Un risultato di grande rilievo ed utilità, ad esempio, è costituito senza alcun dubbio dall'adozione del **mandato d'arresto europeo**: oltre che utilizzato ormai in migliaia di casi ed anche nel settore del contrasto del terrorismo, l'istituto risponde pure alla necessità di valorizzare l'indipendenza delle Autorità giudiziarie dai Governi dei vari Stati membri: è noto, infatti, che il m.a.e. è eseguibile negli Stati europei a prescindere dalla volontà politica dei Governi interessati, cui non è riconosciuto alcun margine di discrezionalità in tema, appunto, di esecuzione e consegna dell'arrestato all'autorità giudiziaria richiedente. E' un affare tra giudici, insomma: e ciò è decisamente una buona cosa, anche se qualche non secondaria resistenza alla piena efficacia del m.a.e. tuttora si manifesta, anche nel settore del terrorismo in alcuni stati europei. Ciò avviene sia per ragioni giuridiche (principalmente concernenti la compatibilità dei principi affermati nella decisione quadro e nella normativa interna di recepimento rispetto alla normativa costituzionale di riferimento), sia per effetto di prassi burocratiche, sostanzialmente dilatorie quanto al trasferimento degli arrestati negli stati richiedenti.

Anche la decisione quadro sulla **costituzione delle Squadre Investigative comuni**<sup>3</sup>, risalente al 13 giugno 2002, pur se ancora non recepita in Italia ed in altri stati europei, è da annoverarsi tra i risultati positivi della politica dell'Unione Europea in tema di contrasto della criminalità organizzata, tra cui quella transnazionale e terroristica. Le indagini condotte dalle polizie europee grazie a questo strumento sono in deciso incremento ed è prevedibile che in futuro esse diano luogo a risultati ancor più soddisfacenti. Tra l'altro è stata recentemente approvata un'altra Decisione quadro sul rafforzamento di Eurojust che, oltre a potenziare il ruolo dei membri nazionali nel richiedere agli Stati coinvolti la costituzione di

---

<sup>3</sup> Decisione quadro 2002/465/JHA pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 164 dell'Unione Europea del 20.6.2002

un JIT (*Joint Investigations Teams*), prevede che gli stessi possano parteciparvi direttamente.

Sempre al 13 giugno 2002 risale un altro momento importante della strategia anti-terrorismo dell'Unione: l'adozione della **Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea<sup>4</sup> con cui sono stati affrontati ed in buona parte risolti i non secondari problemi di definizione dell'atto di terrorismo**. E' noto, infatti, quali siano a livello mondiale le difficoltà che impediscono di pervenire ad una definizione condivisa di tali atti: non a caso è stato autorevolmente affermato che *“quello che in realtà manca.. non è la definizione”* dell'atto o della finalità di terrorismo, nonché di associazione terroristica, *“bensì l'accordo sulla eccezione alla definizione”<sup>5</sup>*.

Ma ora, proprio grazie a tale Decisione Quadro, lo sforzo interpretativo dei giudici europei può giuridicamente orientarsi sulla base di solidi ed utili parametri: se, da un lato, infatti, sono ormai individuate come terroristiche le condotte di danno grave o anche solo di pericolo grave per un Paese o una organizzazione internazionale (art.1), dall'altro, viene tipizzata una serie amplissima di condotte e di relativi scopi, utile anche per la individuazione del significato da attribuire, sul piano giurisdizionale interno, al concetto di “finalità di terrorismo” che tanto ha fatto discutere in Italia. Tale decisione quadro adottata nell'ambito del c.d Terzo Pilastro della normativa europea, in particolare gli artt. 29, 31 lettere e) e 34 paragrafo 2 lettera 9) del Trattato UE, è vincolante per gli Stati membri pur lasciando alle autorità nazionali la scelta delle forme e dei mezzi con cui pervenire ai risultati che si prefigge di ottenere. In Italia, come è noto, con la L. 31 luglio 2005, n. 155 (approvata all'indomani degli attentati di Londra), è stato introdotto nel codice penale l'art. 270 sexies dal contenuto esclusivamente definitorio. La Decisione Quadro si è resa necessaria non solo per rafforzare l'impegno comune in materia di competenza territoriale allargata, estradizione, misure di sorveglianza di sospettati e misure di protezione e assistenza in favore delle vittime, ma anche perchè solo alcuni Stati membri, quali la Francia, la Germania e l'Italia possedevano una legislazione specifica in materia di reati terroristici : nella maggioranza degli altri Paesi le condotte ad essi assimilabili erano sanzionate come reati comuni.

Il risultato più confortante delle politiche dell'UE in materia di contrasto del terrorismo internazionale è però costituito dalla **creazione di Eurojust ed Europol**, entrambe con sede a L'Aja. Se Europol – nonostante le sue grandi potenzialità e qualche importante risultato già conseguito – stenta ancora a decollare, soprattutto per la già sperimentata preesistenza di altri organismi internazionali di polizia, proprio Eurojust sta assumendo un ruolo sempre più incisivo e sta diventando il luogo dove prendono corpo la cooperazione ed il coordinamento internazionale, anche e soprattutto nel campo del terrorismo:

---

<sup>4</sup> Decisione quadro 2002/475/JHA pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 164 dell'Unione Europea del 22.6.2002

<sup>5</sup> Antonio Cassese, “Lineamenti di diritto internazionale penale”, Il Mulino, 2005, pag. 164.



- vi avvengono scambi di informazione all'indomani di ogni fatto o indagine eclatante;
- è possibile richiederne l'intervento per organizzare in breve tempo incontri di coordinamento bilaterali o multilaterali tra le autorità giudiziarie dei paesi interes-

sati ad una determinata indagine, previa loro specifica individuazione (non sempre facile in passato);

- favorisce l'inoltro e l'espletamento rapidi delle richieste di assistenza giudiziaria per i reati di sua competenza;
- consente la crescita delle conoscenze e relazioni personali tra magistrati ed appartenenti alle forze di polizia;
- vi è stata costituita – ed è in via di rafforzamento - una utile banca dati;
- sta contribuendo a migliorare, sul piano quantitativo e qualitativo, l'esecuzione delle decisioni quadro in tema di mandato d'arresto europeo e squadre investigative comuni;

Insomma, grazie ad Eurojust, cresce un contesto di cooperazione tra uffici interessati alle indagini antiterrorismo (e non solo), secondo un modello che la magistratura italiana ha già conosciuto ed applicato, ovviamente tra uffici giudiziari nazionali, nell'ambito delle attività di contrasto del terrorismo interno (tra gli anni '70 ed '80) e della criminalità mafiosa (dagli anni '80 ad oggi).

Si tratta di una tendenza che va ovviamente favorita, contestualmente evitando che Eurojust, da un lato, si burocratizzi e, dall'altro, “tradisca” il modello europeo di contrasto del terrorismo fondato sul rispetto dei diritti fondamentali delle persone, anche di quelle che sono accusate o sospettate di terrorismo. Nel primo caso, si tratta di vincere la persistente convinzione di alcuni stati membri di dover porre a disposizione degli altri stati le informazioni di cui dispongono solo ad esigenze interne esaurite e secondo procedure burocratizzate, in genere lente e tardive. Eurojust, invece, deve operare perché si affermi il principio che nel contrasto della criminalità organizzata transnazionale ed, in particolare, del terrorismo, vale il principio che nessuno è proprietario esclusivo delle notizie utili alle indagini e che lo scambio di informazioni deve essere istantaneo (o, quanto meno, rapidissimo) e spontaneo<sup>6</sup>. Quanto alla preoccupazione di non far arretrare l'Europa sul piano del rispetto dei diritti fondamentali, spetta innanzitutto ad Eurojust, in cui hanno voce diretta i pubblici ministeri europei, contrastare i progetti di alcuni governi che, sotto la spinta della Gran Bretagna, le cui politiche antiterrorismo sono notoriamente vicine a quelle statunitensi, si mostrano favorevoli rispetto alla possibilità di utilizzare nei processi per terrorismo prove non verificabili né conoscibili dagli imputati perché provenienti da fonti segrete note solo ai servizi di informazione ed – eventualmente – anche a pubblici ministeri e giudici. Questa scelta non può ritenersi compatibile con i principi adottati dalla Carta di Nizza perché impedirebbe alle persone imputate di terrorismo di godere di un giusto

---

<sup>6</sup> Ciò è del resto già contemplato da alcune convenzioni, tra cui quella di Strasburgo dell'8.11.1990 sul riciclaggio, quella di Bruxelles del 29.5.2000, tra gli Stati membri dell'Unione Europea, in tema di assistenza giudiziaria (Convenzione purtroppo ancora non ratificata in Italia) e quella di Palermo del dicembre del 2000 sul crimine organizzato transnazionale.

processo. Su questo punto è auspicabile che Eurojust assuma una posizione esplicita, anche perché è già iniziata la discussione in vista dell'adozione di una Decisione Quadro sulle norme procedurali minime da adottare negli stati membri. E' sperabile, comunque, che l'Unione Europea bocci la citata ipotesi senza esitazione alcuna .

Quanto ad altri possibili aspetti della **cooperazione internazionale**, sono proprio i dati desumibili dall'esperienza concreta a dimostrare che, almeno a livello europeo, non vi è tanto bisogno di nuove convenzioni, di nuove risoluzioni e decisioni quadro, di nuovi istituti giuridici ed istituzioni comunitarie, quanto di far funzionare con convinzione gli strumenti già esistenti. Naturalmente, vi si oppongono alcune diversità ordinamentali e certamente esistono ancora problemi giuridici da affrontare e risolvere a livello internazionale (tra cui quelli dell'ammissibilità e delle condizioni del processo *in absentia*<sup>7</sup>, dell'effettivo riconoscimento del principio del *ne bis in idem* e dell'utilizzabilità delle prove raccolte secondo la *lex loci*) ma, si ripete, le principali difficoltà derivano soprattutto dal fatto che non appare ancora sufficientemente diffusa l'attitudine culturale a forme di cooperazione effettive. Si tratta di contrapporre, in sostanza, alla libertà di azione dei gruppi criminali, un'altrettanto agile e globale azione investigativa e di repressione che comporta fiducia reciproca nel grado di affidabilità dei rispettivi ordinamenti (pur se sensibilmente diversi), abbandono di visuali particolaristiche ed attenuazione dell'impatto negativo che frontiere giuridiche e culturali determinano sull'azione repressiva di così gravi fenomeni delittuosi.

In tale contesto, assume rilievo anche il tema dell'**uso improprio dei Servizi di informazione**. Secondo alcuni governi l'utilizzo prioritario dei Servizi contro il terrorismo internazionale sarebbe indispensabile per consentire un'azione preventiva in nome della sicurezza attraverso metodi *border line* (che, a giudizio di chi scrive, dovrebbero più semplicemente chiamarsi "illegali"): erano gli ultimi mesi del 2005 e se Tony Blair aveva già sentenziato "*The rules of the game are changing*", il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, Silvio Berlusconi, nel corso dei tradizionali auguri natalizi alla stampa estera, affermava: "*non ci si puo' aspettare che i governi combattano il terrorismo con il codice in mano*". Di queste teorizzazioni non è neppure necessario discutere tanto palese è la loro estraneità rispetto ai principi su cui si fonda lo stato di diritto. Ma altri commentatori osservano che in alcuni Stati dell'UE, diversamente da quanto è previsto in Italia, i servizi d'informazione svolgono anche funzioni di investigazione giudiziaria in senso proprio e che, dunque, è necessario tutelare la riservatezza della loro azione e delle loro fonti. Il termine "*intelligence*", per questa ragione, risuona con grande frequenza nei tavoli di discussione politica dell'Unione, rischiando, però, di alimentare formidabili confusioni tra ruolo dei Servizi e ruolo della polizia giudiziaria nel contrasto del terrorismo. A ben vedere, l'equivoco non ha ragione di esse-

---

<sup>7</sup> E' da precisare, però, che il 27 febbraio 2009 è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea una importante Decisione Quadro sul processo *in absentia*, che, introducendo tra l'altro emendamenti ad altre precedenti DQ - tra cui quella sul mandato d'arresto europeo -, prevede le condizioni per il mutuo riconoscimento, tra gli Stati membri, delle sentenze emesse in procedimenti celebratisi in assenza delle persone interessate. Rispetto a tale Decisione Quadro proprio l'Italia ha fatto valere una clausola di riserva che le consente di posticipare il recepimento al 2014.

re: la polizia, infatti, lavora per l'individuazione e l'acquisizione di prove destinate ad essere utilizzate nei processi e valutate dai giudici, mentre ai servizi di informazione compete la prevenzione dei rischi, obiettivo da perseguire attraverso modalità diverse da quelle formalmente previste nel campo giudiziario. Ma se i servizi d'informazione svolgono in alcuni ordinamenti anche funzioni di polizia giudiziaria, all'Europa non resta che far rispettare univocamente i principi del Trattato: le notizie che essi raccolgono, allora, potranno essere utilizzate nei pro-

cessi solo ove esse assumano forma legale, diventando conoscibili alle parti in ogni aspetto, comprese fonti e modalità di acquisizione. Questo è l'unico corretto paradigma d'azione di forze che, comunque, devono essere messe in campo nella lotta senza quartiere contro il terrorismo, evitando però di alimentare confusione sulle rispettive competenze.

E' stato correttamente osservato che garanti dei principi e dei valori fondanti delle democrazie occidentali sono oggi i giudici, nazionali e sovranazionali, prima ancora dei Governi che li "inseguono" con affanni ed imbarazzi. Il campo che più ne fornisce la conferma è probabilmente quello delle cd. "**black list**". Come è noto, esse integrano un sistema che risponde alla giusta esigenza di contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, dando luogo a procedure di cd. congelamento dei fondi, delle risorse economiche e dei beni delle persone o delle associazioni inserite nelle liste stesse, in quanto sospettate di attività terroristiche o a sostegno di gruppi terroristici. Ma l'inserimento nelle *black list* (che vengono periodicamente aggiornate) avviene, a livello di organismi sia delle N.U. che dell'E.U., all'interno di una procedura che muove da opzioni e proposte politiche (fondate, soprattutto, su fonti di polizia e di *intelligence*) senza, cioè, che sia richiesto alcun definitivo accertamento giudiziario preliminare: ne deriva che tanto più forte è il peso politico dello Stato proponente, tanto più alte saranno le probabilità di accoglimento delle sue proposte. Il sistema, però, appare complessivamente inaccettabile sul piano della tutela delle garanzie non tanto per l'assenza di preliminari statuizioni giudiziarie circa le responsabilità penali dei titolari di risorse e beni congelati (non essendo la sentenza definitiva una condizione dell'azione preventiva), quanto per l'assenza di efficaci rimedi giuridici che consentano a queste persone di far valere le proprie ragioni, ad es. attraverso un ricorso contro i provvedimenti che le riguardano, e richiedere, così, la cancellazione dalle liste. Vari altri problemi, di cui è qui possibile solo la citazione, si ricollegano peraltro a questo sistema: quelli delle modalità di conservazione dei beni oggetto del *freezing*, della tutela dei diritti dei terzi in buona fede, degli errori derivanti dalla mancanza di precisi dati anagrafici o dalle omonimie dei soggetti inseriti nelle liste etc..

Dopo alcune incertezze iniziali, però, la recente evoluzione della giurisprudenza comunitaria fornisce confortanti spunti di valutazione: è stato infatti affermato che le misure dell'Unione Europea in questa materia devono salvaguardare i diritti fondamentali dei soggetti (persone ed entità) coinvolti in tali procedure, tra cui il diritto ad un giusto processo con contraddittorio, il diritto ad un'effettiva tutela



giurisdizionale ed a conoscere le ragioni delle decisioni adottate<sup>8</sup>. Nella stessa direzione – ed, anzi, con ulteriori passi in avanti – si è mossa la fondamentale sentenza “*Kadi-Al Barakaat*” del 3 settembre 2008 della Corte di Giustizia delle Comunità euro

pee (Grande sezione)<sup>9</sup>. La Corte di Giustizia ha infatti esplicitamente affermato che la Comunità europea, in ragione di quanto dispongono gli articoli 60, 301 e 308 del Trattato comunitario, è competente ad adottare regolamenti sul congelamento di fondi e altre risorse economiche per contrastare il terrorismo internazionale adottati in attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell’ONU. Ma anche questi regolamenti, come tutti gli atti comunitari, devono rispettare i diritti fondamentali tutelati dalla Comunità europea, in particolare i diritti della difesa e il diritto di proprietà. I diritti fondamentali – ha scritto la Corte - sono principi costituzionali del Trattato comunitario, aventi una forza giuridica superiore rispetto agli atti del diritto comunitario derivato, nei cui confronti si pongono quale condizione di legittimità.

Il Consiglio d’Europa a Strasburgo, peraltro, ha già esaminato la compatibilità tra il sistema delle *black list* ed i principi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali : dopo il rapporto fortemente critico del 16 novembre 2007 del sen. Dick Marty, Relatore della Commissione Affari Legali e Diritti Umani, l’Assemblea Parlamentare del Consiglio ha approvato il 23 gennaio 2008 la Risoluzione n. 1597 e la Raccomandazione n. 1824 in cui sono stati accolti tutti i rilievi formulati dal Sen. Marty rispetto al sistema delle *Black List*. Gli Stati membri dell’Unione Europea sono stati invitati, tra l’altro, ad adottare i provvedimenti necessari a rendere effettivo il principio dell’*habeas corpus* e garantita la procedura di *freezing* nei confronti di coloro che vi sono di volta in volta sottoposti, mentre la Commissione dei Ministri è stata invitata a rivolgersi allo stesso scopo alle Nazioni Unite e ad verificare in futuro se gli Stati membri del Consiglio di Europa adotteranno le misure auspiccate “*nell’interesse della credibilità della lotta internazionale contro il terrorismo*”.

Può affermarsi, insomma, che l’Europa, attraverso i suoi giudici ed il Consiglio di Strasburgo, si muove nel solco di una netta “condanna” del sistema delle *black list* : un sistema che, almeno fino a quando non saranno possibili un’efficace difesa ed il ricorso giurisdizionale di persone ed entità avverso i provvedimenti di *freezing* che le riguardano, sta al contrasto del finanziamento del terrorismo come

---

<sup>8</sup> Ci si intende riferire alle due sentenze emesse dal Tribunale di prima istanza – Second Chamber (Corte di giustizia): la T-47/2003 (nella causa promossa dal cittadino filippino Josè Maria Sison, residente in Olanda, contro il Consiglio dell’Unione Europea, sostenuto dai governi olandese e britannico) e la T-327/2003 (nella causa promossa dalla fondazione filopalestinese Stichting Al Aqsa, avente sede legale in Olanda, contro il Consiglio dell’Unione Europea, sostenuto dal governo olandese), entrambe pubblicate l’11.7.07. Con queste due sentenze, i giudici comunitari hanno accolto i ricorsi, annullando la decisione del Consiglio dell’Unione Europea 2006/379/CE del 29 maggio 2006 e sbloccato, almeno a livello comunitario, i fondi congelati delle persone ed entità ricorrenti.

<sup>9</sup> La sentenza è stata emessa, su conforme parere del 16.1.2008 dell’Avvocato Generale Poirares Maduro, nelle cause riunite C-402/05 P e 415/05 P (*Iassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation*) promosse contro il Consiglio dell’Unione Europea e la Commissione delle Comunità Europee. La Corte di secondo grado ha annullato il regolamento contenente le sanzioni individuali nella parte relativa ai ricorrenti, peraltro dando alle istituzioni comunitarie tre mesi di tempo per adottare un nuovo atto conforme alla sua pronuncia.

il sistema Guantanamo sta alla “punizione” senza regole dei terroristi: entrambi non servono ed anzi forniscono occasioni di proselitismo ai gruppi terroristici.

**L'utilizzo nella lotta al terrorismo di strumenti e prassi assolutamente illegali, come le extraordinary renditions** (veri e propri sequestri di persona di sospetti terroristi, effettuati con modalità da criminalità comune organizzata), **con trasferimento dei sequestrati in prigioni segrete per consentirne la sistematica tortura**, è stato a sua volta oggetto di approfondite indagini da parte del Parlamento Europeo ed il Consiglio d'Europa, conclusesi con duri e solenni condanne dei governi, anche europei, che vi hanno in qualche modo concorso.

Il 14 febbraio 2007, ad esempio, il Parlamento Europeo ha approvato a larghissima maggioranza una Risoluzione relativa al «*presunto uso dei Paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri*» (2006/2200 INI), con cui, ribadendo l'inviolabilità della dignità umana ed i principi affermati nella CEDU e condannando, altresì, la prassi delle cd. *extraordinary renditions*, deplorava persino il Consiglio dell'Unione europea, le sue Presidenze ed il suo Segretario Generale per avere omesso di fornire alla Commissione competente le informazioni richieste. Nella risoluzione venivano poste in evidenza, altresì, passività e complicità di alcuni governi europei, conseguentemente invitati ad avviare o a favorire indagini complete: i soli governi italiano e polacco, peraltro, hanno declinato l'invito a comparire dinanzi alla commissione del Parlamento Europeo che si occupava delle *renditions*.

In data 14 gennaio 2009, il Parlamento europeo ha approvato una “Risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea 2004-2008”, ribadendo, ai punti nn. 25/30, inseriti nel paragrafo dedicato ai “*Diritti dell'uomo, libertà e giustizia*”, la necessità di rispetto dei diritti umani e delle garanzie anche nel settore della lotta al terrorismo, e chiedendo “*con urgenza alle istituzioni dell'Unione Europea e agli Stati membri di attuare le raccomandazioni contenute nella sua precedente risoluzione del 14 febbraio 2007*”.

Infine, in data 19 febbraio 2009, ancora il Parlamento europeo ha approvato un'altra “Risoluzione sul presunto utilizzo di paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri”, nella quale, tra l'altro, “*esorta l'Unione europea, gli Stati membri e le autorità statunitensi a svolgere indagini e a fare piena luce sugli abusi e le violazioni commessi nel contesto della "guerra al terrorismo" e concernenti il diritto umanitario internazionale e nazionale, le libertà fondamentali, la proibizione della tortura e dei maltrattamenti, le sparizioni forzate e il diritto a un processo equo, al fine di individuare le responsabilità per quanto riguarda i centri di detenzione segreti, incluso Guantánamo, e il programma di consegne straordinarie e di garantire sia che tali violazioni non si ripetano in futuro, sia che la lotta al terrorismo venga condotta senza violare i diritti umani, le libertà fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto*”

Anche il Consiglio d'Europa, prima nel giugno 2006 e poi con aggiornato e successivo rapporto del 7 giugno 2007, entrambi redatti del Presidente della Commissione Affari Legali e Diritti Umani, sen. Dick Marty, nonché con una Risolu-

zione (n. 1562) ed una Raccomandazione (n. 1801) del 27.6.07 ha inequivocabilmente condannato la prassi delle cd. *extraordinary renditions* e l'uso del segreto di Stato per coprire così gravi violazioni dei diritti umani.

Le citate decisioni della Corte di Giustizia Europea nonché le risoluzioni del Parlamento Europeo e del Consiglio d'Europa, unitamente alle ripetute sentenze della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo (specie in tema di divieto di espulsione dall'Europa di terroristi condannati o sospettati verso stati ove potrebbero subire torture e trattamenti disumani e degradanti) forniscono ormai una conferma: si è esaurito il periodo dell'immediato post 11 settembre che, come s'è detto in premessa, ha visto prevalere logiche securitarie ed appannarsi, fino a talvolta soccombere, il rispetto dei diritti umani. **E' in atto in Europa** – e si spera a livello mondiale, dopo l'inversione di tendenza annunciata dal Presidente degli Stati Uniti B. Obama - **una nuova fase storica del contrasto del terrorismo internazionale che vede tornare in primo piano, fortunatamente, la riaffermazione dei principi propri della Costituzione Europea.** Anche i giudici ed i pubblici ministeri nazionali sono protagonisti di questa nuova fase, impegnati in vari stati membri nell'applicazione senza strappi e torsioni della legislazione antiterrorismo,

rifiutando altresì l'equazione “immigrazione illegale = terrorismo”, nonché perseguendo quanti, anche appartenenti a servizi d'informazione nazionali, appaiono coinvolti in prassi illegali: lo dimostrano le inchieste su *renditions e prigionie segrete* portate avanti in Spagna, Germania, Italia, Svizzera. Ma molti Governi europei tacciono ed appaiono, anzi, quasi infastiditi dal succedersi di queste iniziative: il silenzio assoluto appare la reazione più diffusa anche di fronte alle Risoluzioni del Parlamento Europeo. Ecco perché qualcuno ha affermato che “*nel silenzio politico, i giudici costruiscono l'Europa*”.

Non so se questo sia effettivamente vero, ma è certo che nessuno può seriamente pensare che il successo contro il terrorismo possa essere raggiunto solo con le indagini, con i processi, così come con la cosiddetta attività di *intelligence*, e neppure con la guerra. Occorre all'evidenza anche la piena e convinta collaborazione delle comunità da cui i terroristi provengono, e ciò a prescindere dall'effettività di un processo di integrazione che spesso è rifiutato. E' giusto, dunque, esigere che le regole della nostra società siano osservate fino in fondo anche da parte di chi, proveniente da Paesi lontani, solo da poco le ha conosciute. Ma perché ciò avvenga occorre che vi siano innanzitutto sottoposti coloro che hanno istituzionalmente il dovere di farle rispettare.

Ecco, in poche parole, il ruolo dell'Europa: ottenere che i Governi degli stati membri si conformino a questa necessità assoluta. Ciò conferisce autorità morale a chi intende dissuadere gli altri dal terrorismo, convincendoli che esistono - e sono praticabili - alternative efficaci per il miglioramento delle condizioni di vita proprie e della comunità di appartenenza: ogni volta che si usa la forza, infatti, si finisce con il fornire all'avversario nuove prove dello scontro di civiltà su cui egli fonda il suo sforzo di radicalizzazione.

Ma perché i Governi europei siano obbligati ad uscire dal silenzio, occorre che il Trattato di Lisbona entri in funzione a pieno regime: solo allora il Parlamento Eu-

ropeo avrà auspicabilmente forza, autorità e competenza per incidere effettivamente sulle politiche antiterrorismo dell'UE, incrementandone la trasparenza ed applicando sanzioni politiche agli Stati che non vi si conformeranno nel quadro del più assoluto rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Ne trarrà beneficio l'efficacia dell'azione di contrasto del terrorismo, depurata dalla convinzione, purtroppo ancora troppo diffusa, che l'emergenza giustifichi eccezioni al sistema dei diritti.