



Criticità e sfide nella lotta al terrorismo e alla radicalizzazione in Europa *

di Valeria Rosato **

SOMMARIO: Introduzione. – 1. La legislazione belga per il contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione. – 1.1. Misure di prevenzione. – 1.2. Criticità e sfide. – 2. La legislazione francese per il contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione. – 2.1. Politiche di contrasto alla radicalizzazione. – 2.2. Criticità e sfide. – 3. La legislazione spagnola nel contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione. – 3.1. Criticità e sfide – Conclusioni.

Introduzione

L'obiettivo del presente lavoro è analizzare le politiche di contrasto al terrorismo e all'estremismo violento in Europa. Partendo da una presentazione dello stato dell'arte delle politiche attuate in alcuni paesi europei, il lavoro evidenzia i loro principali punti di debolezza e criticità al fine di contribuire allo sviluppo di politiche future. L'analisi si concentra sulle

* Questo articolo presenta alcuni risultati sviluppati nel quadro del progetto di ricerca TRIVALENT «Terrorism Preventive via Radicalization Counter-Narrative». Il progetto è stato finanziato dall'Unione europea nell'ambito del programma «Horizon 2020 Research and Innovation Programme», *grant agreement* N. 740934.

** Dottoressa di ricerca in Sociologia e docente a contratto di Teorie dei conflitti e processi di pace presso l'Università degli Studi Roma Tre. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*); il testo è stato accettato il 31 marzo 2020.



politiche attuate, a oggi, da tre Stati membri dell'Unione Europea: Belgio, Francia e Spagna. La logica alla base della selezione dei tre paesi è la seguente.

Il Belgio è uno Stato membro dell'Ue relativamente piccolo che, tuttavia, ha recentemente subito una serie di atti terroristici sul suo territorio nazionale e ha registrato il maggior numero di condanne per terrorismo in Europa¹. Inoltre, i sistemi giuridici e di applicazione della legge del Paese sono stati sottoposti a un esame sempre più attento, data la preoccupazione circa la loro capacità di affrontare efficacemente la minaccia jihadista senza pregiudicare i diritti fondamentali (Human Rights Watch 2016). Il livello "elevato" di minaccia che il Belgio vive attualmente, unito alle questioni relative all'efficacia nella sua azione di risposta, rendono il Paese particolarmente degno di considerazione.

La Francia è un grande Stato membro dell'Ue che ha subito alcuni dei più micidiali attacchi terroristici perpetrati in Europa nell'ultimo decennio. Dal novembre 2015, il Paese è stato colpito da oltre 20 attentati, molti dei quali hanno preso di mira membri delle forze dell'ordine e militari. Oltre alla moltitudine di attacchi avvenuti nel Paese, eventi come l'esodo di massa di combattenti stranieri francesi verso la Siria hanno segnato una transizione critica nella politica antiterrorista francese. All'indomani degli attentati di Parigi del 2015 la Francia ha introdotto disposizioni sullo stato di emergenza. Sebbene ufficialmente abrogato nel novembre 2017, la

¹ *European Parliament's Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) (2017). EU and Member States' policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes. Vedi: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596832](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596832).*



legge promulgata dal presidente francese Emmanuel Macron in sua sostituzione incorpora alcuni elementi del precedente stato di emergenza, facendo scattare le proteste circa il rischio che la disposizione possa essere dannosa per le libertà civili dei cittadini (Chassany 2017).

La Spagna è un altro grande Stato membro dell'Ue che, oltre alla sua storia di terrorismo interno, ha subito due gravi attacchi terroristici islamisti: l'attentato al treno di Madrid nel 2004 e l'attentato di Barcellona nel 2017. Dal 2004, la Spagna è membro di un gruppo di lavoro informale sullo *ihadismo* noto come "5 + 5" che coinvolge i ministri della Difesa di Spagna, Portogallo, Francia, Italia, Malta, Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia e Libia e scambia informazioni sulle minacce poste dall'estremismo islamico e dai combattenti stranieri. La Spagna ha anche aggiornato il suo quadro giuridico negli ultimi anni in risposta alla risoluzione 2178 del Consiglio di sicurezza dell'Onu sui "combattenti terroristi stranieri".

1. La legislazione belga per il contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione

Dopo gli attentati dell'11 settembre l'Ue ha deciso di creare un EU Framework Decision sulla lotta al terrorismo al fine di uniformare la legislazione sul terrorismo all'interno dell'Unione. Questa decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 impone a tutti i paesi dell'Ue di allineare la loro legislazione e di introdurre sanzioni minime per i reati terroristici².

² Consiglio dell'Unione Europea, Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32002F0475>.



La decisione definisce i reati terroristici, nonché i reati connessi ai gruppi terroristici o i reati connessi alle attività terroristiche, e stabilisce le norme per il recepimento nei paesi dell'Ue. Prima del dicembre 2003, il Belgio non disponeva di una legislazione specifica in materia di terrorismo. In quanto tali, i reati connessi al terrorismo erano trattati nella legislazione allo stesso modo della criminalità organizzata. In Belgio il quadro europeo del 2002 ha portato alla legge sui reati di terrorismo del 19 dicembre 2003 che non solo criminalizzava gli atti terroristici, ma criminalizzava anche la partecipazione ad attività organizzate da gruppi terroristici³.

Da allora fino al 2015 il legislatore belga ha costantemente adottato la legge seguendo l'evoluzione del fenomeno del terrorismo e attuando le decisioni quadro dell'UE del 2002 e del 2008. Tuttavia, nel 2015 e nel 2016 sono state apportate importanti modifiche legislative, in particolare al Codice penale belga (*Code Pénal*) e al Codice di procedura penale (*Code d'instruction Criminelle*). Dopo gli attentati di Parigi del gennaio 2015 il Governo federale belga ha annunciato un nuovo elenco di 12 azioni nella sua guerra contro il terrorismo, a cui sono seguite ulteriori 18 nuove misure⁴.

Le principali riforme legislative attuate sono le seguenti:

– La legge del 18 febbraio 2013⁵ ha recepito la decisione quadro dell'Ue 2008/919/GAI che aggiorna il codice penale e introduce tre nuovi reati: a) istigazione pubblica a commettere un reato terroristico; b) reclutamento a

³ *Moniteur belge, Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes*. N. 2003009963.

⁴ *Conseil des ministres thématique sécurité – justice - défense bilan & évaluation*, Bruxelles, 14, 5, 2017 http://premier.fgov.be/sites/default/files/articles/PPWT%20BILAN%20FR%20imp_1.pdf.

⁵ *Moniteur belge, Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre I ter du Code pénal*. N. 2013009097.



fini terroristici; c) addestramento a fini terroristici. Ha inoltre allineato il diritto belga alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo.

– La legge del 20 luglio 2015 ha introdotto un nuovo articolo nel Codice penale belga, che si rivolge a coloro che viaggiano da e verso il Belgio a fini terroristici e attua il paragrafo operativo 6 della risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Inoltre, questa legge estende l'elenco dei reati per i quali le intercettazioni telefoniche e altre misure investigative sono permesse per tutti i reati legati al terrorismo e allenta le norme sulla revoca della cittadinanza belga nei casi di reati legati al terrorismo.

– Legge del 27 aprile 2016 (Legge Terro II)⁶ consente alle forze dell'ordine di effettuare perquisizioni e arresti tra le 21.00 e le 5.00 in relazione a reati terroristici. Oltre a queste modifiche, la legge Terro II prevede anche la creazione di banche dati comuni per le indagini sul terrorismo.

– Le leggi del 3 agosto 2016 (legge Terro III)⁷ e del 14 dicembre 2016⁸ estendono il codice penale in relazione all'incitamento e al reclutamento a viaggiare da o verso il Belgio a fini terroristici ed estendono la giurisdizione extraterritoriale belga in relazione al terrorismo. Inoltre, la legge Terro III stabilisce esplicitamente che le questioni relative al terrorismo sono di competenza della Procura Federale e allenta le regole per ordinare

⁶ *Moniteur belge, Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme. N. 2016009200.*

⁷ *Moniteur belge, Loi du 3 Aout 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III). N. 2016009405.*

⁸ *Moniteur belge, Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code Pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme. N. 2016009600.*



la custodia cautelare nei casi di reati legati al terrorismo. La legge del 14 dicembre 2016 estende anche il testo dell'articolo relativo all'appartenenza a organizzazioni terroristiche.

All'inizio del 2017 il Parlamento belga ha approvato una legge (la cosiddetta legge *Theo Francken*) che conferisce al governo poteri straordinari per l'espulsione di residenti regolari per il semplice sospetto di coinvolgimento in attività terroristiche, o per "presentare un rischio" per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, senza una condanna penale o il coinvolgimento di un giudice. La legge si applica solo ai residenti stranieri, non ai cittadini belgi o ai rifugiati, nel quadro di un inasprimento delle leggi sulla sicurezza interna⁹.

1.1. Misure di prevenzione

Il Belgio ha messo a punto una serie di misure per coordinare e migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità belghe e i *partner* internazionali nell'investigazione dei crimini legati al terrorismo. Per coordinare le componenti giudiziarie ed esecutive del programma antiterrorismo belga, la misura principale è stata la creazione dell'Organe de Coordination et d'Analyse de la Menace (OCAM) (Unità di coordinamento per l'analisi delle minacce) con una legge del 10 luglio 2006¹⁰. OCAM è sotto l'autorità congiunta dei ministri della giustizia e dell'interno. Analizza la

⁹ *Moniteur belge, Loi du 24 fevrier modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale. N. 2017011464.*

¹⁰ *Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. N. 2006009570.*



minaccia del terrorismo e dell'estremismo sulla base delle informazioni raccolte dai vari organismi antiterrorismo del Belgio e cerca di triangolare i dati di intelligence relativi al terrorismo provenienti da tutte le parti interessate (tra cui la sicurezza, le forze dell'ordine e le fonti di prevenzione sociale). Più recentemente, il decreto reale del 21 luglio 2016 ha istituito un'ulteriore banca dati "dinamica" relativa specificamente ai combattenti terroristi stranieri (Foreign Terrorist Fighters - FTF), ai combattenti terroristi locali e ai cosiddetti "predicatori di odio".

Il Belgio, come tutti gli altri Stati membri dell'Ue, è anche membro del Gruppo di azione finanziaria intergovernativo (Gafi), che pone l'accento, tra gli altri reati, sull'identificazione e la prevenzione del finanziamento del terrorismo. Uno dei progressi più importanti rispetto ai metodi di finanziamento del terrorismo è il meccanismo di congelamento dei beni dei terroristi oltre allo strumento dell'intelligence finanziaria per reperire informazioni sui sospetti terroristi e prende di mira anche le organizzazioni sospettate di fornire aiuto finanziario, amministrativo o logistico a individui radicalizzati (Lemeunier 2016).

La prevenzione della radicalizzazione è diventata prioritaria nell'agenda politica solo dopo gli attentati di Madrid del 2004 e gli attentati di Londra del 2005. Con la formulazione del "Piano d'azione contro la radicalizzazione" (Piano R) nel 2005, il governo belga è entrato in una nuova fase della politica antiterrorismo, non più centrata esclusivamente solo sulla repressione, ma aperta anche alla prevenzione e all'azione proattiva. Nel 2013 il Piano R è stato completato con il "Programma di prevenzione della radicalizzazione violenta". Mentre questo piano è formulato a livello federale, la prevenzione è in realtà responsabilità delle diverse comunità del Belgio (Pauwels e De Ruyver 2015, 239-263). Dalla



riforma statale del 2014 le diverse comunità sono responsabili della lotta alla radicalizzazione. Pertanto, mentre le diverse comunità agiscono nell'ambito del Piano R e del "Programma di prevenzione della radicalizzazione violenta", esse suggeriscono le proprie iniziative in materia di politica di prevenzione. Al fine di ridurre le discrepanze tra le diverse politiche locali, il governo ha pubblicato nel giugno 2016 la "Kadernota Integrale Veiligheid" (KIV) per definire un quadro di riferimento per l'intera politica di sicurezza. A livello decentrato le comunità avevano già elaborato i loro piani¹¹. Nonostante le diverse politiche locali abbiano le loro peculiarità, non ci sono differenze significative tra loro e sono in linea con il Piano R federale (Wittendorp, de Bont, de Roy, van Zuijdewijn e Bakker 2017). Oltre a questi piani a livello regionale, alcuni comuni e città locali hanno anche piani propri e collaborano con altri comuni. Nel febbraio 2016 il Ministro federale dell'Interno ha anche deciso di finanziare un piano mirato a prevenire la radicalizzazione in alcuni specifici comuni "vulnerabili" di Bruxelles. Questo cosiddetto "Piano dei canali" fornisce forze di polizia aggiuntive per i comuni di Vilvoorde, Sint-Jans-Molenbeek, Schaerbeek, Brussel-Stad, Sint-Gillis, Anderlecht, Koekelberg, Sint-Joost-ten-Node e Vorst.

¹¹ Le regioni e i loro programmi di prevenzione decentralizzati sono: Brussels-Capitale di Regione, 'Global plan for prevention of and fight against radicalisation' (2015); Comunità francese, 'Initiatives to prevent radicalisation and to live together' (2015); comunità di lingua tedesca, 'Strategy to prevent violent radicalisation in the German-speaking community' (2016); comunità fiamminga, 'Prevention of processes of radicalisation leading to extremism and terrorism' (2015).



1.2. Criticità e sfide

Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni dalle istituzioni belghe per migliorare la strategia antiterrorismo e i piani strategici di sicurezza¹², il Paese ha subito due attacchi terroristici il 22 marzo 2016 (all'aeroporto di Bruxelles e alla stazione della metropolitana di Bruxelles Maelbeek). È stato in risposta a questi attacchi terroristici che una commissione d'inchiesta parlamentare è stata incaricata di analizzare le circostanze che hanno portato agli attacchi. I lavori della Commissione sono iniziati nell'aprile 2016 e si sono conclusi nell'ottobre 2017 e hanno prodotto 4 relazioni, le prime due sull'assistenza e il soccorso alle vittime degli attentati, la terza sull'architettura della sicurezza e la quarta sullo sviluppo della gestione dell'antiterrorismo e della radicalizzazione¹³.

Le principali osservazioni critiche della Commissione d'inchiesta che evidenziano numerose lacune dell'attuale politica antiterrorismo belga vengono elencate di seguito. In particolare, si sottolineano le lacune rilevate all'architettura della sicurezza e in merito alla gestione della lotta al terrorismo e alla radicalizzazione.

¹² Memorandum on Integral Security 2016-2019, https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u19/2016-06-07_note-cadre_de_securite_integrale_fr.pdf.

¹³ Chambre des représentants de Belgique, *Rapport final de la commission sur le terrorisme*. Tutti i report della Commissione d'inchiesta sono disponibili su <http://www.arcre.org/belgique-rapport-final-de-la-commission-sur-le-terrorisme/>.



“Architettura della sicurezza”¹⁴:

– Un eccesso di regolamentazione e di moltiplicazione delle procedure che disperde le competenze e aggrava l’incoerenza della politica di gestione del fenomeno;

– Eccessiva “compartimentazione” tra le varie istituzioni ed enti sia a livello nazionale che locale;

– Mancanza di armonizzazione delle procedure e mancanza di condivisione e cooperazione aggravata da due principali linee di demarcazione: 1. tra il settore giudiziario e amministrativo e 2. tra la Polizia federale e la Polizia locale;

– Insufficiente sinergia tra i due servizi di intelligence e le altre agenzie (OCAM, Polizia giudiziaria federale, ecc.). Squilibri dovuti al quadro giuridico esistente in materia di procedure investigative dell’*intelligence*;

– Insufficiente sinergia tra il livello centrale e quello decentrato nelle attività di polizia;

– Margine di miglioramento nell’attuazione delle sanzioni e nei servizi di sorveglianza in caso di liberazione condizionale;

– Insufficiente cooperazione internazionale. Mancanza di accordi bilaterali e multilaterali e coordinamento limitato nella condivisione delle informazioni e nelle azioni transfrontaliere.

¹⁴ Chambre des représentants de Belgique, *Troisième rapport intermédiaire, sur le volet “Architecture de la sécurité”* pubblicato il 15 giugno 2017 e consultabile sul sito <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752008.pdf>.



“Estremismo”¹⁵:

– Islam radicale e moschee. Assenza di un censimento e di un quadro giuridico sulle moschee, sui luoghi di culto e sulle varie associazioni sportive e socio-culturali del territorio. Scarse procedure di monitoraggio delle attività e del finanziamento di queste realtà;

– Carceri. Non raggiunti gli *standard* europei nelle condizioni carcerarie. Mancanza di un programma adeguato per combattere il proselitismo e la radicalizzazione che accompagni il regime di detenzione “satellite” dei detenuti accusati di terrorismo. Mancanza di un approccio radicale “individualizzato”. La formazione del personale delle strutture carcerarie sulla radicalizzazione è carente. Mancanza di meccanismi e di competenze nell'attività di *desengagement* sia a livello statale che federale, e *deficit* nel monitoraggio dei prigionieri radicalizzati rilasciati e nelle pratiche di reinserimento. Insufficiente potenziamento (sia statuario che finanziario) dell'assistenza religiosa e spirituale nelle carceri. Scambio di informazioni inadeguato tra le carceri e gli altri servizi di lotta alla radicalizzazione;

– Tecnologie. Mancanza di comunicazione e di collaborazione nel campo delle nuove tecnologie (in particolare nel *web*) tra attori pubblici e privati. Assenza di accordi formali a livello nazionale e internazionale nella gestione delle informazioni con conseguenti difficoltà per i servizi di *intelligence*. Mancanza di canali e strumenti per la segnalazione anonima di contenuti a rischio da parte dei cittadini. Mancanza di flessibilità e di adattamento delle autorità di polizia e dei servizi di *intelligence* ai rapidi cambiamenti del mondo virtuale. Inesistenza di un progetto per la

¹⁵ Report del parlamento belga *Quatrième rapport intermédiaire sur le volet “radicalisme”*, pubblicato il 23 Ottobre 2017 e consultabile sul sito: <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752009.pdf>.



diffusione di contro-narrazioni sia sul web che attraverso altri canali di comunicazione;

– Accoglienza, integrazione e lavoro degli immigrati. Insufficiente azione pubblica nella creazione di spazi di dialogo e di dibattito sulla diversità culturale all'interno della società civile. Mancanza di competenze e assenza di una linea guida comune sulla radicalizzazione sia nelle grandi che nelle piccole strutture di accoglienza degli immigrati. Eccesiva divisione e mancanza di cooperazione tra i diversi attori coinvolti. Mancata sorveglianza e autorizzazione della pratica del culto nel sistema di accoglienza e assenza di programmi di assistenza e integrazione post-traumatica. Vi sono marcate differenze nell'approccio delle entità federali alle politiche di integrazione;

– Approccio locale, scuole e prevenzione. Definizione poco chiara delle competenze e delle azioni di prevenzione della radicalizzazione. Eterogeneità di interpretazione in questo campo a livello di comuni e sindaci. I servizi pubblici federali hanno privilegiato un approccio incentrato sull'individuazione e la repressione piuttosto che sulla prevenzione che potrebbe aumentare la polarizzazione in alcune comunità. Scarso scambio tra professionisti che impedisce l'identificazione e la diffusione di buone pratiche. Finanziamento insufficiente delle strutture locali per l'attuazione delle politiche di prevenzione. Sforzi inadeguati per promuovere la consapevolezza della radicalizzazione.



2. La legislazione francese per il contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione

Il regime antiterrorismo in Francia ha avuto origine nel 1986, quando il governo francese ha deciso di passare da una “politica di accomodamento” a una “politica di repressione”, rafforzando la polizia e l’apparato giudiziario nel campo della lotta al terrorismo. La legislazione del settembre 1986¹⁶ è una pietra miliare della legislazione antiterrorismo francese, che è stata modificata e aggiornata a intervalli regolari dalla sua introduzione. Essa ha creato una serie di nuovi organi specializzati all’interno del governo francese per coordinare e centralizzare le azioni antiterrorismo.

Dalla fine degli anni ‘90, la Francia disponeva già di un solido apparato antiterrorismo incentrato sulla repressione e sull’azione penale, ma nonostante ciò, dopo l’11 settembre 2001, ha messo in atto ulteriori misure per rafforzare e perfezionare il suo approccio repressivo contro il terrorismo jihadista. I poteri investigativi e preventivi sono stati rafforzati con particolare attenzione ai potenziali nessi tra terrorismo e criminalità. Le riforme successive all’11/9 hanno ampliato la capacità nella raccolta di dati e rafforzato i poteri dei servizi di sicurezza.

La Francia ha un sistema di organi non giurisdizionali per i processi di terrorismo e una definizione ampia di reato terroristico – il cosiddetto reato di *association de malfaiteurs* (associazione di malfattori) – che le permette di includere e di fermare una vasta gamma di sospetti. Secondo la legge francese, gli stranieri possono essere espulsi se si ritiene che essi rappresentino

¹⁶ Legge n. 86-1020 del 9 Settembre 1986 sul contrasto al terrorismo e gli attacchi contro la sicurezza dello Stato.



una grave minaccia per l'ordine pubblico. Subito dopo gli attentati del novembre 2015 a Parigi e dintorni è stato decretato lo "stato d'emergenza" dal Presidente della Repubblica con due decisioni prese dal Consiglio dei Ministri venerdì 13 e sabato 14 novembre 2015. È stato rinnovato per la quinta volta a metà dicembre e poi nuovamente il 15 luglio 2017 fino al 1° novembre 2017. Il 30 ottobre, il Presidente francese Emmanuel Macron ha annunciato la fine dello "stato di emergenza" e la promulgazione della legge del 30 ottobre 2017 per rafforzare la sicurezza interna e la lotta al terrorismo¹⁷. Il testo incorpora alcuni elementi dello stato di emergenza e conferisce ai prefetti, alla polizia e alle forze di sicurezza ampi poteri per perquisire i luoghi, sequestrare documenti, oggetti o dati elettronici, mettere le persone sotto sorveglianza e chiudere i luoghi di culto. Il provvedimento autorizza inoltre la polizia a effettuare controlli di identità alle frontiere francesi.

Al di là della misura eccezionale dello stato di emergenza, negli ultimi anni il governo francese ha iniziato a rafforzare il suo arsenale legale contro il terrorismo. Di seguito sono riportate le tappe fondamentali di questo processo¹⁸.

Da dicembre 2012, l'arsenale legale francese è rafforzato da una legge che permette di processare i cittadini francesi che hanno partecipato a reati terroristici commessi all'estero. Dal 2014, il Governo ha messo in atto un piano globale per combattere le reti terroristiche e la radicalizzazione violenta. Esso comprende 5 assi complementari: prevenire e impedire la

¹⁷ Loi n. 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte>).

¹⁸ Ministero dell'interno della Repubblica Francese, disponibile su <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/lutte-contre-terrorisme-radicalisation/mesures-lutter-contre-terrorisme/quel-est-larsenal-juridique>.



partenza di adulti e minori; smantellare i canali di reclutamento operanti in Francia; sostenere e guidare le famiglie; comunicare, sensibilizzare, formare e rafforzare la cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo. La legge del 13 novembre 2014 rafforza le disposizioni sulla lotta al terrorismo. Essa contribuisce a prevenire e contrastare la partenza di cittadini francesi che intendono partecipare ad attività terroristiche all'estero. La legge del 24 luglio 2015 sull'intelligence fornisce un quadro giuridico, coerente e completo per le attività dei servizi di intelligence. Il 3 giugno 2016 è stata promulgata un'ulteriore legge per rafforzare la lotta al terrorismo. Questa legge fornisce a giudici e pubblici ministeri una nuova serie di risorse. Ad esempio, essi possono utilizzare strumenti tecnici investigativi precedentemente riservati ai servizi di intelligence. In alcuni casi specifici, sono possibili perquisizioni notturne. Viene migliorata la protezione dei testimoni a rischio. Altre misure rendono più efficaci anche i controlli di identità e quelli delle persone che rientrano dalle aree estere interessate dal fenomeno terroristico. Il traffico di armi e la criminalità informatica sono combattuti e puniti più severamente.

Inoltre, la Francia ha partecipato alla creazione di un sistema europeo per lo scambio di dati su alcuni passeggeri aerei: il *Passenger Name Record* (PNR). In seguito agli attentati del gennaio 2015, la Francia ha chiesto la rapida istituzione di questo sistema per identificare le persone che viaggiano in aereo nell'ambito delle attività legate al terrorismo alla criminalità organizzata. Questa richiesta è stata soddisfatta nell'aprile 2016: il Parlamento europeo ha adottato un testo che consente di utilizzare i dati del codice di prenotazione per prevenire o individuare reati di terrorismo e forme gravi di criminalità. Sperimentato in Francia nell'estate del 2016, è in via di graduale introduzione a partire dalla fine del 2016.



Nel marzo 2015 è stato presentato un piano di lotta al finanziamento del terrorismo. Il programma ha tre obiettivi: migliorare la tracciabilità delle operazioni finanziarie riducendo l’anonimato delle transazioni, mobilitare gli operatori finanziari e rafforzare le possibilità di congelamento delle risorse di finanziamento dei terroristi.

2.1. Politiche di contrasto alla radicalizzazione

Un primo piano per combattere la radicalizzazione violenta e le reti terroristiche è stato adottato dal Consiglio dei Ministri nel 2014, con l’obiettivo di costituire una strategia globale per rispondere allo sviluppo del fenomeno della radicalizzazione e al numero sempre crescente di cittadini francesi che partono per le zone di combattimento siro-irachene. Il piano è stato strutturato in due componenti. La prima, che mirava a rafforzare il quadro legislativo per la lotta al terrorismo e alle reti jihadiste, ha portato all’adozione della legge del 13 novembre 2014, che rafforza le disposizioni relative alla lotta al terrorismo. La seconda, di natura normativa e amministrativa, ha previsto l’istituzione di un apposito meccanismo per facilitare l’individuazione, nel più breve tempo possibile, di individui che mostrano segni di radicalizzazione e per garantire il loro reinserimento nella società. Le principali misure adottate nell’ambito della politica anti-radicalizzazione sono riassunte qui di seguito.

Il 29 aprile 2014 il Ministero dell’interno ha creato un Centro nazionale di assistenza e prevenzione della radicalizzazione - *Centre national d’assistance et de prévention de la radicalisation* (CNAPR), al quale è stata affidata la gestione di un “numero verde”. È annesso all’Unità di coordinamento



antiterrorismo - *Unité de coordination de la lutte anti-terroriste* (UCLAT) e raccoglie, in modo centralizzato, le segnalazioni di individui che mostrano segni di radicalizzazione e fornisce alle famiglie consulenza e sostegno psicologico. Oltre alla creazione di questa piattaforma nazionale di segnalazione, il Governo ha sviluppato un meccanismo territoriale per garantire che gli individui identificati come a rischio di radicalizzazione siano presi in carico da ciascun dipartimento.

Il 21 gennaio 2015 è stato adottato un nuovo Piano antiterrorismo (PLAT). Oltre all'assegnazione di consistenti risorse materiali e umane aggiuntive, sia alle forze di sicurezza e di *intelligence* sia alle autorità giudiziarie, sono state adottate nuove misure per rafforzare il sistema di lotta alla radicalizzazione. Al fine di garantire un attento monitoraggio dei detenuti radicalizzati e di prevenire qualsiasi forma di proselitismo nelle carceri, il piano prevedeva la creazione di un sistema specifico per la gestione di questi individui nelle carceri, all'interno di unità dedicate.

A seguito degli attentati del 13 novembre 2015 e dell'annuncio del Presidente al Congresso del 16 novembre, sono state messe a disposizione ulteriori risorse per rafforzare la strategia nazionale di lotta al terrorismo e alla radicalizzazione violenta, nell'ambito di un nuovo piano, noto come "Patto di sicurezza" (SPA). Queste risorse aggiuntive sono state mobilitate per aumentare il numero delle forze di sicurezza, delle autorità giudiziarie, dell'amministrazione penitenziaria e delle prefetture, in particolare nell'ambito della loro missione di prevenzione della radicalizzazione,



nonché per rendere sicuro il sistema penitenziario¹⁹. In particolare, sono state attuate due iniziative governative per quanto riguarda le riforme carcerarie²⁰. La prima riguardava l'isolamento dei detenuti radicalizzati dai criminali comuni; la seconda iniziativa prevedeva il reclutamento di imam penitenziari *made in France*, cioè imam ritenuti conformi ai valori francesi.

Nel maggio 2016, il quadro nazionale di lotta al terrorismo e alla radicalizzazione violenta è stato ulteriormente consolidato con l'adozione di un nuovo Piano d'azione contro la radicalizzazione e il terrorismo (*Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme - PART*)²¹. Oltre alle misure già attuate nell'ambito del PLAT, il piano comprendeva 50 nuove misure per «rafforzare la capacità della società di prevenire, individuare e affrontare i casi di radicalizzazione violenta». Come nei piani precedenti, particolare attenzione è stata prestata alla definizione degli strumenti per gestire gli individui radicalizzati o in via di radicalizzazione. Oltre alle mi-

¹⁹ Secondo le ultime statistiche del Ministero della giustizia, al 29 maggio 2017, 450 persone sono state incarcerate (fermate o condannate) per reati legati al terrorismo. Il numero di islamisti (rispetto ai 390 dell'inizio del 2017) era di soli 90 nel 2014.

²⁰ L'ufficio di *intelligence* dell'amministrazione penitenziaria è stato creato nel 2003 (*Bureau du Renseignement Penitentiaire*) per individuare e sorvegliare i detenuti estremisti. Ma fino al 2012 la comunicazione tra questo ufficio e gli altri servizi di *intelligence* era assente. Solo nel 2012 è stato firmato un protocollo ufficiale di condivisione delle informazioni dall'amministrazione penitenziaria e dalla Direzione generale della Sicurezza interna e dal 2015 l'amministrazione penitenziaria è stata sottoposta all'UCLAT.

²¹ Ministero dell'Interno della Repubblica Francese, v. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/05/09.05.2016_dossier_de_presse_-_plan_daction_contre_la_radicalisation_et_le_terrorisme.pdf.



sure già attuate, è stata prevista la creazione di squadre mobili interregionali per fornire sostegno agli attori locali nella gestione delle persone radicalizzate, nonché la creazione di “centri per il reinserimento e la cittadinanza”, strutture destinate a prendersi cura dei radicalizzati o di individui in via di radicalizzazione che si trovano in una situazione di disagio nel contesto familiare, sociale e professionale e che necessitano di un sostegno specifico.

Inoltre, l'ufficio del Primo Ministro ha lanciato una campagna di contro-narrazione attraverso la piattaforma Internet “stop djihadisme” per evitare il reclutamento *online* di combattenti stranieri ²². La campagna pubblica storie di sopravvissuti, video interattivi e informazioni su una *hotline* gratuita, in modo che coloro che sospettano che un amico o un parente sia a rischio di radicalizzazione violenta possano richiedere una guida e un sostegno. Cinquemila persone sono state segnalate per i servizi di supporto o per l'assistenza giudiziaria da quando è stata aperta la *hotline* nel 2014.

2.2. Criticità e sfide

Dopo gli attacchi sul suo territorio nel 2015, la risposta del governo francese è stata rapida e dura: è stato dichiarato lo stato di emergenza e si è intensificato l'impegno militare aereo contro lo Stato Islamico (ISIS) in

²² Ministero dell'interno della Repubblica Francese, v. <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/>.



Iraq e in Siria. L'approccio repressivo del Paese con la conseguente detenzione e perseguimento di un gran numero di sospetti, tuttavia, aveva cominciato a dare segni di cedimento. Il ritardo nell'iniziare ad attuare una politica anti-radicalizzazione ha portato all'emergere di una serie di effetti indesiderati. Tra i più importanti, l'aumento del proselitismo nelle carceri e la stigmatizzazione della popolazione musulmana. L'utilizzo dei poteri dello stato di emergenza, denunciato da varie organizzazioni come Amnesty International (2016) e Human Rights Watch (2008 e 2017 a), ha contribuito a erodere le libertà civili e a polarizzare la società. Queste pratiche discriminatorie hanno colpito soprattutto i musulmani e i nordafricani e contribuiscono a minare la cooperazione tra le comunità musulmane e le forze dell'ordine.

Il 30 ottobre, il presidente francese Emmanuel Macron ha annunciato la fine dello "stato di emergenza" e la promulgazione della legge del 30 ottobre 2017 per rafforzare la sicurezza interna e la lotta al terrorismo²³. Il testo, come abbiamo già visto, incorpora alcuni elementi dello stato di emergenza e conferisce ai prefetti, alla polizia e alle forze di sicurezza ampi poteri. Il problema, secondo i difensori dei diritti umani, è che questi maggiori poteri conferiti alla polizia e ai prefetti «sono ora trattati come la 'nuova normalità', e allo stesso tempo indeboliscono il controllo giudiziario sull'uso di alcuni di questi poteri» (Human Rights Watch 2017 b)

Inoltre, la Francia ha finora applicato un approccio di contrasto alla radicalizzazione molto centralizzato e orientato alla sicurezza, basato su quattro aspetti principali: 1. Le "ali" di de-radicalizzazione nelle prigioni;

²³ Loi n. 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte>).



2. I centri di de-radicalizzazione; 3. La sorveglianza dell'*intelligence* delle pagine web della Jihad; 4. *Hotline* di supporto alle famiglie (Mucha 2017). Nell'ottobre 2016, la politica di "raggruppare" i detenuti in unità dedicate per seguire programmi specifici è stata abbandonata a causa degli scarsi risultati ottenuti, così come il programma riguardante i "centri di de-radicalizzazione" gestiti da associazioni locali. L'im maturità di questa politica anti-radicalizzazione è stata definita come un "fiasco totale" dalla stessa Commissione del Senato pubblicata a fine luglio 2017. La Commissione ha iniziato i suoi lavori nel giugno 2017 con l'obiettivo di «effettuare una valutazione delle modalità di gestione della radicalizzazione e di tutte le misure volte a prevenire o invertire il processo di radicalizzazione, in particolare favorendo il reinserimento delle persone interessate in un ambiente sociale, familiare e professionale».

Il 12 luglio 2017 viene pubblicato il rapporto finale della Commissione del Senato dal titolo *Disindottrinamento, disimpegno e reinserimento dei jihadisti in Francia e in Europa*, che sottolinea la necessità di un cambiamento di paradigma nella politica di lotta al terrorismo e alla radicalizzazione. In particolare, il rapporto mette in guardia le autorità pubbliche dalle difficoltà osservate nella definizione e nell'attuazione di alcuni meccanismi per affrontare la radicalizzazione. Di fronte all'evidente fallimento della sperimentazione condotta a Pontourny, si è poi constatato l'*impasse* costituita dalla creazione di "centri di de-radicalizzazione". Si sono anche evidenziati gli abusi effettuati nella selezione, a livello territoriale, degli attori, in particolare di quelli associativi, che dovevano intervenire nella gestione delle persone segnalate e nella fase di radicalizzazione. Il 28 luglio 2017 un comunicato del Ministero dell'interno annuncia la chiusura del primo centro di prevenzione, integrazione e cittadinanza di Pontourny,



rilevando che «la sperimentazione di un centro di accoglienza aperto, operante su base volontaria, ha mostrato i suoi limiti» e ammettendo la necessità di aprire un'ulteriore riflessione sulla politica anti-radicalizzazione da perseguire.

I fallimenti del sistema antiterrorismo francese sono descritti in dettaglio qui di seguito. Nella prima sezione sono confluiti i risultati del Rapporto della Commissione d'inchiesta parlamentare sugli sforzi dello Stato nella lotta al terrorismo dopo il 7 gennaio 2015. La seconda sezione è dedicata alle carenze della politica di lotta alla radicalizzazione rilevate dal suddetto Rapporto della Commissione del Senato.

“Architettura della sicurezza”:

– Azione di intelligence. Riorganizzazione incompleta dei servizi di intelligence. Carenze nella raccolta e nell'analisi delle informazioni per prevenire gli attacchi; assenza di un'agenzia nazionale antiterrorismo; assenza di un database condiviso; eccessiva separazione tra le divisioni di intelligence delle tre unità di polizia; risorse umane e finanziarie insufficienti e reclutamento scarsamente diversificato;

– Strategia e coordinamento nazionale. Mancanza di un'azione antiterrorismo concertata all'interno dello Stato; scarsa centralizzazione e responsabilità sulle informazioni inerenti la minaccia terroristica; insufficiente coordinamento a livello interministeriale; deboli prerogative del coordinatore nazionale dell'intelligence;

– Risposta criminale alla minaccia. Legislazione troppo debole sulle condanne per terrorismo; monitoraggio insufficiente dei detenuti radicalizzati; scarsa consapevolezza e formazione del personale carcerario; carenze nelle unità dedicate ai detenuti radicalizzati;



– Protezione e sicurezza del territorio. Piani e investimenti insufficienti; mancanza di riflessione sull'efficacia dello Stato di emergenza per mobilitare le forze di sicurezza in una prospettiva a lungo termine; scarsi sistemi di controllo negli aeroporti internazionali francesi e numero insufficiente di agenti di sicurezza; insufficiente riflessione sull'uso delle Forze Armate e sulla loro progressiva riduzione dei servizi di sorveglianza e deterrenza del territorio.

– Cooperazione internazionale. Mancanza di comunicazione e coordinamento a livello europeo; strumenti insufficienti forniti dagli Stati membri alle due agenzie Europol (*law enforcement agency*) e Frontex (agenzia di controllo delle frontiere); mancanza di una banca dati condivisa a livello europeo; contributo insufficiente dell'agenzia Eurojust per facilitare sempre più le indagini giudiziarie internazionali; insufficiente cooperazione internazionale con la condivisione di informazioni di *intelligence* su accordi bilaterali o informali.

“Estremismo”:

I. Ruolo degli attori istituzionali

– Linea guida nazionale. Insufficiente riflessione e chiarezza sui perimetri e sulle rispettive missioni degli attori coinvolti; mancanza di metodi di valutazione nel reclutamento delle competenze nelle associazioni dedicate alla de-radicalizzazione e nella formazione degli agenti dello Stato.

– Coordinamento degli attori a livello territoriale. Lentezza nella pianificazione della struttura territoriale; mancanza di dati nella valutazione delle competenze nel campo dell'assistenza alla radicalizzazione, delle at-



tività e dei bilanci di tutte le unità attive sul territorio (servizi statali decentrati, autorità territoriali, reti di professionisti e associazioni, *leader religiosi*); assenza di statistiche accurate sulle persone radicalizzate.

– Selezione degli attori associativi. Carenza di analisi nella selezione delle associazioni, sia per quanto riguarda le competenze che per l'eccessivo numero di soggetti coinvolti; eccessivi fondi pubblici destinati a queste organizzazioni ("*business della radicalizzazione*").

– Formazione degli attori pubblici. Debolezze nell'approccio formativo in materia di radicalizzazione e insufficiente capacità di verificare e valutare le competenze delle strutture proposte per l'attività di consulenza su questo tema ("*business del terrorismo*").

II. Programmi di assistenza per le persone radicalizzate nel processo di radicalizzazione

– Politiche di prevenzione. Mancanza di un adeguamento delle politiche a favore di approcci di prossimità; mancanza di un approccio individualizzato e multidisciplinare nel processo di assistenza.

– Procedimento di assistenza e cura. Scarsi risultati nel raggruppare le esperienze dei detenuti radicalizzati o coinvolti in un processo di radicalizzazione; mancanza di una base giuridica per le "unità dedicate" nelle carceri; assenza di una strategia per la preparazione e il monitoraggio dei detenuti dopo il rilascio.

– Procedimenti di cura dei minori. Carenze nella risposta criminale e nelle procedure di cura dei minori coinvolti in un processo di radicalizzazione; mancanza di modalità alternative alla detenzione per evitare di esacerbare il processo di indottrinamento e per evitare la stigmatizzazione



sociale; progetti insufficienti per l'assistenza a donne e bambini provenienti da zone di conflitto (Iraq e Siria).

Per concludere, abbiamo visto come tra il 2014 e il 2015 alcuni eventi importanti hanno segnato una transizione critica nella politica antiterrorismo francese: l'esodo di massa dei combattenti stranieri francesi verso la Siria e gli attacchi del 2015. Da quel momento in poi, il governo francese ha cominciato a considerare la necessità di cambiare il suo approccio basato solo sulla repressione, includendo misure "morbide" anti-radicalizzazione. Fino ad allora, l'arsenale dell'antiterrorismo si era rivelato un successo, consentendo l'azione penale e l'arresto di un gran numero di terroristi jihadisti. Il crescente fenomeno dei combattenti stranieri prima e gli attacchi sul suolo francese poi, hanno però rivelato le debolezze di questo approccio e i suoi devastanti effetti inaspettati. Consapevoli di questi fallimenti, i responsabili politici francesi hanno iniziato solo di recente un'analisi più seria e approfondita delle politiche antiterrorismo, con particolare attenzione alla prevenzione e alla lotta alla radicalizzazione.

3. La legislazione spagnola nel contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione

La legislazione antiterrorismo spagnola contemporanea è il risultato di una lunga storia di terrore interno dovuta principalmente alla lotta indipendentista basca e alle attività terroristiche dell'*Euskadi Ta Askatasuna* (ETA). Questa evoluzione politico-criminale del paese ha portato all'inclusione delle misure antiterrorismo nel codice penale spagnolo.



Oggi il terrorismo jihadista è la principale minaccia terroristica all'interno del Paese. Dopo gli attentati dinamitardi contro i treni di Madrid dell'11 marzo 2004 sono state introdotte alcune modifiche di carattere prevalentemente amministrativo, tra cui una maggiore capacità di raccolta di informazioni, un migliore coordinamento tra le agenzie (sia a livello nazionale che internazionale), sforzi per prevenire la radicalizzazione e una maggiore protezione dei principali obiettivi infrastrutturali. All'indomani di questo attacco terroristico, la politica antiterrorismo spagnola si è quindi concentrata principalmente sulle misure di contrasto e di protezione.

Riforme significative sia in termini di repressione che di prevenzione della radicalizzazione sono state realizzate solo a partire dal 2010 e in particolare dal 2015. Vediamo di seguito le principali iniziative realizzate nel 2015.

Per quanto riguarda l'aspetto legislativo, un passo importante è stato fatto modificando il codice penale sui reati legati al terrorismo²⁴. Con questa riforma la legislazione spagnola ha criminalizzato il finanziamento, la partecipazione, l'istigazione, il reclutamento e l'addestramento di un'organizzazione terroristica.

Sempre nello stesso anno è stato lanciato il nuovo programma di prevenzione, il Piano strategico nazionale per la lotta alla radicalizzazione violenta (*Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta* - PEN-LCRV). L'obiettivo del Piano è quello di costituire uno strumento

²⁴ Boletín oficial del Estado, <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>.



efficace per l'individuazione e la neutralizzazione dei focolai di radicalismo violento, agendo direttamente con le comunità o gli individui a rischio o in situazioni di vulnerabilità. A tal fine è stata creata un'unica struttura coordinata dal Gruppo Nazionale per la Lotta alla Radicalizzazione Violenta, sotto il Ministero dell'Interno e che comprende diversi dipartimenti ministeriali, il Centro Nazionale di Intelligence, la Federazione Spagnola dei Comuni e delle Province, nonché altre istituzioni, enti e associazioni. Il Comune (livello locale) è identificato come il principale contesto del fenomeno della radicalizzazione violenta e pertanto il Piano propone la creazione di Gruppi Locali di Lotta alla Radicalizzazione Violenta coordinati dalle forze di sicurezza a livello locale. Questi gruppi, sotto la supervisione del Gruppo Nazionale, dovranno creare una rete di supporto con altri settori della società locale per conoscere, prevenire e trattare i casi rilevati. In collaborazione con il Centro di Intelligence contro il Terrorismo e la Criminalità Organizzata (CITCO) il Ministero dell'Interno ha scelto la città di Malaga come città pilota per la realizzazione del PEN-LCRV. Le principali linee d'azione del Piano di Prevenzione di Malaga sono²⁵: prevenzione e intervento pianificato; azioni istituzionali e di cooperazione; sensibilizzazione e formazione; uguaglianza di genere e promozione tra le donne musulmane in ambito sociale, culturale, sanitario e produttivo; mediazione sociale e interculturale; gestione della convivenza, della diversità religiosa e multiculturale; educazione e sviluppo di atteggiamenti e competenze nei bambini e nei giovani; comunicazione

²⁵ Ministero dell'interno, *I Plan Transversal por la Convivencia y la Prevención de la Radicalización Violenta en la Ciudad de Málaga 2017-2020*, disponibile su <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/I+Plan+Transversal+por+la+Convivencia.pdf/b62bc722-c8f6-4677-9c3f-5841aa51ea40>.



strategica su Internet e sulle reti sociali; ricerca e analisi. Un'altra importante linea d'azione del piano riguarda i *social network*, canale fondamentale nel reclutamento dei jihadisti. Il piano sviluppato dal Comune di Malaga mira anche a combattere la propaganda attraverso la quale i reclutatori convincono i giovani ad aderire alla causa: il coinvolgimento dei giovani musulmani che sono opinion leader nei *social network* tra i loro coetanei è considerato indispensabile per inviare messaggi di tolleranza e convivenza e contrastare potenziali processi di radicalizzazione.

Un'altra iniziativa lanciata dal Ministero dell'interno nel 2015 è stata la "Campagna Stop Radicalismos"²⁶ con l'obiettivo di facilitare lo scambio di informazioni tra cittadini e forze di sicurezza per intercettare eventuali segnali di radicalizzazione e segnalare individui sospetti.

Nel novembre 2016, il Ministero dell'interno ha lanciato un Piano contro la radicalizzazione nelle carceri. Il Piano include una direttiva della Segreteria generale delle istituzioni penitenziarie firmata il 25 ottobre 2016 dal titolo *Programa Marco de Intervencìon en radicalizaciòn violenta con internos islamistas* (Programma quadro di intervento nella radicalizzazione violenta con i detenuti islamisti)²⁷. Il piano prevede il sostegno degli *imam* moderati grazie all'accordo firmato tra le istituzioni penitenziarie e la Federazione islamica. L'obiettivo è quello di promuovere una lettura moderata dell'Islam tra i detenuti radicalizzati o a rischio di radicalizzazione e di non criminalizzare le pratiche religiose legittime. Il programma

²⁶ Ministero dell'interno, <https://stop-radicalismos.ses.mir.es/>

²⁷ Ministero dell'interno, *Programa Marco de Intervencìon en radicalizaciòn violenta con internos islamistas*, v. http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circular_I-2-2016.- Programa Marco de intervencixn en radicalizacixn con internos islamistas.pdf.



prevede la divisione di questi detenuti in tre diversi gruppi e un adeguato programma di reinserimento e riabilitazione per ogni gruppo.

Dopo l'ultimo attacco a Barcellona, il 17 agosto 2017, il Ministero dell'interno ha deciso di mantenere il livello 4 dell'allarme antiterrorismo, in assenza di una "situazione di attacco imminente", che è il livello superiore. È stato annunciato un rafforzamento delle misure di sicurezza, ma anche di prevenzione, aumentando la collaborazione con la polizia locale. Inoltre, il governo ha annunciato l'intenzione di avviare un processo di riforma delle forze di polizia con l'obiettivo di aggiornare la legge sulle Forze di sicurezza, al fine di integrare le competenze acquisite negli ultimi 30 anni sia dall'*Ertzaintza* che dai *Mossos d'Esquadra*²⁸, e di migliorare il coordinamento tra tutte le forze di polizia²⁹.

Il 27 dicembre 2017 il Ministro dell'interno spagnolo ha annunciato un pacchetto di iniziative per migliorare e rafforzare la lotta al terrorismo jihadista. Questo pacchetto comprende tre sezioni principali: 1. Iniziative legali riguardanti l'adeguamento della legislazione spagnola alle normative europee (sulla trasmissione dei dati dei passeggeri dei voli, sul ritorno degli stranieri), sulla regolamentazione degli esplosivi, sul finanziamento del terrorismo dal traffico di droga; 2. Iniziative di adeguamento alle nuove realtà (sui Ministri delle Religioni, sui registri delle attività di alloggio e noleggio di veicoli, sulla distribuzione di gas liquido, sulla ri-

²⁸ L'*Ertzaintza* e i *Mossos d'Esquadra* sono le forze di polizia autonome delle rispettive regioni autonome dei Paesi Baschi e della Catalogna.

²⁹ *El Mundo*, <http://www.elmundo.es/espana/2017/08/30/59a5d44e468aeb0a1c8b45f5.html>.



forma della Legge Penitenziaria Generale); 3. Supporto generale per eliminare le disparità e migliorare la collaborazione e le condizioni di lavoro delle Forze di Sicurezza³⁰.

3.1. Criticità e sfide

Le riforme annunciate dal Ministro dell'interno spagnolo all'indomani degli ultimi attentati terroristici del 2017 confermano le numerose carenze del sistema dell'antiterrorismo spagnolo. Le misure adottate finora non sono state valutate attentamente e scrupolosamente dalle istituzioni. Solo più recentemente è stato proposto un dibattito proprio per istituire una commissione parlamentare d'inchiesta sugli attentati terroristici dell'agosto 2017 a Barcellona e a Cambrils³¹. L'obiettivo di un'eventuale indagine sarebbe quello di comprendere meglio alcune delle lacune emerse, in particolare:

- a) nella gestione dell'allarme terroristico;
- b) nelle indagini successive all'attentato;
- c) nel coordinamento e nella condivisione delle informazioni sia a livello nazionale che internazionale (nel caso specifico dell'attentato di Barcellona tra i servizi di *intelligence* statunitensi, i servizi governativi e quelli della *Generalitat*³²);

³⁰ Ministero dell'Interno, <http://www.interior.gob.es>.

³¹ *El Diario*, https://www.eldiario.es/politica/Cs-Congreso-propuesta-investigacion-Barcelona_0_737726476.html.

³² La *Generalitat de Catalunya* è il sistema amministrativo-istituzionale del governo della Catalogna.



d) coordinamento tra le forze di sicurezza, in particolare tra il Corpo di sicurezza dello Stato e i *Mossos d'Esquadra*;

e) il funzionamento del Centro Nazionale di *Intelligence* (*Centro Nacional de Inteligencia*) nel controllo degli estremisti religiosi, delle loro attività e dei permessi di detenzione.

Anche l'ultimo rapporto della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo su "Politiche e leggi dell'Ue e degli Stati membri sulle persone sospettate di crimini legati al terrorismo" contiene alcuni commenti sul caso spagnolo³³. Il primo riguarda le indagini sui crimini legati al terrorismo e il secondo lo scambio di informazioni tra gli Stati membri dell'Ue. Nel primo caso, si tiene conto della misura eccezionale di detenzione presente nel Codice di procedura penale spagnola, la cosiddetta detenzione *Incommunicado*, che comporta maggiori restrizioni dei diritti degli indagati rispetto ad altri Stati membri dell'Ue. Il secondo punto riguarda i meccanismi informali di condivisione delle informazioni tra gli Stati membri dell'Ue e le preoccupazioni relative alla protezione dei dati, in quanto le informazioni non vengono registrate correttamente. Secondo il rapporto, mancherebbero adeguati meccanismi di controllo a livello Ue per monitorare le violazioni eccessive dei diritti degli indagati.

Per quanto riguarda il programma anti-radicalizzazione (*Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*) approvato dal

³³ Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament, "EU and Member States' policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes", December 2017, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596832](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596832).



Consiglio dei Ministri il 30 gennaio 2015 per attuare le direttive UE nella lotta contro la radicalizzazione e l'estremismo violento, sono state espresse numerose critiche³⁴. Le principali sono:

1. Mancata attuazione del piano. Dopo due anni e mezzo dall'avvio del Piano di radicalizzazione, solo 13 comuni su un totale di 8000 avevano attuato misure per prevenire e combattere l'estremismo. Solo pochi programmi pionieristici sono stati realizzati, come nel caso della città di Malaga³⁵ e in alcuni istituti come la Fundación al-Fanar³⁶;

2. Mancanza di condivisione delle informazioni e di coordinamento. I Paesi Baschi e la Catalogna hanno istituito programmi separati contro la radicalizzazione. C'è un deficit di cooperazione e di coordinamento tra il livello nazionale e quello autonomo e una mancanza di piena fiducia tra i dirigenti delle forze di sicurezza nazionali e autonome;

3. Mancanza di volontà politica. Secondo i responsabili dell'antiterrorismo, esistono risorse e strumenti per avviare il piano, ma manca ancora una reale volontà politica di coordinare le varie amministrazioni del paese.

³⁴ *El Pais*, https://politica.elpais.com/politica/2017/08/28/actualidad/1503946491_613708.html, 29 agosto 2017.

³⁵ *Ievonn*, <https://ievenn.com/malaga-contra-radicalismo-un-plan-pionero/8884/>, 27 agosto 2017.

³⁶ Fundación Al fanar, <http://www.fundacionalfanar.org/>



Inoltre, manca anche una seria valutazione dell'efficacia di altre misure di prevenzione della radicalizzazione che sono state avviate³⁷. Ad esempio, rispetto alla trasparenza sull'insegnamento della religione musulmana nelle scuole e rispetto all'iniziativa della pagina *web* "STOP RADICALISMO"³⁸ che rischia di diventare un mero strumento di denuncia piuttosto che di prevenzione.

La politica antiterrorismo della Spagna negli ultimi anni è stata caratterizzata da una particolare attenzione all'approccio repressivo. Rispetto ad altri Paesi, la Spagna non ha avuto bisogno di intraprendere urgenti riforme giuridiche con misure eccezionali, poiché disponeva già di un solido apparato legislativo in materia di terrorismo. Dopo l'attacco dell'11 marzo 2004, lo Stato ha optato esclusivamente per il rafforzamento di alcuni mezzi antiterrorismo (ad esempio l'aumento delle risorse per le forze di sicurezza). Solo a partire dal 2010, e in particolare dal 2015, sono state realizzate alcune riforme legislative per inasprire le pene detentive e includere nuovi tipi di reati come i viaggi in zone controllate da gruppi terroristici e l'autoformazione attraverso internet per compiere atti violenti. Il 2015 è stato anche un anno cruciale per la maggiore attenzione prestata dai politici alla lotta contro l'estremismo e la radicalizzazione violenta. Ad oggi, l'ambizioso piano nazionale di prevenzione non è stato pienamente attuato, salvo rare eccezioni come nel caso del Comune di Malaga.

³⁷ Dialogo Atlantico, <http://dialogoatlantico.com/2018/01/la-importancia-de-la-eficacia-de-las-medidas-de-prevencion-de-la-radicalizacion-violenta-y-la-deradicalizacion/>.

³⁸ Ministero dell'interno, <https://stop-radicalismos.ses.mir.es>.



Quest'ultimo è stato lanciato nel giugno 2017 ma ancora non sono disponibili dati e informazioni per una possibile valutazione³⁹.

Conclusioni

Nonostante negli ultimi anni gli Stati membri dell'Ue siano riusciti a raggiungere un certo livello di standardizzazione rispetto alle politiche di Ct e di convergenza tra i sistemi nazionali di contrasto al terrorismo, l'analisi effettuata sulle politiche CT e CVE dei tre paesi esaminati mostra principalmente come ogni politica a livello nazionale sia stata influenzata da una serie di fattori: le precedenti esperienze con il fenomeno terroristico, le norme costituzionali, l'architettura della sicurezza, le culture burocratiche, le procedure operative sul campo e le specifiche priorità. La comparazione tra le politiche di contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione di Francia, Belgio e Spagna fa emergere alcune importanti similitudini e, allo stesso tempo, significative differenze.

La prima analogia riguarda la presenza di attività terroristica nel passato sul proprio territorio. Tutti i paesi hanno avuto una significativa esperienza di terrorismo interno (ad eccezione del Belgio che ha registrato bassi livelli) negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. Nel caso della Spagna la minaccia terroristica proveniente dai gruppi nazionalisti è continuata fino agli anni 2000. L'alta intensità di queste minacce aveva già dunque promosso lo sviluppo di sofisticati apparati di contrasto al terrorismo e di legislazioni speciali.

³⁹ Il programma prevede un accordo con l'Università di Malaga per misurare i risultati.



La seconda similitudine concerne la tendenza di tutti i paesi esaminati nel 'seguire' il fenomeno del terrorismo jihadista nella sua evoluzione. Se è vero che l'evento epocale dell'11 settembre ha dato un grande impulso alla revisione e al rafforzamento delle misure di CT nella maggior parte dei paesi europei, è anche chiaro come i paesi analizzati abbiano iniziato a revisionare o implementare le loro politiche anti-terrorismo a seguito di eventi traumatici verificatisi nei loro territori. L'analogia riguarda le priorità delle misure implementate.

A seguito degli attacchi terroristici di Madrid (2004) e Londra (2005) tutti e tre i paesi hanno incrementato e raffinato le misure di repressione e azione penale attraverso una serie di riforme legislative. Sono state rafforzate le attività di polizia e di intelligence attraverso il miglioramento del coordinamento fra agenzie di sicurezza e l'aumento del personale. Inoltre, rispetto alle misure di sicurezza nazionale, tutti hanno incrementato la sorveglianza e elevato il livello di minaccia. La Francia, come abbiamo visto, ha addirittura attivato lo 'stato di emergenza' dal 2015 al 2017.

Negli anni, come è stato possibile osservare attraverso le analisi dei casi di studio proposti, le politiche di contrasto al terrorismo di ciascun paese sono state costantemente soggette a continui cambiamenti e trasformazioni verso un sempre maggiore inasprimento delle misure. Nella maggior parte dei casi, le agenzie di sicurezza nazionali hanno posto sempre maggiore enfasi sulla repressione e l'azione penale piuttosto che sulla prevenzione e riabilitazione.

Le promettenti misure CT e CVE, concepite esclusivamente in termini di sicurezza, si sono spesso mostrate problematiche dato il loro impatto negativo e lesivo di importanti valori fondanti le società europee come i



diritti umani e di libertà. La presente analisi comparata rivela anche importanti differenze, specialmente riguardo le politiche di contrasto alla radicalizzazione.

La tipologia e i tempi di implementazione di queste politiche variano significativamente da paese a paese e dipendono direttamente da alcuni fattori strutturali quali la presenza storica di una più o meno ampia popolazione mussulmana, dal numero e dall'intensità degli attacchi terroristici subiti e dal numero di cosiddetti *foreign fighters* presenti sul territorio.

Tutti e tre i paesi hanno sviluppato dei piani di contrasto alla radicalizzazione violenta per alcuni anni ma i metodi e i risultati ottenuti differiscono a causa del diverso contesto nazionale. Il Belgio che registra una popolazione mussulmana intorno al 6%⁴⁰, ha lanciato il suo primo progetto agli inizi degli anni 2000 attraverso dei programmi di de-radicalizzazione cosiddetti *community-based*. Dopo questi primi tentativi, a seguito degli attentati del 2015 e del 2017, si è deciso di rivedere e 'rinfrescare' tali programmi.

Nel caso belga, la principale criticità nell'implementazione di queste politiche deriva direttamente dalla complessità dell'organizzazione statale: la repressione è una responsabilità a livello federale mentre la prevenzione è di responsabilità delle tre differenti comunità (francese, tedesca e fiamminga)

⁴⁰ Pew Research Center, *Muslim Population by Country*, <https://www.pewforum.org/2011/01/27/table-muslim-population-by-country/>.



La Francia invece, nonostante la sua ampia popolazione mussulmana (stimata intorno al 10%)⁴¹ ha iniziato molto tardi (solo dal 2015) a sviluppare una vera politica di contrasto alla radicalizzazione violenta attraverso l'implementazione di una serie di misure incentrate sulla creazione di centri di de-radicalizzazione, attivazione di canali diretti di supporto alle famiglie, sorveglianza del *web* e sezioni riservate nelle carceri per i detenuti accusati di estremismo violento. Nel caso francese, si è trattato di un approccio di contrasto alla radicalizzazione di stampo securitario che ha mostrato tutta la sua inefficacia.

Anche la Spagna ha solo recentemente (2015) lanciato il suo piano anti-radicalizzazione che però ha registrato numerose difficoltà nel decollare data la mancanza di volontà politica e di capacità nello scambio di informazioni. Nel caso spagnolo infatti, la principale criticità emersa nell'implementazione del piano dipende direttamente dalla peculiare struttura delle sue agenzie di sicurezza e, di conseguenza, dalle difficoltà di collaborazione tra i livelli locali e nazionale.

Negli ultimi anni, l'entusiasmo verso questi ampi programmi di prevenzione è scemato tra gli stati membri dell'Ue in favore di interventi maggiormente mirati. Questo è dovuto principalmente agli alti costi di simili programmi e alla difficoltà di quantificarne i risultati. Gli interventi mirati sono, al momento, visti come un complemento più utile alle tradizionali misure di contrasto al terrorismo. Questo tipo di intervento mira ad individuare gli individui 'a rischio' e/o nella fase iniziale del processo

⁴¹ Ministry of Interior of the French Republic, *Les principales données de l'immigration en France du 11 juillet 2017*, https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/104039/822272/file/Les_essentiels_%2011_juillet_2017_.pdf.



di radicalizzazione ed è maggiormente realizzabile attraverso un approccio multi-agenzia basato sull'azione di supporto coordinata che coinvolge diversi attori. Il Belgio è un esempio di paese nel quale l'approccio multi-agenzia nella prevenzione della radicalizzazione è stato deficitario: nonostante sia stato inserito nelle politiche promulgate a livello federale, ha sofferto di una scarsa partecipazione della società civile che invece è ritenuto uno degli attori chiave.

I governi dei tre paesi hanno fatto notevoli investimenti su politiche e programmi volti ad affrontare terrorismo e radicalizzazione violenta. Tuttavia, non è chiaro se questi investimenti siano efficaci, in quanto la valutazione in questo campo rimane scarsa e non sono ancora state formulate metodologie sufficienti per misurarne l'impatto a causa della indisponibilità di dati sensibili. C'è anche una conoscenza limitata rispetto agli strumenti efficaci nei processi di disengagement, de-radicalizzazione e riabilitazione. Il numero di arresti, le espulsioni, i casi giudiziari, il numero di persone sospette, la quantità di denaro congelato dei terroristi sono, infatti, tutti dati che non fanno molta luce sulla reale efficacia delle politiche di contrasto alla radicalizzazione.

Importanti azioni sono state intraprese a livello Ue per rafforzare la cooperazione, lo scambio e la condivisione di informazioni tra le varie delle forze dell'ordine. Nonostante gli sforzi, pare però prevalere a livello europeo un atteggiamento di "negazione dell'informazione". Lo scambio di informazioni tra le varie agenzie di intelligence nazionali continua a incontrare resistenze. Inoltre, ci sono ancora differenze significative tra le varie politiche implementate a livello nazionale. Non solo le forze dell'ordine sono organizzate in modo diverso, ma anche il *focus* del loro impe-



gno è variabile. La società civile è ampiamente riconosciuta come un attore importante nei progetti di contrasto all'estremismo violento. In particolare, attori come Ong, comunità religiose, ex estremisti e persino le vittime del terrorismo possono dare un prezioso contributo nel prevenire la radicalizzazione rafforzando la coesione sociale e un sentimento di inclusione all'interno delle comunità.

Le criticità che abbiamo individuato nei tre casi esaminati suggeriscono che ci sono ancora ampi margini di miglioramento nel coinvolgimento delle comunità locali negli sforzi per contrastare l'estremismo violento. Si evince che uno dei fattori principali alla base di un'efficace cooperazione tra le autorità pubbliche, gli enti locali e le comunità sia il legame di fiducia reciproca. Un rapporto basato sulla fiducia è una condizione *sine qua non* per il successo di tali programmi all'interno delle comunità e per permettere alle forze dell'ordine di compiere un efficace lavoro di indagine e prevenzione. La legittimità percepita è emersa anche come un prerequisito fondamentale per il successo di iniziative intraprese indipendentemente dal sostegno delle autorità pubbliche.

L'importanza della credibilità e l'affidabilità degli *stakeholder* della società civile è dimostrata dai fallimenti sperimentati da alcune Ong coinvolte nella riabilitazione e progetti di reinserimento a causa del loro discutibile comportamento (vedi il caso francese). L'educazione, ad esempio, è uno dei settori chiave nella lotta alla radicalizzazione, e il ruolo degli educatori è molto delicato perché il loro compito principale è quello di garantire un processo educativo che promuova lo sviluppo di competenze e abilità ma soprattutto la capacità di sviluppare il pensiero critico. Al contrario, la richiesta di "monitorare", "rilevare" e segnalare alle auto-



rità competenti eventuali segni di radicalizzazione negli studenti porterebbe a una contraddizione di questo principio alla base dell'attività dell'educatore e potrebbe violare i diritti umani dei bambini e dei ragazzi. La posizione di "controllori", sollecitata e in alcuni casi imposta nell'ambito di alcune strategie di contrasto alla radicalizzazione, può infatti minare profondamente il legame di fiducia tra insegnanti e studenti, portando questi ultimi a auto-censurarsi per timore di esprimere liberamente le proprie opinioni. I rischi inerenti queste strategie sono quindi quelli di ottenere l'effetto opposto: favorire il sentimento di esclusione e spingere i giovani a informarsi e confrontarsi all'interno di altri contesti meno sicuri, col rischio di cadere più facilmente nell'estremismo.

L'analisi comparata dei successi e dei fallimenti delle attuali politiche anti-radicalizzazione e anti-terrorismo implementate nei tre paesi selezionati ci permette di formulare alcune raccomandazioni politiche. La più importante è la necessità di migliorare le misure che affrontano le cause del terrorismo. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario agire su due livelli: 1) a livello strutturale attraverso macro-politiche; 2) a livello operativo attraverso micro-politiche.

Le riforme strutturali dovrebbero essere formulate sulla base delle esigenze e delle criticità identificate per ogni paese. Sono dunque cruciali misure quali l'aumento delle risorse per le forze dell'ordine e per la loro formazione, riforme strutturali con conseguente miglioramento del coordinamento e della condivisione delle informazioni tra agenzie di sicurezza. Simili riforme sono fondamentali per affrontare l'evoluzione del fenomeno terroristico in generale, sfuggendo così alla costante fase emergenziale che ha caratterizzato finora l'approccio di alcuni paesi (vedi il caso della Francia) e, soprattutto, per preparare adeguatamente paesi che



si potrebbero trovare per la prima volta a subire attacchi terroristici sul proprio territorio.

Per quanto riguarda le misure operative, è importante pianificare e attivare i programmi di contrasto alla radicalizzazione sul territorio, tenendo conto di due aspetti fondamentali: uno puramente materiale e l'altro di carattere prettamente politico-culturale. Il primo riguarda la necessità di un aumento del personale, *budget* e formazione; il secondo riguarda la necessità di depolarizzare il dibattito pubblico, evitando la stigmatizzazione di specifiche comunità.

Infine, non bisogna sottovalutare le questioni etiche relative alla sicurezza, in particolare all'interno delle politiche di contrasto alla radicalizzazione. Misure percepite come ingiuste o discriminatorie da parte dei soggetti interessati possono infatti esacerbare i già esistenti deficit fiduciari, limitando la possibile cooperazione e contribuendo al tempo stesso a creare sentimenti di alienazione che possono, a loro volta, alimentare processi di radicalizzazione. Nella formulazione e implementazione delle politiche di CT e CVE le questioni etiche non dovrebbero quindi essere messe in secondo piano, al contrario, devono ricevere la giusta attenzione soprattutto all'interno degli approcci cosiddetti 'multi-agenzia', che si basano cioè sulla attiva partecipazione e collaborazione di diversi attori.



Bibliografia

Amnesty International (2016), *France: Renewal of State of Emergency risks normalizing exceptional measures*, December 15.

Assemblée Nationale (2016), *Rapport n. 3922 - COMMISSION D'ENQUÊTE relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, July 5, http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r3922-t1.asp#P2787_726430.

Awan, I. (2012), "I am a Muslim not an extremist": How the Prevent Strategy has constructed a "suspect" community, in *Politics & Policy*, 40:6.

BOE, *Boletín Oficial del Estado*, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2715.

BOE, *Boletín oficial del Estado*, <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>.

Chambre des représentants de Belgique, *Rapport final de la commission sur le terrorisme*, <http://www.arcre.org/belgique-rapport-final-de-la-commission-sur-le-terrorisme/>.

Chambre des représentants de Belgique, *Quatrième rapport intermédiaire sur le volet "radicalisme"*, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752009.pdf>.

Chambre des représentants de Belgique, *Troisième rapport intermédiaire, sur le volet "Architecture de la sécurité"*, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752008.pdf>.

Chassany, A. (2017). *France: the permanent state of emergency*, in *Financial Times*, October 2, <https://www.ft.com/content/f5309ff8-a521-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2>.



Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament (2017), *EU and Member States' policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes*, December, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596832](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596832).

Conseil des ministres thématique sécurité – justice - défense bilan & évaluation, Bruxelles, 14, 5, 2017, http://premier.fgov.be/sites/default/files/articles/PPWT%20BILAN%20FR%20imp_1.pdf.

Dialogo Atlantico, <http://dialogoatlantico.com/2018/01/la-importancia-de-la-eficacia-de-las-medidas-de-prevencion-de-la-radicalizacion-violenta-y-la-deradicalizacion/>

El Diario, https://www.eldiario.es/politica/Cs-Congreso-propuesta-investigacion-Barcelona_0_737726476.html.

El Mundo, <http://www.elmundo.es/espana/2017/08/30/59a5d44e468aeb0a1c8b45f5.html>.

El País, https://politica.elpais.com/politica/2017/08/28/actualidad/1503946491_613708.html, 29 agosto 2017.

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32002F0475EU>.

European Commission, *The European Agenda on Security*, COM (2015) 185 of 28 April 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security_en.

European Parliament, *Resolution 2013/2188 (INI) of 12 March 2014 on the US NSA Surveillance Programme, Surveillance Bodies in Various EU Members States and Their Impact on EU Citizens' Fundamental Rights and on Transatlantic Cooperation in Justice and Home Affairs*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014->



[0230&language=EN&ring=A7-2014-0139](https://www.democraziaesicurezza.it/0230&language=EN&ring=A7-2014-0139), archived at <https://perma.cc/X7CF-VSXP>.

European Parliament's Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) (2017), *EU and Member States' policies and laws on persons suspected of terrorism-related crimes*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596832](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596832).

Fundacion Al fanar, <http://www.fundacionalfanar.org/>.

High-Level Commission Expert Group on Radicalisation, *Interim Report (Preliminary Findings and Recommendations)*, December 2017. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=36235&no=1>.

Human Rights Watch (2008), *Preempting Justice. Counterterrorism laws and procedures in France*, July, 1, <https://www.hrw.org/report/2008/07/01/preempting-justice/counterterrorism-laws-and-procedures-franc>.

Human Rights Watch (2016), *Grounds for Concern Belgium's Counterterror Responses to the Paris and Brussels Attacks*. Retrieved from <https://www.hrw.org/report/2016/11/03/grounds-concern/belgiums-counterterror-responses-paris-and-brussels-attacks>.

Human Rights Watch (2017 a), *France is addicted to the state of emergency. Put an end to it, Mr. President*, July, 11 <https://www.hrw.org/news/2017/07/11/france-addicted-state-emergency-put-end-it-mr-president>.

Human Rights Watch (2017 b), *Welcome, France, to the "New Normal"*, November, 1, <https://www.hrw.org/news/2017/11/01/welcome-france-new-normal>.



Ievenn, <https://ievenn.com/malaga-contraradicalismo-un-pionero/>, 27/08/2017.

Lemeunier, F. (2016), *Counterterrorism financing in Belgium: a new perspective*, in T. Renard (ed.), *Counterterrorism in Belgium: Key challenges and policy options*, Brussels: Egmont Paper 89.

Moniteur belge, Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace. N. 2006009570.

Moniteur belge, Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code Pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme. N. 2016009600

Moniteur belge, Loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre I ter du Code pénal. N. 2013009097.

Moniteur belge, Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes. N. 2003009963.

Moniteur belge, Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme. N. 2016009200.

Moniteur belge, Loi du 3 Aout 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III). N. 2016009405.

Moniteur belge, Loi du 24 fevrier modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale. N. 2017011464.

Legifrance, Loi n. 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cid-Texte=JORFTEXT000000693912>.

Legifrance, Loi n. 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte>.



Memorandum on Integral Security 2016-2019,
https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u19/2016-06-07_note-cadre_de_securite_integrale_fr.pdf.

Ministerio del Interior, *Programa Marco de Intervención en radicalización violenta con internos islamistas,* http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/instruccionesCirculares/Circular-I-2-2016.-ProgramaMarcodeintervencixn_enradicalizacixn_con_internos_islamistas.pdf.

Ministerio del Interior, *I Plan Transversal por la Convivencia y la Prevención de la Radicalización Violenta en la Ciudad de Málaga 2017-2020,* <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/I+Plan+Transversal+por+la+Convivencia.pdf/b62bc722-c8f6-4677-9c3f-5841aa51ea40>.

Ministerio del Interior, <http://www.interior.gob.es>.

Ministerio del Interior, <https://stop-radicalismos.ses.mir.es/>.

Ministero dell'Interno della Repubblica Francese, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2016/05/09.05.2016_dossier_de_presse_-_plan_daction_contre_la_radicalisation_et_le_terrorisme.pdf.

Ministero dell'Interno della Repubblica Francese, <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/lutte-contre-terrorisme-radicalisation/mesures-lutter-contre-terrorisme/quel-est-larsenal-juridique>.

Ministero dell'Interno della Repubblica Francese, <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/>.

Ministero dell'Interno della Repubblica Francese, <https://mobile.interieur.gouv.fr/fr/Actualites/Communiqués/Fermeture-du-premier-centre-de-prevention-d-insertion-et-de-citoyennete>.



Ministero dell'Interno della Repubblica Francese, *Les principales données de l'immigration en France du 11 juillet 2017*, https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/104039/822272/file/Les_essentiels_%2011_juillet_2017_.pdf.

Mucha, W. (2017), *Polarization, Stigmatization, Radicalisation. Counterterrorism and Homeland Security in France and Germany*, in *Journal for Deradicalisation*, Spring, n. 10.

Pauwels, L. & B. De Ruyver (2015), *Preventie van gewelddadig extremisme en terrorisme*, in P. Loobuyck (cur.), *De lokroep van IS: Syriëstrijders en (de)radicalisering*, Kalmthout: Pelckmans, pp 239-263.

Pew Research Center, *Muslim Population by Country*, <https://www.pewforum.org/2011/01/27/table-muslim-population-by-country/>.

Senato della Repubblica Francese, <http://www.senat.fr/rap/r16-633/r16-633.html>.

Wittendorp, S., R. de Bont, J. de Roy van Zuijdewijn & E. Bakker (2017), *Beleidsdomein Aanpak Jihadisme: een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS*, Den Haag: Institute of Security and Global Affairs.



Abstract

Critical Issues and Challenges in the Fight Against Terrorism and Radicalization in Europe

Policies to counter terrorism and radicalization in Europe have undergone many changes in recent years depending on the evolution of the threat, in particular that of jihadist extremism. The European legislative framework of the last fifteen years has provided for measures of prevention and fight against terrorism on two distinct fronts: repressive and preventive. The EU has promoted numerous initiatives to better understand the root causes of terrorism and has identified radicalization as the main focus in the fight against terrorism.

The purpose of this study is to analyse the 'state of the art' of existing policies in some EU Member States in order to understand whether the efforts made so far by the EU to improve and standardise its Counter Terrorism (CT) policies, and in particular those of Counter Violent Extremism (CVE), have yielded positive results. The analysis of three case studies, Belgium, France and Spain, showed that in some European countries there are still considerable challenges and critical issues, especially in the implementation of policies to counter radicalization.

Keywords: Counter violent extremism; radicalization; terrorism; Europe.