

L'Unione Europea e la sfida del terrorismo internazionale

*Marina Mancini**

1. Un approccio reattivo

Di fronte ai sanguinosi attacchi terroristici che hanno colpito negli ultimi anni numerose città europee, in tanti si sono chiesti: “Dove è l’Unione Europea? Cosa fanno le istituzioni europee?”. Almeno a partire dagli attentati a New York e Washington dell’11 settembre 2001, l’Unione Europea (UE) ha compiuto notevoli sforzi al fine di sostenere gli Stati membri nel contrasto al terrorismo internazionale, terrorismo che proprio a partire da quegli attentati si è caratterizzato come il principale strumento di lotta di gruppi islamici radicali, insediati in Asia, Medio Oriente e Africa, primi fra tutti Al Qaeda e più recentemente l’ISIS.

Occorre tuttavia chiarire che in materia di contrasto al terrorismo l’UE non dispone di una competenza esclusiva. La lotta al terrorismo internazionale rientra in parte nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che è espressamente indicato dall’art. 4 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) come uno dei settori di competenza concorrente dell’UE con gli Stati membri, e in parte nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), che è disciplinata dal Trattato sull’Unione Europea (TUE) ed ha un carattere spiccatamente intergovernativo.

L’azione dell’UE in materia di lotta al terrorismo è di conseguenza soggetta al principio di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà si applica in tutti i settori che non sono di esclusiva competenza dell’Unione. In virtù di questo principio, l’UE può agire solo quando gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati in modo unilaterale dagli Stati membri e possono essere realizzati meglio a livello di Unione. Dunque, nel contrasto al terrorismo internazionale l’UE svolge principalmente un ruolo di supporto dell’azione degli Stati membri.

* Università Mediterranea di Reggio Calabria

Ebbene, in questo ambito l'Unione ha finora adottato un approccio reattivo, piuttosto che proattivo. In sostanza, si è mossa solo in seguito al verificarsi di attacchi terroristici che hanno scioccato l'opinione pubblica europea, imponendo ai Governi europei una reazione decisa: (1) gli attentati dell'11 settembre 2001; (2) quelli di Madrid del 2004 e Londra del 2005; (3) gli attentati di Parigi del gennaio e novembre 2015 e quelli di Bruxelles del marzo 2016; (4) gli attentati di Nizza del luglio 2016 e di Berlino del dicembre dello stesso anno.

Nei mesi successivi agli attentati alle Torri Gemelle del 2001, l'azione dell'UE in risposta alla minaccia terroristica internazionale si è sviluppata principalmente in due direzioni: in primo luogo, adozione di misure sanzionatorie nei confronti di individui ed enti affiliati o comunque collegati ad Al Qaeda; e in secondo luogo, armonizzazione della legislazione penale degli Stati membri in materia di terrorismo. In entrambi questi settori, il Consiglio dell'UE ha adottato atti che sono in vigore tuttora o solo recentemente sono stati sostituiti da altri di più ampia portata e che dunque costituiscono ancora o comunque hanno costituito per oltre un decennio i pilastri della risposta dell'Unione al terrorismo internazionale.

2. L'adozione di misure restrittive

Per quanto concerne l'adozione di misure sanzionatorie, nel gergo europeo misure restrittive, nei confronti di individui ed enti associati ad Al Qaeda e all'ISIS, il Consiglio ha dato attuazione a livello europeo a risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (NU). In sostanza, quest'ultimo ha imposto agli Stati membri delle NU l'adozione di sanzioni nei confronti di individui ed enti considerati associati ad Al Qaeda e inseriti in una lista compilata e aggiornata da un apposito Comitato delle sanzioni (la c.d. *black list*)¹. Le sanzioni decise sono di quattro tipi: (1) divieto di fornitura, vendita e trasferimento di armi; (2) divieto di assistenza tecnica relativa ad attività militari; (3) divieto di ingresso e transito nel territorio degli Stati membri (*travel ban*); (4) congelamento dei fondi e delle altre risorse economiche, posseduti o comunque controllati dagli individui e dagli enti in questione nel territorio degli Stati membri (*assets freeze*). Queste sanzioni sono state in seguito estese all'ISIS, che è nato come una costola di Al Qaeda in Iraq, da cui si è poi separato, estenden-

¹ Vedi Risoluzione 1390 del 16 gennaio 2002, par. 2.

dosi alla Siria². Le sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza nei confronti degli individui ed enti associati ad Al Qaeda all'indomani dell'11 settembre sono state recepite nell'ordinamento dell'UE, attraverso la Posizione Comune 2002/402/PESC³ e il Regolamento 881/2002⁴, entrambi emanati dal Consiglio dell'UE.

Quanto alla Posizione Comune 2002/402/PESC, l'adozione di misure restrittive per finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale rientra nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea. È dunque naturale che il Consiglio dell'UE abbia dato seguito alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza che imponeva sanzioni nei confronti di Al Qaeda con la suddetta posizione comune. Solo nel settembre 2016, la Posizione Comune 2002/402/PESC è stata sostituita dal Consiglio con la Decisione PESC 2016/1693⁵. Quest'ultima, innanzitutto, tiene conto dell'estensione delle misure sanzionatorie del Consiglio di Sicurezza ad individui ed enti associati all'ISIS. In secondo luogo, prevede che gli Stati membri dell'UE adottino le misure restrittive anche nei confronti di individui ed enti non inseriti nella *black list* del Consiglio di Sicurezza, ma comunque ritenuti dal Consiglio dell'UE associati ad Al Qaeda o all'ISIS e inseriti in un apposito elenco compilato e aggiornato dal Consiglio stesso. In pratica, questa decisione consente all'Unione di adottare misure restrittive nei confronti di individui ed enti associati ad Al Qaeda e all'ISIS anche indipendentemente da un loro inserimento nella *black list* del Consiglio di Sicurezza, dunque in maniera autonoma. Si tratta di una novità importante: fino al settembre 2016, l'UE si limitava ad adottare misure restrittive nei confronti degli individui e degli enti inseriti nella *black list* del Consiglio di Sicurezza.

Passando a considerare il Regolamento 881/2002, questo è stato al centro dei famosi casi giurisprudenziali *Yusuf e Kadi*⁶, è stato più volte modificato

² Vedi Risoluzione 2253 del 17 dicembre 2015, par. 1, 2.

³ Posizione Comune 2002/402/PESC del Consiglio del 27 maggio 2002, in GUUE L 139 del 29 maggio 2002, p. 4.

⁴ Regolamento 881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002, in GUUE L 139 del 29 maggio 2002, p. 9.

⁵ Decisione (PESC) 2016/1693 del Consiglio del 20 settembre 2016, in GUUE L 255 del 21 settembre 2016, p. 25.

⁶ Vedi: Tribunale di primo grado, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, causa T-306/01, sentenza del 21 settembre 2005, in *Raccolta della giurisprudenza*, 2005, p. II-3533; Tribunale di Primo Grado, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa T-305/01, sentenza del 21 settembre 2005, *ivi*, 2005, p. II-3649; Corte di Giustizia, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, cause riunite C-402/05 P e

ed è tuttora in vigore. Il regolamento *de quo* rende direttamente applicabili negli Stati membri dell'UE due delle quattro misure sanzionatorie decise dal Consiglio di Sicurezza delle NU, ossia il congelamento dei fondi e il divieto di assistenza tecnica relativa ad attività militari per gli individui e gli enti inseriti nella *black list* del Consiglio di Sicurezza. Nel settembre 2016, esso è stato integrato dal Regolamento 2016/1686, che rende applicabili negli Stati membri il congelamento dei fondi e il divieto di assistenza tecnica relativa ad attività militari anche per gli individui e gli enti non inseriti nella *black list* del Consiglio di Sicurezza, ma comunque ritenuti dal Consiglio dell'UE associati ad Al Qaeda o all'ISIS e inseriti in un elenco redatto dal Consiglio stesso⁷. Per l'applicazione negli Stati membri dell'UE delle altre due misure sanzionatorie decise dal Consiglio di Sicurezza, cioè il divieto di fornitura di armi e il divieto di ingresso e transito degli individui soggetti a sanzioni nel territorio degli Stati membri, si sono invece resi necessari appositi atti interni dei singoli Stati, poiché la disciplina del commercio delle armi, così come il rilascio dei visti e il controllo delle frontiere nazionali, rientrano tuttora nella competenza degli Stati membri.

3. L'armonizzazione della legislazione penale degli Stati membri

Oltre ad adottare misure restrittive nei confronti di individui ed enti associati ad Al Qaeda, nel periodo successivo agli attentati dell'11 settembre 2001, l'UE ha compiuto un grande sforzo di armonizzazione della legislazione penale degli Stati membri in materia di terrorismo, sforzo che prosegue tuttora. Lo strumento adottato a questo fine è stata la Decisione Quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, emanata dal Consiglio dell'UE nel 2002⁸. Questa decisione è stata in seguito modificata⁹ e solo nel marzo 2017 è stata sostituita dalla Direttiva 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che tiene conto dell'evoluzione della minaccia terroristica verificatasi negli ultimi anni¹⁰.

C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008, *ivi*, 2008, p. 6351.

⁷ Regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio del 20 settembre 2016, in GUUE L 255 del 21 settembre 2016, p. 1.

⁸ Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, in GUUE L 164 del 22 giugno 2002, p. 3.

⁹ Vedi Decisione Quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008, in GUUE L 330 del 9 dicembre 2008, p. 21.

¹⁰ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, in GUUE L 88 del 31 marzo 2017, p. 6.

La Decisione Quadro del 2002 sulla lotta contro il terrorismo per prima ha stabilito un quadro giuridico comune a tutti gli Stati membri in materia di terrorismo. Precisamente, essa ha dato una definizione armonizzata di: (1) reati terroristici; (2) reati riconducibili ad un'organizzazione terroristica; (3) reati connessi ad attività terroristiche. In base a tale decisione, tutti gli Stati membri sono obbligati a: (a) prevedere questi reati nel rispettivo ordinamento interno; (b) considerarli procedibili d'ufficio; (c) punirli con pene effettive, proporzionate e dissuasive.

Vengono definiti *reati terroristici* (ridenominati “reati di terrorismo” nella Direttiva 2017/541) una serie di atti dolosi commessi con lo scopo di: intimidire gravemente la popolazione; oppure costringere indebitamente un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un atto; oppure destabilizzare gravemente o distruggere le strutture fondamentali (politiche, costituzionali, economiche e sociali) di uno Stato o di un'organizzazione internazionale. Gli atti dolosi che, se commessi con questo scopo, costituiscono reati terroristici comprendono tra l'altro: gli attentati alla vita e all'integrità fisica di una persona; il sequestro di persona; la cattura di ostaggi; la distruzione di strutture pubbliche, sistemi di trasporto e infrastrutture (art. 1).

Per quanto riguarda i *reati riconducibili ad un'organizzazione terroristica* (ridenominati “reati riconducibili ad un gruppo terroristico” nella Direttiva 2017/541), l'organizzazione terroristica viene definita come un'associazione strutturata di tre o più persone, stabile nel tempo, che agisca in modo concertato allo scopo di commettere reati terroristici. Non è tuttavia necessario che abbia una struttura articolata, né che preveda ruoli formalmente definiti per i suoi membri. Costituiscono reati riconducibili ad un'organizzazione terroristica la direzione di un'organizzazione terroristica e la partecipazione alle attività di una siffatta organizzazione (art. 2).

Infine, la Decisione Quadro del 2002 elenca come *reati connessi ad attività terroristiche*: (1) la pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo; (2) il reclutamento a fini terroristici; (3) l'addestramento per scopi terroristici; (4) il furto e l'estorsione commessi con l'intenzione di commettere reati terroristici; (5) la produzione di falsi documenti amministrativi con l'intenzione di commettere reati terroristici o partecipare alle attività di un'organizzazione terroristica (art. 3).

Come accennato, nel marzo 2017, il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato la Direttiva 2017/541, che ha sostituito la Decisione quadro del 2002. Tale direttiva tiene conto dell'evoluzione della minaccia

terroristica e del conseguente sviluppo del quadro normativo internazionale in materia di contrasto al terrorismo. In particolare, negli ultimi anni, è emerso in maniera prepotente il fenomeno dei *foreign terrorist fighters*, nel linguaggio comune anche detti semplicemente *foreign fighters*. Si tratta di individui giovani, alcuni poco più che maggiorenni, in massima parte uomini, che si recano in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini o in cui hanno la residenza, allo scopo di commettere o preparare atti terroristici oppure di ricevere o fornire addestramento per compiere atti terroristici. Sono molte migliaia i giovani partiti da Stati membri dell'UE alla volta dell'Afghanistan, dell'Iraq, della Siria, dello Yemen e della Libia per addestrarsi e/o combattere nelle file dell'ISIS, di Al Qaeda o di uno dei gruppi legati a quest'ultima. Si tratta per lo più di immigrati di seconda generazione, cresciuti nelle periferie di grandi città come Londra, Parigi e Bruxelles, che anche attraverso internet e i *social network* si sono avvicinati a gruppi islamici radicali, soprattutto l'ISIS. Per usare un'espressione coniata dai media, "si sono radicalizzati". Connesso al fenomeno dei *foreign fighters* è infatti il rischio di *blowback attacks*, ovvero di attentati terroristici compiuti da questi ultimi, una volta ritornati nei Paesi di provenienza. In effetti, alcuni dei maggiori attentati terroristici degli ultimi anni sul suolo europeo sono stati compiuti da individui che avevano combattuto o ricevuto addestramento in Afghanistan, Siria, Iraq o Yemen.

Già nel 2014, con la Risoluzione 2178, il Consiglio di Sicurezza delle NU ha imposto a tutti gli Stati membri di prevedere come reati nell'ordinamento interno: (a) l'effettuazione di viaggi in Stati diversi da quello di cittadinanza o di residenza con partenza dal proprio territorio, con lo scopo di commettere o preparare atti terroristici oppure di ricevere o fornire addestramento per compiere atti terroristici; (b) l'organizzazione di tali viaggi, incluso il reclutamento degli individui; (c) la raccolta e la fornitura di fondi per l'effettuazione dei viaggi in questione¹¹.

La Direttiva 2017/541 tiene conto di tutto ciò. Essa, infatti, non si limita a riprodurre i contenuti della Decisione quadro del 2002 che sostituisce e quindi la tripartizione in reati di terrorismo, reati riconducibili ad un gruppo terroristico e reati connessi ad attività terroristiche, ma - proprio alla luce del fenomeno dei *foreign fighters* e del relativo rischio di *blowback attacks* - in-

¹¹ È da osservare che anche il Protocollo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, noto come Protocollo di Riga, concluso il 22 ottobre 2015 ed entrato in vigore il 1 luglio 2017, impone agli Stati parti la criminalizzazione di tutte le condotte in questione. Tra gli Stati parti vi è l'Italia.

clude tra i reati connessi ad attività terroristiche che gli Stati membri sono obbligati a introdurre nel rispettivo ordinamento: (1) la ricezione di addestramento a fini terroristici (la Decisione Quadro del 2002 prevedeva solo la fornitura di addestramento a questi fini) (art. 8); (2) l'effettuazione di viaggi per scopi terroristici (art. 9); (3) l'organizzazione di viaggi a fini terroristici (art. 10); (4) il finanziamento del terrorismo (art. 11). Per quanto riguarda quest'ultimo, la direttiva in questione impone agli Stati membri di prevedere come reato la raccolta e la fornitura di fondi affinché siano utilizzati per commettere reati terroristici, reati riconducibili ad un gruppo terroristico o reati connessi ad attività terroristiche. Essa precisa inoltre che, ai fini della punibilità di un reato riconducibile ad un gruppo terroristico o di un reato connesso ad attività terroristiche non è necessario che un reato di terrorismo sia effettivamente compiuto (art. 13). Quindi, ad esempio, ai fini della punibilità dell'effettuazione e organizzazione di viaggi a fini terroristici, non occorre che un atto terroristico sia effettivamente commesso in conseguenza del viaggio.

Il termine entro il quale gli Stati membri sono obbligati a dare attuazione alla Direttiva in questione è l'8 settembre 2018. Per quanto riguarda l'Italia, la legislazione penale italiana è già largamente conforme ad essa. Importanti modifiche sono state introdotte in seguito alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2178 del 2014, con il Decreto-legge n. 7 del 2015¹², convertito con modifiche dalla Legge n. 43 del 2015¹³, e successivamente con la Legge n. 153 del 2016¹⁴. In particolare, sono attualmente puniti dal codice penale (c.p.): (a) il fatto di arruolare degli individui, ma anche di arruolarsi per il compimento di atti di terrorismo (sono puniti sia l'arruolatore che l'arruolato) (art. 270-*quater* c.p.); (b) l'organizzazione e il finanziamento di viaggi all'estero per finalità di terrorismo (art. 270-*quater*.1 c.p.); (c) il fatto di fornire e ricevere addestramento a fini terroristici, ma anche l'autoaddestramento, ovvero il fatto di acquisire autonomamente le istruzioni per compiere atti terroristici (per esempio istruzioni su come realizzare una cintura esplosiva attraverso internet) e di porre in essere comportamenti univocamente finalizzati a commettere questi atti (art. 270-*quinquies* c.p.); (d) il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, ovvero la raccolta, la fornitura e la custodia di fondi da utilizzare per il compimento di atti terroristici (art. 270-*quinquies*.1 c.p.).

¹² Decreto-legge n. 7 del 18 febbraio 2015, in GU n. 41 del 19 febbraio 2015.

¹³ Legge n. 43 del 17 aprile 2015, in GU n. 91 del 20 aprile 2015.

¹⁴ Legge n. 153 del 28 luglio 2016, in GU n. 185 del 9 agosto 2016, S.O. n. 31.

Le norme penali introdotte hanno trovato immediata applicazione. Diversi individui sono già stati processati o sono attualmente sotto processo per i reati da queste previsti. Può citarsi ad esempio il caso di Hamil Mehdi, un giovane marocchino residente in provincia di Cosenza, che nel settembre 2017 è stato condannato dal Tribunale di Catanzaro, a quattro anni e sei mesi di reclusione per il nuovo reato di autoaddestramento ad attività con finalità di terrorismo (art. 270 *quinqüies* c.p.). Mehdi aveva quotidianamente visualizzato e scaricato video di propaganda dell'ISIS, nonché video di carattere didattico riguardanti tecniche di allenamento e difesa personale e metodi per l'elusione delle intercettazioni e il confezionamento di ordigni. Egli aveva inoltre avuto ripetuti contatti con ambienti islamici radicali e aveva compiuto un viaggio in Turchia, da cui era stato immediatamente respinto¹⁵.

Merita di essere citato anche il caso di Sergio Sergio, noto alle cronache per essere il padre di Maria Giulia Sergio, *alias* Fatima, la prima donna italiana divenuta una *foreign fighter*, trasferitasi in Siria nel 2014. Il 19 dicembre 2016, Sergio Sergio è stato condannato dalla Corte d'Assise di Milano a quattro anni di reclusione per il reato di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo (art. 270 *quater*.1 c.p.), più precisamente per aver organizzato in concorso con la moglie e l'altra figlia il trasferimento proprio e di queste ultime in Siria con l'obiettivo di unirsi all'ISIS, come già aveva fatto Maria Giulia¹⁶.

4. La cooperazione di polizia e giudiziaria e la lotta alla radicalizzazione

Come già rilevato, l'UE ha compiuto notevoli sforzi al fine di sostenere gli Stati membri nel contrasto al terrorismo internazionale. Un'azione più incisiva è tuttavia necessaria almeno in due ambiti, ossia nella cooperazione di polizia e giudiziaria tra gli Stati membri e nella prevenzione e contrasto della radicalizzazione. Per quanto concerne la prima, un ruolo importante nel favorire la cooperazione di polizia e giudiziaria nella lotta al terrorismo internazionale è svolto, rispettivamente, dall'Ufficio Euro-

¹⁵ Musolino, *Terrorismo, condannato a 4 anni e 6 mesi foreign fighter marocchino: "Era pronto a combattere per l'Isis"*, il Fatto Quotidiano, 15 settembre 2017, disponibile all'indirizzo: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/09/15/terrorismo-condannato-a-4-anni-e-6-mesi-foreign-fighter-marocchino-era-pronto-a-combattere-per-lisis/3859116/>

¹⁶ Corte d'Assise di Milano, sentenza n.8/2016 del 19 dicembre 2016, disponibile all'indirizzo: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/CAssise_MI_Bushra.pdf.

peo di Polizia (Europol), e dall'Unità di Cooperazione Giudiziaria dell'UE (Eurojust), entrambi con sede a L'Aja. All'interno dell'Europol, all'inizio del 2016 è stato creato il Centro Antiterrorismo Europeo (ECTC)¹⁷.

Lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri competenti in materia di prevenzione e repressione dei reati di terrorismo e tra queste e le agenzie dell'UE è fondamentale per combattere in maniera efficace il terrorismo. In quest'ottica, ad esempio, la Direttiva 2016/681 del Parlamento Europeo e del Consiglio impone agli Stati membri l'adozione delle misure necessarie affinché i dati del codice di prenotazione (PNR) dei passeggeri dei voli extra UE siano trasferiti dalle compagnie aeree alle autorità nazionali competenti di ogni Stato Membro e siano scambiati con le autorità competenti degli altri Stati membri e con l'Europol per finalità di lotta al terrorismo¹⁸. Gli Stati membri possono decidere di applicare la Direttiva anche ai voli intra UE. I dati del PNR comprendono nome e indirizzo del passeggero, aeroporto di partenza e di destinazione, modalità di pagamento del biglietto e data del viaggio. Essi forniscono dunque informazioni importanti per individuare e bloccare i *foreign fighters*, i loro reclutatori e addestratori, conoscere i loro spostamenti e la provenienza dei fondi per questi ultimi. Gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione alla direttiva in questione entro il 25 maggio 2018.

Per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto alla radicalizzazione, questa comprende la radicalizzazione *online*, attraverso i *social network*. Molti giovani nati e vissuti nei Paesi occidentali si sono avvicinati all'ISIS attraverso la rete, fino ad arrivare a partire per andare a combattere in Siria o in Iraq nelle sue file e commettere atti terroristici in suo nome. In materia lo strumento principale è ancora la Strategia dell'UE per combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo, adottata nel 2005 e rivista nel 2008 e nel 2014¹⁹. Ad oggi non vi è tuttavia un meccanismo in grado di monitorare in maniera efficace in che misura le

¹⁷ Europol's European Counter Terrorism Centre Strengthens the EU's Response to Terror, 25 January 2016, disponibile all'indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-european-counter-terrorism-centre-strengthens-eu-%E2%80%99s-response-to-terror>.

¹⁸ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, in GUUE L 119 del 4 maggio 2016, p. 132.

¹⁹ Vedi: Consiglio dell'Unione Europea, Strategia riveduta dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo, 9956/14, Bruxelles, 19 maggio 2014; Comunicato stampa, 3319ª sessione del Consiglio "Giustizia e Affari Interni", 10578/14, Lussemburgo, 5-6 giugno 2014, p. 12.

politiche degli Stati membri siano conformi agli obiettivi da essa indicati.

Con una decisione del luglio 2017, la Commissione ha istituito un gruppo di esperti ad alto livello in materia di radicalizzazione, che comprende tra l'altro le autorità competenti degli Stati membri, il Coordinatore antiterrorismo dell'UE e il Centro di eccellenza della Rete UE di sensibilizzazione alla radicalizzazione (Radicalisation Awareness Network)²⁰. Il gruppo di esperti ha il compito di consigliare e assistere la Commissione nella definizione di politiche dell'UE volte a prevenire e contrastare la radicalizzazione.

La prevenzione della radicalizzazione richiede un approccio globale e a lungo termine che comprenda azioni nel campo dell'istruzione, dell'inclusione sociale e dell'integrazione, ma anche della giustizia penale. Devono essere sviluppati programmi di deradicalizzazione con una specifica attenzione alle strutture detentive. Le carceri si sono rivelate in molti Paesi importanti centri di radicalizzazione.

5. La clausola di solidarietà

76

Infine, un cenno merita la clausola di solidarietà in caso di attacco terroristico o calamità in uno Stato membro dell'UE, introdotta dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 222 del TFUE. Essa prevede, tra l'altro, che, in caso di attacco terroristico in uno degli Stati membri, l'UE e gli Stati membri agiscano congiuntamente in uno spirito di solidarietà e che l'Unione mobiliti tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per prestare assistenza allo Stato vittima dell'attacco, su richiesta di quest'ultimo. Nessuno degli Stati membri che hanno subito attacchi terroristici negli ultimi anni ha, tuttavia, richiesto l'assistenza dell'UE e degli Stati membri in base alla clausola di solidarietà.

Dopo gli attentati di Parigi del novembre 2015, la Francia ha preferito invocare la clausola di mutua assistenza in caso di aggressione armata nei confronti di uno Stato membro, introdotta anch'essa dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 42, par. 7 del TUE. Tale clausola prevede un obbligo di assistenza reciproco in caso di aggressione ad uno di essi, ma lascia discrezionalità agli Stati membri circa le modalità dell'assistenza. Questa non deve necessariamente essere militare, può essere prestata per esempio sotto forma di aiuti finanziari o cooperazione di polizia. Nel novembre 2015, pochi

²⁰ Decisione della Commissione del 27 luglio 2017 (2017/C 252/04), in GUUE C 252 del 3 agosto 2017, p. 3.

giorni dopo gli attentati dell'ISIS a Parigi, in una riunione del Consiglio Affari Esteri, la Francia chiese l'assistenza degli altri Stati membri, dichiarandosi vittima di un'aggressione perpetrata dall'ISIS. Gli altri Stati membri all'unanimità si impegnarono a prestarle piena assistenza²¹. Sembra che la scelta di invocare la clausola di mutua assistenza sia stata dettata dalla preferenza per una forma di assistenza bilaterale da parte degli altri Stati membri, senza il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione, che invece sarebbe seguito all'invocazione della clausola di solidarietà.

Bibliografia

- A. ALÌ, *La risposta della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters*, in "La comunità internazionale", 2015, p. 181 ss.
- A. CAIOLA, *The European Parliament and the Directive on Combating Terrorism*, in "ERA Forum", 2017, p. 409 ss.
- E. CANNIZZARO, *The EU Antiterrorist Sanctions*, in "The European Union's External Action in Time of Crisis", a cura di P. Eeckhout, Lopez-Escudero, Oxford, 2016, p. 531 ss.
- C. MURPHY, *The Legal Response to Terrorism of the European Union and Council of Europe*, in "Research Handbook on International Law and Terrorism", a cura di B. Saul, Cheltenham, 2014, p. 685 ss.
- N. RONZITTI, *Foreign terrorist fighters e legge antiterrorismo*, in "Rivista di diritto internazionale", 2015, p. 881 ss.
- L. J. RUIZ DIAZ, *La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre soft law e impulso de medidas de apoyo*, in "Revista Española de Derecho Internacional", 2017, n. 2, p. 257 ss.
- J. WOUTERS, S. DUQUET, *The United Nations, the European Union and Multilateral Action against Terrorism*, in "EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises", a cura di I. Govaere, S. Poli, Leiden, 2014, p. 359 ss.

Abstract

Fino ad oggi, l'Unione europea ha adottato un approccio reattivo, piuttosto che proattivo, nella lotta contro il terrorismo internazionale. La sua azione si è sviluppata principalmente lungo due direttrici: l'adozione di misure restrittive e l'armonizzazione delle leggi penali degli Stati membri. Sono tuttavia necessari maggiori sforzi per migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia e per prevenire e contrastare la radicalizzazione che porta al terrorismo. **Parole chiave:** terrorismo, misure restrittive, diritto penale, *foreign fighters*, radicalizzazione, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria.

²¹ Vedi il resoconto del Consiglio "Affari Esteri" del 16 e 17 novembre 2015, disponibile all'indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/fac/2015/11/16-17/>.