



Centro di  
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

# I quaderni europei

Scienze giuridiche



## IL PRINCIPIO DI COERENZA: UNIONE EUROPEA E QUESTIONI IRRISOLTE NELLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

Chiara Raucea

Agosto 2010  
n. 22

Chiara Rauceca

***“Il principio di coerenza: Unione europea e questioni irrisolte nella lotta al terrorismo internazionale”***

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2010/n. 22  
Agosto 2010

URL: [http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/22\\_2010.pdf](http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/22_2010.pdf)

© 2010 Chiara Rauceca

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

*Chiara Rauceca*, Laureata in giurisprudenza nell' Università di Catania; ex-allieva della Scuola Superiore di Catania; *visiting student* presso l'Utrecht University.

La collana *online “I quaderni europei”* raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie, serie speciali per singoli eventi) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto – Silvia De Luca - Giovanna Morso - Valentina Petralia

Edito dal Centro di documentazione europea dell' Università di Catania

Via Umberto, 285 B - 95129 – CATANIA

tel. ++39.095.8737802-4

fax ++39.095.8737856

[www.lex.unict.it/cde](http://www.lex.unict.it/cde)

**Il principio di coerenza:  
Unione europea e questioni irrisolte  
nella lotta al terrorismo internazionale**

Chiara Raucea

**Abstract**

Ancora oggi non esiste una definizione di terrorismo internazionale che sia unanimemente accettata e che sia applicabile in tempo di pace come in tempo di conflitto armato. Mentre in seno alle Nazioni Unite si sta lavorando a un progetto di convenzione comprensiva, che permetta agli Stati di superare le posizioni contrastanti a proposito della disciplina da riservare ai “*freedom fighters*”, un ruolo privilegiato nella conduzione dei negoziati potrebbe essere assunto proprio dall'UE in quanto organizzazione regionale a spiccato livello di integrazione. I cambiamenti che il Trattato di Lisbona ha introdotto in materia di relazioni esterne, primo fra tutti la figura dell'Alto Rappresentante, potrebbero evolvere nel senso di garantire all'Unione un maggior peso, quale attore unitario, sullo scacchiere internazionale. Il “principio di coerenza” dovrebbe essere, quindi, il cardine attorno al quale progettare strategie di contrasto al terrorismo che sappiano bilanciare le esigenze di sicurezza con le garanzie proprie dello stato di diritto, per un'Unione che sia in grado di far “traspirare” i principi fondanti dello spazio di libertà sicurezza e giustizia soprattutto nei rapporti con i Paesi vicini.

The international community is still looking for an universal agreed definition of transnational terrorism, applicable both in peacetime and in times of armed conflict. At UN's level exists a Draft Comprehensive Convention, but States have not yet overcome own conflicting views about freedom fighters. Thanks to its deep integration as regional organization, the EU could take a decisive position in the negotiations, especially towards Mediterranean countries thanks to Neighbourhood and Development policies. The changes introduced by the Lisbon Treaty, with regard to external relations, may ensure a pivotal-role to the “principle of coherence and consistence”, strengthening the link between European internal policies and external actions.

**Keywords**

Definizione - terrorismo internazionale - azione esterna UE - strategia europea antiterrorismo - principio di coerenza

**IL PRINCIPIO DI COERENZA:  
UNIONE EUROPEA E QUESTIONI IRRISOLTE  
NELLA LOTTA AL TERRORISMO INTERNAZIONALE\***

**di Chiara Raucea**

*Sommario:* 1. Considerazioni introduttive: terrorismo e diritti umani.- 2. La ricerca di una comprensiva definizione di “terrorismo internazionale” e la spinosa questione dei “*freedom fighters*”.- 3. L'Unione europea e le potenzialità del “principio di coerenza”.- 4. Un nuovo approccio dell'UE alle relazioni esterne: il primo banco di prova dell'applicazione del principio di coerenza.- 5. L'impegno europeo come azione di contrasto multi-livello.- 6. La clausola anti-terrorismo.- 7. Considerazioni conclusive.

### **1. Considerazioni introduttive: terrorismo e diritti umani**

La questione delle strategie di contrasto al terrorismo internazionale è legata con doppi nodi a quella della protezione delle libertà fondamentali e dei diritti umani, in primo luogo perché la commissione di atti terroristici ne è sicuramente una delle forme di violazione più gravi. Non è un caso che proprio il Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>1</sup> reciti tra i “considerando” che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo. Inoltre, solitamente la propaganda terroristica prospera proprio negli ambienti dove si perpetrano frequenti violazioni di diritti umani. V'è poi d'osservare, in secondo luogo, che le misure predisposte per prevenire e combattere il terrorismo devono sempre mirare a garantire la propria efficacia nel pieno rispetto, in tutte le situazioni, delle libertà fondamentali. Lo stato di diritto è una maglia che si sfalda non solo a causa dei cosiddetti “*black holes*”<sup>2</sup>, ovvero delle situazioni come il conclamato “caso Guantanamo”<sup>3</sup> dove il principio di legalità non opera affatto, ma anche a causa dei purtroppo frequenti “*grey holes*”<sup>4</sup>, ovvero delle soluzioni nelle quali una parvenza del principio di legalità viene mantenuta, pur essendone svuotata in gran parte la sostanza<sup>5</sup>.

---

\* In corso di bozze sono apparse alcune pubblicazioni importanti ai fini dell'oggetto trattato in questo lavoro. Di esse si da conto nelle note, ancorché successive all'agosto 2010.

<sup>1</sup> Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 (<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=itn>).

<sup>2</sup> «*The most powerful democracy is detaining hundreds of suspected foot soldiers of the Taliban in a legal black hole at the United States naval base at Guantanamo Bay, where they await trial on capital charges by military tribunals. This episode must be put in context. Democracies must defend themselves. Democracies are entitled to try officers and soldiers of enemy forces for war crimes. But it is a recurring theme in history that in times of war, armed conflict, or perceived national danger, even liberal democracies adopt measures infringing human rights in ways that are wholly disproportionate to the crisis. One tool at hand is detention without charge or trial, that is, executive detention.*». J. STEYN, *Guantanamo Bay: The legal black hole*, Twenty-Seventh F.A. Mann Lecture, 25 Novembre 2003 (<http://www.statewatch.org/news/2003/nov/guantanamo.pdf>); J. STEYN, *Guantanamo Bay: The Legal Black Hole*, in *ICLQ*, 2004.

<sup>3</sup> Su questi specifici temi e sul sistema Guantanamo, si veda in particolare l'approfondita e documentata analisi di J. STEWART, *Rethinking Guantanamo – Unlawful Confinement as Applied in International Criminal Law*, in *JIC*, 2006.

<sup>4</sup> D. DYZENHAUS, *The Constitution of Legality*, Cambridge, 2006, p. 3.

<sup>5</sup> Le misure normative adottate in quasi tutti gli ordinamenti democratici dopo l'11 settembre 2001 sono state in gran parte simili, incentrandosi su aspetti quali: la detenzione indefinita dei sospetti terroristi, le deroghe e le eccezioni alle norme poste a protezione dei dati personali e della vita privata, il massiccio ricorso alle espulsioni di stranieri sospettati di terrorismo, l'indebolimento delle garanzie processuali. In tutti i casi, un ruolo privilegiato è stato assicurato all'esecutivo, ritenuto il potere più idoneo a fronteggiare il nuovo pericolo, in quanto il solo in grado, attraverso l'*intelligence*, di disporre delle informazioni su cui basare un'efficace azione preventiva. In tale ambito il principio di segretezza, nonché lo spazio accordato agli esperti di antiterrorismo e all'*intelligence*, hanno rappresentato altrettante, ulteriori sfide allo Stato di diritto. Per una completa analisi al riguardo v. T. GROPPI, *Il ruolo delle corti nel controllo delle misure contro il terrorismo internazionale: verso un dialogo giurisprudenziale?*, in corso di pubblicazione in *PD*, 2010 (online:

A seguito degli attentati di New York, gli interventi di contrasto al fenomeno del terrorismo sono stati caratterizzati inevitabilmente dall'immediatezza. L'opinione pubblica e il diffuso senso di insicurezza sono stati incanalati, creando consenso attorno a politiche maggiormente orientate alla prevenzione dei rischi per la sicurezza. Occorre ribadire sempre, però, che nessun pericolo deve essere usato come pretesto per derogare alle forme e alle procedure richieste in uno stato di diritto, cedendo alla tentazione del “*governing by crime*”<sup>6</sup>, perché ciò vorrebbe dire, al contrario, cedere di fronte alla minaccia terroristica. Infatti, le considerazioni di ordine giuridico ed etico, che rendono doveroso il contrasto al terrorismo, sono le stesse che impongono dei limiti alle forme di reazione ammesse in una società democratica. L'ex presidente della Corte Suprema d'Israele, Aharon Barak in una storica sentenza del 2004<sup>7</sup>, afferma che le democrazie sono costrette a combattere il terrorismo con una mano legata dietro la schiena, ma che proprio questo apparente fattore di debolezza rivela alla fine la ragione della tenuta e del successo dei sistemi democratici. E se, da un lato, è certamente fondamentale per una bilanciata strategia antiterrorismo il controllo giurisdizionale<sup>8</sup> e, quindi, il ruolo svolto *ex post* dalle Corti, sia nazionali che internazionali, dall'altro è imprescindibile impegnarsi nel rispetto dei principi che stanno alla base del diritto penale sostanziale già al momento della predisposizione di norme antiterrorismo che favoriscano un intervento omogeneo a livello internazionale.

Ecco così che la questione definitoria non è certo un problema di ordine secondario, anzi, fonda la base degli interventi di contrasto, fornendo i parametri per valutare le risposte dell'ordinamento in virtù della loro compatibilità con quei principi che vanno obbligatoriamente rispettati, come il principio di tassatività, nell'ambito del più generale principio di legalità del *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*.

## 2. La ricerca di una comprensiva definizione di “terrorismo internazionale” e la spinosa questione dei “*freedom fighters*”

Nonostante la convergenza della volontà della comunità internazionale di collaborare in materia, non esiste, allo stato attuale, una Convenzione comprensiva che possa fornire una definizione universalmente accettata di terrorismo internazionale, validamente applicabile sia in tempo di pace che in tempo di conflitti armati. In realtà, attribuire un significato interpretabile

---

[www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Groppi.pdf](http://www.europeanrights.eu/getFile.php?name=public/commenti/Groppi.pdf).

<sup>6</sup> V. K. ROACH, *September 11: Consequences for Canada*, in *Mc Gill-Queen's University Press*, 2003, p. 24.

<sup>7</sup> The Supreme Court Sitting as the High Court of Justice, del 30 giugno 2004, *Beit Sourik Village Council v. 1) The Government of Israel; 2) Commander of the IDF Forces in the West Bank*, in A. BARAK, *The judge in a Democracy*, Princeton, 2006. Questo è, più precisamente, l'epilogo della citata sentenza: «86. *Our task is difficult. We are members of Israeli society. Although we are sometimes in an ivory tower, that tower is in the heart of Jerusalem, which is not infrequently bit by ruthless terror. We are aware of the killing and destruction wrought by the terror against the state and its citizens. As any other Israelis, we too recognize the need to defend the country and its citizens against the wounds inflicted by terror. We are aware that in the short term, this judgment will not make the state's struggle against those rising up against it easier. But we are judges. When we sit in judgment, we are subject to judgment. We act according to our best conscience and understanding. Regarding the State's struggle against the terror that rises up against it, we are convinced that at the end of the day, a struggle according to the law will strengthen her power and her spirit. There is no security without law. (...) This is the destiny of a democracy she does not see all means as acceptable, and the ways of her enemies are not always open before her. A democracy must sometimes fight with one arm tied behind her back. Even so, a democracy has the upper hand. The rule of law and individual liberties constitute an important aspect of her security stance. At the end of the day, they strengthen her spirit and this strength allows her to overcome her difficulties.*»

<sup>8</sup> Le garanzie offerte dal controllo giurisdizionale sono le condizioni irrinunciabili di una legittima strategia antiterrorismo, perché rispondono all'esigenza di contrastare una minaccia di carattere internazionale, difendendo al tempo stesso l'universalità di alcuni principi. Infatti, al di là del contenuto delle pronunce in sé, il ricorso effettivo ad un'autorità giudiziaria per la difesa di diritti fondamentali è già di per sé rispettoso di una delle regole basilari di uno Stato di diritto. Non è un caso, infatti, che le prime falle al sistema antiterrorismo siano da rintracciare proprio nella negazione della possibilità di ricorrere in giudizio: la detenzione dei cosiddetti *enemy combatants* a Guantanamo è la manifestazione più chiara della volontà di creare una sorta di “limbo giuridico”, ideato per sottrarre i sospetti terroristi, catturati in ogni parte del mondo, alle regole del diritto umanitario e persino alla giurisdizione dei Tribunali militari ordinari, delegandoli in una “zona franca”, senza un'accusa formale e completamente privi dei diritti di difesa.

univocamente dal punto di vista giuridico alla parola “terrorismo” è un'operazione complessa, dal momento che all'inflazione dell'uso del termine si è accompagnata una stratificazione di significati ulteriori, di natura soprattutto politica. Per raggiungere un accordo, tutti gli Stati dovrebbero quindi accantonare il più possibile i propri interessi legati alla contingenza delle relazioni internazionali, tenendo a mente quelle che sono le già ben stabilite norme di diritto internazionale, specie in materia di protezione di diritti umani e libertà fondamentali, di diritto umanitario e di diritto all'autodeterminazione dei popoli, anche attraverso la lotta armata. Per quel che riguarda quest'ultima materia lo sforzo dovrebbe essere maggiore proprio per la sensibilità intrinseca dell'argomento trattato, che rischia con facilità di far assumere coloriture politiche a quella che dovrebbe essere una neutra analisi giuridica. In particolare, la materia del contendere nella comunità internazionale riguarda le azioni intraprese dai cosiddetti “*freedom fighters*” e se, nel caso delle guerre di liberazione nazionale, queste azioni debbano (o semplicemente possano) essere considerate delle eccezioni alla definizione di terrorismo<sup>9</sup>. Come conseguenza del mancato raggiungimento di consenso attorno alla definizione di terrorismo in tempo di conflitti armati, la comunità internazionale non è stata ancora in grado di formulare un trattato internazionale o una convenzione che regoli in maniera completa il fenomeno terroristico, fornendone una definizione e una disciplina positiva. Secondo autorevole dottrina<sup>10</sup>, si può affermare che, al contrario di quanto è ritenuto da molti, in realtà esiste già una definizione generalmente accettata di terrorismo come crimine internazionale in tempo di pace, che si è evoluta gradualmente, a livello della comunità internazionale, all'interno della categoria del diritto consuetudinario<sup>11</sup>. L'esistenza di questa norma non basta, però, a determinare la creazione di una definizione comprensiva e internazionalmente valida di terrorismo<sup>12</sup>, proprio perché vi è ancora

---

<sup>9</sup> A proposito di questa contesa classificazione, sono tre i differenti inquadramenti politici che stanno emergendo all'interno della comunità internazionale:

- 1) escludere *sic et simpliciter* le azioni dei *freedom fighters* dalla categoria di atti terroristici, senza tuttavia specificare quale corpo di norme debba regolare il fenomeno o se tali tipo di azioni debbano, in ogni caso, considerarsi sempre legittime;
- 2) escludere gli attacchi contro i civili in situazioni di conflitto armato dalla disciplina giuridica che dovrebbe regolare a livello internazionale il fenomeno del terrorismo. in maniera tale da affidarne soltanto alle norme del diritto umanitario la regolamentazione;
- 3) combinare i due corpi normativi, regole internazionali in materia di terrorismo e diritto umanitario, alle azioni in tempo di conflitto armato, classificando come atti terroristici (e non come crimini di guerra) gli attacchi alla popolazione civile condotti nel corso di questo tipo di conflitti allo scopo di diffondere terrore.

<sup>10</sup> Cfr. A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in JICJ, 2006, pp. 933-958.

<sup>11</sup> Una definizione generale, seppur indiretta, di “terrorismo internazionale” sarebbe già presente, secondo Gioia, all'Art. 2 della Convenzione del 1999 per la soppressione del finanziamento al terrorismo. La definizione può dirsi indiretta, dal momento che è stata adottata dagli Stati allo scopo di definire il “reato accessorio”, qual è appunto il finanziamento al terrorismo internazionale. L'autore ritiene che la definizione di terrorismo disciplinata dalla suddetta Convenzione abbia un valore più generale perché l'Art. 2 non si limita a incriminare le condotte già contemplate nelle convenzioni settoriali, ma si esprime con una disposizione di carattere residuale che mira ad essere comprensiva di tutte le ipotesi di atti terroristici di cui si vuole condannare il finanziamento. Cfr. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in RDI, 2004, p. 30.

*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (Terrorist Financing Convention 1999) disponibile on-line: <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>, UN Doc. A/RES/54/109, del 9 dicembre 1999 entrata in vigore il 10 aprile 2002 (per l'Italia il 26 aprile 2003, con la legge di esecuzione l. 27 gennaio 2003 n.7, GU del 27 gennaio 2003, n. 21).

<sup>12</sup> La mancanza del raggiungimento del consenso a proposito di una definizione generale non ha, tuttavia, impedito agli Stati di predisporre una serie di singole convenzioni che identificano specifiche categorie di atti che l'intera comunità internazionale condanna, senza riguardo alle motivazioni che ne costituiscono la causa e il fondamento. Tale impegno ha prodotto ben sedici strumenti giuridici universali (tredici convenzioni e tre emendamenti) che formano il quadro della strategia antiterrorismo predisposta nell'ambito delle Nazioni Unite, caratterizzata da un approccio settoriale contro determinate forme di violenza che possono essere ricondotte alla categoria generale di minaccia terroristica. Tali convenzioni, la cui lista è consultabile direttamente dal sito delle Nazioni Unite (<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>), richiedono agli Stati contraenti di criminalizzare specifiche condotte, di perseguire o estradare i perpetratori e collaborare con gli altri Stati al fine di ottenere un'adeguata implementazione degli obblighi scaturiti dalle convenzioni in questione. Attualmente gli Stati membri stanno negoziando per un ulteriore trattato internazionale: un progetto per una Convenzione comprensiva in materia di terrorismo. Questa Convenzione dovrebbe costituire il completamento del quadro attualmente predisposto a livello internazionale solo attraverso convenzioni settoriali. Lo stato dei lavori del comitato a cui è affidata la predisposizione della Convenzione Comprensiva nell'ambito delle Nazioni Unite è consultabile on-line: <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>; mentre ulteriori informazioni a proposito del progetto di Convenzione comprensiva

disaccordo sulla possibilità che tale definizione possa essere applicabile anche in tempo di conflitto armato. Inoltre, rimane il fatto che, sotto le attuali regole di diritto consuetudinario, in tempo di conflitto armato, il terrorismo (inteso come attacco a persone che non prendono parte attiva ai conflitti armati, avente scopo di diffondere terrore tra la popolazione civile) venga considerato come specifico crimine di guerra («*crime of terror*»<sup>13</sup>, appunto).

Sempre in tempo di conflitto armato, gli atti terroristici possono anche essere ricondotti alla particolare categoria di “crimini contro l'umanità”, nel caso in cui siano parte di un più ampio e sistematico attacco alla popolazione civile. Non è mancato chi<sup>14</sup> ha sostenuto la possibile riconducibilità di eventi particolarmente gravi, anche in tempo di pace, alla categoria di crimine di terrore come appartenente al particolare *genus* di crimine contro l'umanità, nel caso in cui se ne presentino gli elementi distintivi necessari e pertanto: i singoli attentati debbano esser parte di un programma di attacchi sistematici e diffusi contro la popolazione civile; gli autori, oltre alla *mens rea* richiesta per il singolo reato (omicidio, tortura, ecc.) debbano anche essere consapevoli che la loro azione costituisce un tassello di un più ampio e sistematico piano d'attacco<sup>15</sup>. Questa auspicabile evoluzione futura del diritto internazionale se, da un lato, porterebbe la comunità internazionale a superare la distinzione tra il contesto, di conflitto armato o meno, in cui gli attentati terroristici hanno luogo, dall'altro servirebbe a vincere la dicotomia soltanto per gli eventi più tragici e in grande scala. La necessità di distinguere in categorie giuridiche, in base al contesto in cui gli attacchi terroristici hanno luogo, non deve essere scissa dall'esigenza di cercare di elaborare, a livello globale, delle strategie che riescano comunque a garantire un approccio unitario al fenomeno, per riuscire a frenare le interconnessioni tra i gruppi terroristici che operano su larga scala, sia in tempo di pace che in

---

possono essere reperite on-line al: [http://www.nti.org/e\\_research/official\\_docs/inventory/pdfs/intlterr.pdf](http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/intlterr.pdf).

<sup>13</sup> Per quel che riguarda i conflitti armati di natura internazionale il divieto di “terrorizzazione” di civili è contemplato dal Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (I Protocollo), adottato a Ginevra l'8 giugno 1977, ratificato dall'Italia con legge 11 dicembre 1985, n. 762 (in *SO GU*) v. Art. 51, 2° co., ai sensi del quale «Sia la popolazione civile che le persone civili non dovranno essere oggetto di attacchi. Sono vietati gli atti o minacce di violenza, il cui scopo principale sia di diffondere il terrore fra la popolazione civile».

Per quanto riguarda i conflitti armati non aventi carattere internazionale, il divieto di atti o minacce di violenza diretti principalmente a diffondere il terrore nella popolazione civile è la regola espressa, invece, dall'Art. 13, 2° co., del II Protocollo addizionale del 1977. Entrambe le norme sono poi da considerarsi anche di diritto umanitario consuetudinario. Diversamente da quanto accade per le norme maturate nell'ambito del diritto di fonte convenzionale, una regola di diritto consuetudinario non deve essere formalmente accettata perché possa considerarsi comunque vincolante, fintanto che la pratica generale su cui si fonda la regola è diffusa ampiamente tra la gran parte degli Stati, che vi si conformano in maniera genericamente uniforme. Data la mancanza di fonti positive, però, può risultare certamente più controverso l'accertamento dell'esistenza o meno di una determinata regola all'interno del complesso delle norme consuetudinarie di diritto internazionale. Sicuramente di aiuto, a tal proposito, è il contributo scientifico e pratico fornito dal Comitato di Croce Rossa Internazionale (ICRC), grazie al *database* del diritto umanitario consuetudinario (consultabile online al: <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>). Nella sezione dedicata agli “usi” è rubricata come «Rule 2. Violence Aimed at Spreading Terror among the Civilian Population» la norma che stabilisce che sono vietati gli atti o le minacce di violenza che hanno come scopo primario quello di diffondere terrore tra la popolazione. Inoltre, si precisa subito che la regola riportata ha valore di norma di diritto consuetudinario applicabile ai conflitti armati, sia internazionali che non. Altro preziosissimo strumento di ricostruzione del diritto umanitario consuetudinario è sicuramente la giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali. A proposito della ricostruzione fatta dalle Corti del reato di terrore cfr. G. ACQUAVIVA, *Il diritto umanitario nella giurisprudenza del Tribunale Penale per la ex-Jugoslavia: l'attacco contro i civili nei casi Strugar e Galić*, in E. PAPANICOLOPULU e P. SCOVAZZI (a cura di), *Quale diritto nei conflitti armati?*, Milano, 2006.

<sup>14</sup> Cfr. nota 10. Per una più articolata riflessione v. A. CASSESE, *Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, in *EJIL*, 2001, p. 993.

<sup>15</sup> Quando alcuni Stati, in particolare Algeria, India, Sri Lanka e Turchia proposero di considerare il terrorismo come crimine internazionale, soggetto alla giurisdizione della Corte penale internazionale, e specificamente quale crimine contro l'umanità, altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti, si opposero essenzialmente per le seguenti 4 ragioni: a) la fattispecie non era sufficientemente definita; b) secondo il loro punto di vista, l'inserimento di tale previsione avrebbe politicizzato la Corte; c) alcuni atti di terrorismo non sono ritenuti così gravi da richiederne il perseguimento dinnanzi ad una Corte penale internazionale; d) in genere i processi e le condanne delle corti nazionali sono considerati più efficienti rispetto a quelli dei tribunali internazionali. Anche molti Paesi in via di sviluppo si sono ugualmente opposti all'espressa definizione del terrorismo internazionale quale crimine contro l'umanità, perché hanno avvertito l'esigenza della necessità di una previa e chiara distinzione, a livello di diritto internazionale, tra terrorismo e le lotte di liberazioni nazionali dall'occupazione coloniale o straniera, dalla lotta per l'autodeterminazione e l'indipendenza.

situazioni di conflitto armato. È sicuramente vero che il terrorismo internazionale è una minaccia multiforme, ma è vero anche che molteplici sono gli strumenti che la comunità internazionale ha a disposizione per rispondere al fenomeno, mantenendo saldi i principi di diritto.

Se, certamente, differenze sostanziali saranno inevitabili nella determinazione degli elementi costitutivi delle fattispecie criminose legate al terrorismo, a seconda che si tratti di episodi avvenuti in situazioni di conflitto armato o di attentanti aventi luogo in contesti pacifici, il diritto umanitario internazionale e il diritto internazionale dovranno comunque garantire sempre il rispetto dei principi fondamentali del diritto penale: reati e pene determinati tassativamente dalla legge (che non può che essere preventiva), osservanza dei principi di offensività, presunzione di innocenza e responsabilità personale. Solo non cedendo alla tentazione di creare un “diritto penale del nemico”<sup>16</sup> o un “diritto di polizia”<sup>17</sup>, la comunità internazionale sarà in grado di fronteggiare la minaccia terroristica e difendere, allo stesso tempo, quei diritti e quelle libertà fondamentali che dovrebbero costituire il nocciolo duro di ogni democratico Stato di diritto. In questo scenario in cui gli Stati sono chiamati ad impegnarsi in una strategia multi-livello, prezioso è l'intervento delle organizzazioni internazionali a carattere regionale, specialmente quando il grado interno di integrazione tra i Paesi membri è particolarmente maturo. Già nell'ambito europeo, ad esempio, occorre ricordare l'impegno del Consiglio d'Europa<sup>18</sup> e dell'Unione europea<sup>19</sup>.

### 3. L'Unione europea e le potenzialità del “principio di coerenza”

Nell'ambito delle organizzazioni regionali, un ruolo di spicco è sicuramente assunto dall'Unione Europea il cui processo di formazione, integrazione e costituzionalizzazione, ad oggi, rappresenta una delle più avanzate esperienze di *governance* sovranazionale. L'azione concreta dell'Unione nella lotta al fenomeno del terrorismo internazionale assume, quindi, valore non solo per gli Stati membri ma anche per i Paesi che ne sono geograficamente più vicini all'area di influenza. Il bacino del Mediterraneo, infatti, continua a essere non soltanto il crocevia di culture, ma si presenta anche come il punto forse più caldo nel dibattito politico in merito al terrorismo internazionale, dal momento che sono chiamati a convivere fianco a fianco gli Stati portatori di posizioni attualmente contrastanti in merito proprio alla questione definitoria del terrorismo<sup>20</sup>. Immaginare che sia possibile, a livello regionale, sciogliere il nodo che per anni ha bloccato, a livello internazionale, il formarsi di una definizione comunemente accettata e comprensiva di terrorismo non è una mira irragionevole, anzi è un progetto che tiene in considerazione soprattutto variabili di ordine pratico. La contiguità geografica, se da un lato non vuol dire certo, in ogni caso, vicinanza politica o ideologica tra i sistemi nazionali, dall'altro genera comunque la necessità di non considerare con indifferenza i Paesi confinanti; non solo perché dal punto di vista economico possono rappresentare i *partners* più

---

<sup>16</sup> Per un'approfondita trattazione del problema: G. FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale: tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, in RIDPP, vol. 51, 2008, pp. 62-75; F. VIGANO', *Terrorismo, guerre e sistema penale*, in RIDPP, 2006, p. 648; F. VIGANO', *Diritto penale del nemico e diritti fondamentali*, in A. BERNARDI, B. PASTORE, A. PUGIOTTO (a cura di), *Legalità penale e crisi del diritto oggi. Un percorso interdisciplinare*, Milano, 2008, p. 107 ss.; M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 735 ss.; G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in DPP, 2006, pp. 895-899; F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *QuestG*, 2006, pp. 666-686.

<sup>17</sup> J. A. E. VERVAELE, *The Anti-terrorist legislation in the US: Inter arma silent leges?*, in *EJCLCJ*, vol 13/2, 2005, pp. 201-254.

<sup>18</sup> Cfr. G. DE VEL, *La contribution du Conseil de L'Europe à la creation d'un espace juridique e judiciaire européen*, in *Academy of European Law trier*, Series of Publications, Vol. 30, 2001. Si veda anche *The fight against terrorism- Council of Europe standards*, Council of Europe Publishing, 2003.

<sup>19</sup> P.A. FERNANDEZ-SANCHEZ, *The European Union's response to terrorism*, in P.A. FERNANDEZ-SANCHEZ (ed), *International legal dimension of terrorism*, Koninklijke Brill, Leiden, 2009, pp. 309-344.

<sup>20</sup> N. PARISI, *Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino del Mediterraneo*, in *Atti del XIV Congresso SIDI: "Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata"* (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010.

accessibili, ma anche perché, soprattutto con la velocità e la facilità di movimento garantita dalla moderna società globalizzata, la sicurezza interna di ciascuno Stato è strettamente legata e dipendente dai rapporti con i Paesi confinanti. Di questo sembra essersi resa conto anche l'Unione europea che gode di molteplici strumenti per creare politiche di vicinato, coerenti con l'azione interna, al fine di contribuire alla stabilizzazione politica, economica e sociale e, di conseguenza, anche alla sicurezza del bacino del Mediterraneo, senza rinunciare ai principi fondanti dello Stato di diritto<sup>21</sup>. Al di là di quelle che possono essere le aspirazioni più ambiziose, l'Europa si trova oggi innegabilmente a giocare una serie di ruoli allo stesso tempo e questo rende la sua identità composita e complessa.

Oggi giorno, la "fortezza impenetrabile" non è più il modello principe nella creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia<sup>22</sup>, ma, a partire dal Programma dell'Aja<sup>23</sup> e secondo quanto poi confermato anche nel successivo Programma di Stoccolma<sup>24</sup>, l'Unione intende essere un attore impegnato sul piano internazionale, coniugando gli sforzi di integrazione tra gli Stati membri all'aspirazione di lasciar permeare anche i rapporti economici e politici con gli Stati terzi dagli stessi valori su cui si fonda l'azione interna<sup>25</sup>. Ne scaturisce così un ambizioso programma regionale di "giustizia libertà e sicurezza" in cui elemento centrale è l'intensificarsi del dialogo in materia di strategie di contrasto al terrorismo come fenomeno transnazionale. Dialogo meno astratto di quello

---

<sup>21</sup> «For the European Union, respect for international law, including human rights and international humanitarian law, plays an important role in the fight against terrorism. Efforts to combat terrorism conducted in this manner make us stronger and more secure. Our societies are based on the rule of law and fundamental rights and freedoms. This is exactly what terrorists want to destroy and we must not let them to do so. Perceived double standards or non-respect of our values, human rights and international law can contribute to radicalization and recruitment. The EU is committed to promoting human rights externally - EU views are for example set out in the EU guidelines on torture. The EU is also strengthening the observance of human rights in our internal system: The Charter of Fundamental Rights is now referred to in the Lisbon Treaty, and the EU plans to join the European Convention of Human Rights. The EU's IHL guidelines express our commitment to promotion of international humanitarian law, including in our political dialogues» v. G. DE KERCHOVE (EU Counter-Terrorism Coordinator): speech to ICCT, The Hague, 31 maggio 2010 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100531draft%20Gdk%20speech%20ICCT.pdf>).

<sup>22</sup> Si confronti U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Napoli, 2007.

<sup>23</sup> Il Programma dell'Aja è stato adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004, le Conclusioni della presidenza in cui è inserito sono pubblicate in doc. 14292/1/04 Rev 1.

<sup>24</sup> Il Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, approvato dal Consiglio dell'Unione nella sessione 30 novembre- 1° dicembre 2009 (doc. 17024/09, 2 dicembre 2009), al punto 4.5 prende in considerazione la strategia antiterrorismo e ribadisce la volontà dell'Unione di contribuire attivamente alla stipulazione di una convenzione a livello universale.

<sup>25</sup> A tal proposito si vedano le *recommended actions* esposte nel *EU Counter-Terrorism Strategy - discussion paper* del 10 Maggio 2010 in merito a quella che viene definita come la IV sfida (*Challenge IV: Connecting Internal and External Security*):

1. *Coordinate the external action of other parts of the Council and Commission working on relevant issues. This is particularly important in sustaining the high level political dialogues which the Union has on Constitutional Treaty (CT), for example with the US and Russia, and wishes to develop with other key global players such as India and China (as recommended in the Stockholm Program). Issues such as the Terrorist Finance Tracking Program (TFTP) agreement, or our response to the Detroit or Mumbai attacks have a major effect on our overall relationships with these countries and the European External Action Service (EEAS) needs a proper overview to ensure coherence.*

2. *Continue to deliver specific projects on countering terrorism, including through use of the Instrument for Stability (IFS) for capacity building projects, as mentioned above.*

3. *Take a lead in developing the international law aspects of counter-terrorism, as mandated by Art 3 (5) TEU.*

4. *Contribute to reform of the system of terrorist listing (where UNSCR 1904 marked a significant step forward, and the Union separately needs to decide how to implement Art 75 TFEU). I am concerned that we need to develop more flexible ways to use the listing instruments to produce the changes in behavior that the system was intended to achieve.*

5. *Ensure the mobilization of all the available instruments (CDI, EDF, CFSP, CSDP, police cooperation & criminal justice) in a more coordinated manner. Improving the effectiveness of the EUPOL Mission in Afghanistan is a particular current priority where such an integrated approach could not only improve the operation of the Mission itself, but also the beneficial impact on the EU's own security. This positive impact on internal security will help justify devoting more resources from Interior Ministries. As a further example there has been a lot of work on security and development in Sabel, mainly dealt with in the CFSP world, at the same that the JHA world has been dealing with West Africa, most notably in the Pact to Combat International Drug Trafficking: yet both are related and we need to prevent these two "arcs of crisis" linking up.*

6. *We also need to develop the CT relevant aspects of other programs, in particular there needs to be a strengthened security dimension in development work recognising that development is impossible without security, just as security is impossible without development. And we need to include in our efforts the full chain of criminal justice, including access to justice for all. It is no good, for example, building up an efficient police force if there are no courts in which suspects can be tried, and no prisons in which they can be held.*

7. *The EU needs better public diplomacy to make its case in the Arab World, for example the extent of our assistance to the Palestinians. In particular the EU should appoint a dedicated Arabic spokesperson to raise the EU's profile in the Arab media.*

che spesso si svolge a livello internazionale per giungere a dichiarazioni di principio con scarso valore vincolante, e anzi in grado, proprio in virtù della regionalità del livello a cui si svolge, di considerare in materia approfondita anche le ipotesi pratiche di cooperazione reciproca dal punto di vista tecnico, in materie al fenomeno collegate (quali l'immigrazione, l'integrazione sociale, il controllo alle frontiere e la cooperazione giudiziaria).

L'Unione ha valorizzato la prassi di stipulare accordi di cooperazione contenenti una clausola di condizionalità antiterrorismo<sup>26</sup> proprio a dimostrazione concreta della volontà che ha di essere un attore internazionale in grado di coniugare le esigenze di stabilità interna a quelle di stabilizzazione del contesto regionale in cui si colloca. Più specificamente, i maggiori poteri dell'Unione europea consistono nella forza economica di cui gode, quindi nel suo essere *partner* commerciale privilegiato, oltre che uno dei maggiori fornitori di aiuti per lo sviluppo e assistenza umanitaria. Tutto ciò si riflette nel fatto che i mezzi usati dall'Unione, data la mancanza di capacità militare, sono di natura diplomatica, economica e politica piuttosto che di carattere coercitivo. Sono, quindi, strumenti di “*soft power*”<sup>27</sup> quelli che disegnano il profilo dell'Europa come attore a livello globale.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, si propone anche di incidere sul ruolo dell'Unione quale attore unitario sul piano internazionale. In effetti le potenzialità del nuovo trattato potrebbero essere in grado di aumentare l'efficacia della politica estera dell'Unione. La condizione preliminare, però, affinché ciò avvenga è che si riconosca il valore fondante del “principio di coerenza” e della sfida che rappresenta, per l'Unione, la realizzazione dell'ambizioso obiettivo di far “traspirare” i valori e il diritto europeo anche attraverso gli strumenti di politica estera. La personalità giuridica unica conferita all'Unione ne rafforza sicuramente il potere negoziale, rendendola un *partner* più visibile sulla scena internazionale. Lo stesso può dirsi in merito ad una struttura organizzativa più compatta, grazie alla creazione di un nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE)<sup>28</sup> e alla nuova figura di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è allo stesso tempo anche vicepresidente della Commissione e può, quindi, lanciare in prima persona segnali per un'azione europea che possa definirsi coerente e coordinata sia sul piano interno che esterno.

Nonostante questi rilevanti cambiamenti nella struttura e nel funzionamento, dal punto di vista sostanziale, il principio di coerenza non ha subito, con il nuovo trattato, dei cambiamenti che ne abbiano mutato la portata. Col termine “principio di coerenza” si definisce quello che dovrebbe essere uno dei valori-guida che ispirano l'orientamento della politica estera dell'Unione. Tale principio sta ad indicare, da un lato, il grado di congruenza tra le politiche estere degli Stati membri e le politiche estere dell'UE (direzione orizzontale), dall'altro il livello del coordinamento delle politiche all'interno della stessa Unione europea (direzione verticale)<sup>29</sup>. Espresso per la prima volta già nel Trattato di Maastricht, il principio di coerenza viene riportato anche nel Trattato di Lisbona<sup>30</sup>, in cui

---

<sup>26</sup> Si veda a tal proposito il documento del Consiglio europeo, *EU Counter-Terrorism Clauses: Assessment*, del 18 Novembre 2004, 14458/2/04 REV 2 (RESTREINT UE), susseguente alla dichiarazione europea sulla lotta al terrorismo del 25 marzo 2004. L'argomento sarà comunque approfondito al paragrafo 6 del presente articolo.

<sup>27</sup> J. NYE, *Soft Power Europe. The Means to success in World Politics*, in *Public Affairs*, 2004.

<sup>28</sup> Per un'attenta analisi delle potenzialità del Servizio europeo per l'azione esterna e il rafforzamento del principio di coerenza si veda M. COMELLI, R. MATARAZZO, *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, in *LAI, Documenti LAI*, 1010, maggio 2010.

<sup>29</sup> I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, 2009, p. 399.

<sup>30</sup> TITOLO V: *Disposizioni generali sull'Azione Esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune*; CAPO 1: *Disposizioni generali sull'Azione Esterna dell'Unione*; secondo Art. 21 TUE: «1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che

l'Art. 21 TUE, 3° co., ribadisce che: «l'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche» e precisa anche che, rispetto al precedente Trattato di Nizza, in cui la competenza a controllare il rispetto di tale principio era affidata al Consiglio e alla Commissione, adesso questo compito è affidato all'Alto Rappresentante per quel che riguarda la coerenza orizzontale. Per ciò che riguarda, invece, la coerenza verticale occorre richiamare la disposizione dell'Art. 24, 3° co., secondo cui: «*Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio e l'Alto rappresentante provvedono affinché detti principi siano rispettati.*».

Inoltre, le obbligazioni esplicite degli Stati membri di conformarsi all'azione dell'Unione e di supportare l'azione esterna dell'Unione e la politica di sicurezza, in maniera attiva e senza riserve, secondo lo spirito di lealtà e di mutua solidarietà, devono comunque essere interpretate anche alla luce delle Dichiarazioni 13 e 14 allegate al Trattato di Lisbona, relative alla politica estera e di sicurezza comune. Infatti, la Dichiarazione 13 stabilisce che: «*(...) le disposizioni del trattato sull'Unione europea riguardanti la politica estera e di sicurezza comune (...) lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali. (...) e non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri. (...) l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali*». La Dichiarazione 14, sempre a proposito della politica estera e di sicurezza comune, riafferma la sovranità degli Stati in materia ribadendo che «*(...) le disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, comprese quelle relative all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e al Servizio per l'azione esterna, non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i Paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (...)*».

Il Trattato di Lisbona quindi, pur ribadendo la necessità di una politica estera e di sicurezza dell'Unione che sia più coerente ed efficace, non muta la natura giuridica del principio di coerenza, verticale e orizzontale, che rimane tutt'oggi un principio non giustiziabile, la cui reale portata dipende

---

condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite. 2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale. 3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine».

dalla volontà degli Stati membri di collaborare tra di loro e con le istituzioni europee<sup>31</sup>.

#### 4. Un nuovo approccio dell'UE alle relazioni esterne: il primo banco di prova dell'applicazione del principio di coerenza

Il coordinamento tra le politiche dell'Unione giocherà un ruolo decisivo nella maturazione pratica del principio di coerenza, specie nello scenario post-Lisbona con l'abbandono della struttura pilastrica della ripartizione delle competenze<sup>32</sup>. Non è un caso che una delle questioni-chiave è senza dubbio il coordinamento della politica estera e di sicurezza comune con la politica di cooperazione e sviluppo perché, soltanto adottando un tipo di approccio che possa esser definito di “interferenza costruttiva” tra i due settori di intervento dell'Unione, questa potrà aumentare e migliorare la sua influenza verso gli Stati terzi come attore unitario<sup>33</sup>. La “doppia natura” disegnata dalle nuove previsioni del Trattato di Lisbona a proposito dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è già un passo avanti in questa direzione<sup>34</sup>. L'azione esterna dell'Unione, infatti, non si esaurisce nell'ambito della politica di sicurezza comune e di quelle materie che si intendono comprese sotto la “classica” denominazione di politica estera<sup>35</sup>. Tale interpretazione risulterebbe, in verità limitativa, di quelle che potrebbero essere le potenzialità dell'intervento dell'Unione sullo scacchiere internazionale. Potenzialità che possono essere sfruttate a pieno mettendo in moto azioni di cosiddetto “primo pilastro”, secondo la denominazione pre-Lisbona, in

<sup>31</sup> Per un'approfondita analisi sulla portata del Principio di coerenza alla luce delle innovazioni in materia di politica estera e sicurezza conseguenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si veda K. KOEHLER, *European Foreign Policy After Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*, in *Caucasian Review of international affairs*, Vol. 4, winter 2010, consultabile on-line: [http://criaonline.org/Journal/10/Done\\_European\\_Foreign\\_Policy\\_After\\_Lisbon\\_Strengthening\\_the\\_EU\\_as\\_an\\_International\\_Acto\\_r\\_Kateryna%20Koehler.pdf](http://criaonline.org/Journal/10/Done_European_Foreign_Policy_After_Lisbon_Strengthening_the_EU_as_an_International_Acto_r_Kateryna%20Koehler.pdf).

<sup>32</sup> C. PATTERN, *Europe in the World: CFSP and its relation to development*, discorso rivolto dall'ex commissario europeo per le relazioni esterne all'Overseas Development Institute, 7 Novembre 2003.

<sup>33</sup> Cfr. A. MISSIROLI, *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*, in *Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges* n. 14, maggio 2010. Le politiche di sviluppo e gli altri programmi di cooperazione rappresentano un potente strumento che l'UE ha a disposizione per combattere la povertà che, senza dubbio, è una delle più radicate cause dei conflitti e del fiorire di gruppi terroristici. Per questo la predisposizione di strategie di contrasto alle minacce alla sicurezza non può prescindere dall'impegno che l'UE deve assumere in ambito internazionale per ridurre la povertà nei Paesi meno sviluppati. Le politiche di sviluppo diventano così risposte dettate, non soltanto da cosiddette “questioni morali”, ma preziosi strumenti che contribuiscono al perseguimento di strategici obiettivi per un'Europa più sicura. Da queste considerazioni, però, nasce anche il non trascurabile timore che, così facendo, si rischi di trasformare l'apertura dei mercati, il multilateralismo, la lotta per la riduzione della povertà e gli aiuti umanitari, in mirati strumenti subordinati alle momentanee esigenze della politica estera e di sicurezza; tradendo il perseguimento di piani a lungo termine che vorrebbero, invece, l'UE impegnata in un'azione esterna coerente con i principi e i valori che stanno alla base dello spazio di libertà sicurezza e giustizia creato all'interno del territorio dei suoi Stati membri. È auspicabile quindi la mancanza di gerarchie tra le politiche, in maniera tale che non sia compromessa l'indipendenza delle strategie e degli obiettivi perseguiti con le azioni a sostegno dello sviluppo, rendendo queste ultime delle variabili dipendenti rispetto alle esigenze delle relazioni internazionali.

<sup>34</sup> L'Alto Rappresentante, come già ricordato, è anche Vice-presidente della Commissione ed è chiamato a garantire il coordinamento delle politiche e la coerenza di queste, non soltanto all'interno del collegio, ma anche a livello delle Direzioni-Generali. Quando la nuova Commissione fu nominata dal Presidente (27 novembre 2009) e successivamente approvata dal Parlamento europeo (9 febbraio 2010), a Catherine Ashton fu conferito il ruolo di *inter pares* tra gli altri commissari, tuttavia le è stato affidato anche il ruolo di “coordinare” le attività dei commissari all'allargamento e politica di vicinato (Štefan Füle), allo sviluppo (Andris Piebalgs) e alla cooperazione internazionale, aiuti umanitari e risposta alle crisi (Kristalina Georgieva). Quindi, anche se i Trattati UE formalmente non accennano a rapporti gerarchici tra i componenti della Commissione, tuttavia la particolare posizione dell'Alto rappresentante è stata nella prassi riconosciuta. A. MISSIROLI, *op. cit.*

<sup>35</sup> Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo del 16 Settembre 2010 (EUCO 21/1/10 REV 1), in particolare l'allegato n. 1, “*Internal Arrangements to improve the European Union's External Policy*”, p. 9, lett. a) «*Looking at concrete measures to more generally improve the functioning of the European Union's external policy, the European Council calls for a more integrated approach, ensuring that all relevant EU and national instruments and policies are fully and coherently mobilised, consistent with the provisions of the Treaties, in support of the European Union's strategic interests. The importance of issues like climate change, energy policy, trade, development or Justice and Home Affairs issues, including migration and visa policy in dealings with partners and at a multilateral level must be fully taken into account in preparations for summits and international events. In this regard the European Union should further enhance the coherence and complementarity between its internal and external policies. The practice of holding orientation debates well before summits should be further developed, with a particular emphasis on setting priorities and concrete taskings.*».

particolar modo proprio le politiche di cooperazione e sviluppo in cui l'Unione agisce in funzione di sostegno per quel che riguarda sia piani di assistenza e miglioramento di competenze tecniche, come anche politiche di commercio e protezione dell'ambiente.

Un esempio tangibile di un tale tipo di approccio è il recentissimo documento a proposito della “Nuova e ambiziosa politica di vicinato dell'UE”<sup>36</sup>, in cui Catherine Ashton, in qualità di Alto Rappresentante, e Štefan Füle, commissario europeo per le politiche di allargamento e vicinato, presentano gli obiettivi programmatici proposti dal SEAE e dalla Commissione agli Stati membri e al Parlamento europeo per consolidare e sviluppare i rapporti dell'UE con i Paesi vicini, sia singolarmente che regionalmente considerati. Le strategie proposte possono sintetizzarsi con il motto “più fondi, più riforme” dal momento che viene offerta la possibilità di incrementare il *budget* da destinarsi per l'investimento nei Paesi vicini, dal momento che i cambiamenti in atto e le spinte a riforme democratiche, non possono essere trascurate. Anzi, queste devono essere sostenute dall'UE grazie a forme di partenariato con i Paesi terzi, basati sulla mutua responsabilità nel garantire l'impegno a raggiungere obiettivi comuni e a sviluppare progetti non imposti, ma condivisi<sup>37</sup>. Proprio per questo, ad esempio, in materia di supporto alle riforme democratiche, il documento, richiamando la tutela dei diritti umani e lo stato di diritto quali pilastri fondamentali del partenariato che coinvolgerà l'UE, aggiunge che la predisposizione di obiettivi non deve essere scambiata per una “ricetta già pronta”. Al contrario, saranno valorizzati piani individuali da Paese a Paese, dal momento che la strada per le riforme politiche dovrà adattarsi ai contesti in cui ha luogo e svilupparsi secondo le esigenze della varie comunità nazionali. Il programma, poi, non trascura neanche gli aspetti legati alla cooperazione economica mirata al rafforzamento delle economie dei Paesi vicini, né gli aspetti più delicati inerenti alla circolazione degli individui (visti, asilo, immigrazione, controllo delle frontiere). Per ciò che riguarda il richiamo al principio di coerenza, il documento in esame, prevede che l'UE adatti le priorità dell'assistenza finanziaria ai Paesi vicini modulandole a seconda del grado e della tempistica del raggiungimento, da parte dei Paesi *partners*, degli obiettivi di breve e medio termine prefissati.

Questa auspicabile commistione tra materie e competenze disciplinate da diverse regole decisionali, da un lato il metodo intergovernativo per ciò che riguarda la sicurezza e la difesa, dall'altro il cosiddetto metodo comunitario<sup>38</sup>, rappresenta una delle manifestazioni più tangibili della possibile applicazione del principio di coerenza. È evidente, perciò, che al di là delle difficoltà pratiche, derivanti ad esempio alla differenza di *budget* disponibile per l'Unione a seconda del tipo di politica all'interno del cui quadro la singola azione va giustificata, gli ostacoli maggiori sono rappresentati proprio dalla volontà degli Stati dal momento che la capacità di autodeterminarsi nelle relazioni internazionali, oltre che il controllo esclusivo dell'uso della forza istituzionalizzata ed organizzata nei rapporti con lo “straniero”, costituiscono da sempre declinazioni essenziali della sovranità statale che gli Stati membri tendono gelosamente a voler mantenere. E se da un lato, proprio il settore delle relazioni esterne e della politica estera è sicuramente una delle materie

---

<sup>36</sup> *A new and ambitious European Neighbourhood Policy* (IP/11/643, 25 maggio 2011), consultabile on-line: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/643&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>37</sup> Indicazioni più precise circa le strategie di intervento e la portata degli obiettivi perseguiti grazie alla nuova politica di vicinato sono disponibili nel documento correlato (MEMO/11/342, del 25 maggio 2011; consultabile anche on-line: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/342&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>38</sup> Sulle interazioni tra primo e secondo pilastro la letteratura è estremamente ampia. Con riferimento alla situazione esistente alla vigilia dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, cfr. A. DASHWOOD, *Art. 47 TEU and the Relationship Between First and Second Pillar Competences*, in AA.VV., A. DASHWOOD M. MARESCAU (Eds.), *Law and Practice of Eu External Relations*, Cambridge, 2008, p. 70 ss., il quale evidenzia la possibilità di consistenti fenomeni di sovrapposizione, cosiddetta *overlapping*, tra i due pilastri (p. 89 ss.) ma sottolinea l'assenza di fenomeni di automatica prevalenza preferenziale di uno dei due, cosiddetta *pre-emption*, nei loro rapporti reciproci (p. 94). Nella dottrina italiana, cfr. A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio di coerenza*, Napoli, 2009, parte II, cap. IV.

soggette a maggiore innovazione in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i mutamenti maggiori intuibili già dalla lettera e dallo spirito del nuovo trattato, saranno sicuramente più visibili in seguito alla sua implementazione dal momento che le negoziazioni, gli accordi aggiuntivi tra gli stati Membri e le istituzioni europee saranno la chiave di volta degli sviluppi futuri e rivestiranno un'importanza pari alle disposizioni dettate dal trattato originario che ne è la fonte primaria. La forma del “nuovo sistema”, quindi, diventerà definitivamente visibile soltanto nel 2013, allora sarà possibile valutare più concretamente la realizzazione dell'UE di trasformarsi in un attore internazionale in grado di portare avanti azioni più coerenti ed incisive<sup>39</sup>. Non trascurabile è soprattutto il ruolo di importante attore istituzionale che il Parlamento riuscirà ad assumere nell'ambito dell'azione esterna dell'UE e della politica estera in generale. Infatti, forte dei suoi nuovi poteri di controllo sull'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza<sup>40</sup>, il Parlamento europeo ha cercato di assumere la più ampia visibilità possibile nel corso dell'intenso negoziato con l'Alto rappresentante e i governi nazionali in merito all'organizzazione e al funzionamento del nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). In realtà, anche se il Parlamento ha solo un ruolo “consultivo” sulla decisione istitutiva e in generale sull'organizzazione e funzionamento del SEAE, ha però un potere di co-decisione su due punti fondamentali: la modifica del bilancio dell'UE (bilancio rettificativo) necessaria a dar vita al bilancio autonomo del Servizio e lo statuto del personale del SEAE. Ed è proprio facendo leva su queste sue imprescindibili competenze che il PE fa pressione per ottenere una maggiore visibilità e peso politico anche sulle questioni in cui la sua funzione sarebbe di natura meramente consultiva<sup>41</sup>. Sempre in materia di sicurezza e politica estera, il PE è stato già determinante per quel che riguarda l'accordo Swift sul trasferimento agli Usa di dati bancari di cittadini UE nell'ambito della lotta al terrorismo, votando a larga maggioranza contro l'accordo P11 febbraio 2010 ha costretto le parti a negoziare su un nuovo testo. Tutto questo grazie al Trattato di Lisbona che ha esteso il potere di co-decisione del PE a una serie di nuove politiche interne, fra cui quelle riguardanti lo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, conferendogli il potere di veto sugli accordi internazionali che le riguardano.

Oltre alla particolare attenzione che meritano i delicati equilibri inter-istituzionali e con gli Stati membri all'interno dell'UE, il futuro ruolo dell'Unione nello scacchiere internazionale dipenderà anche dalla visibilità che l'Unione riuscirà ad ottenere e a farsi riconoscere dagli altri attori. Il 3 maggio 2011 si è raggiunta un'importante tappa in questo tortuoso percorso: l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione in merito allo *status* e alla partecipazione dell'UE ai lavori dell'Assemblea stessa<sup>42</sup>. Grazie alla suddetta risoluzione l'UE avrà la possibilità di intervenire alle sessioni di lavoro e di essere invitata a partecipare al dibattito in seno all'Assemblea generale. I rappresentanti dell'UE potranno, inoltre, avere il diritto di presentare proposte ed emendamenti e avranno accesso diretto ai documenti dell'Assemblea generale. L'Alto Rappresentante ha salutato questo importante riconoscimento del ruolo dell'UE in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite come il coronamento dei sforzi di cooperazione che, nel solco delle indicazioni del Trattato di

---

<sup>39</sup> A. MISSIROLI, *op. cit.*

<sup>40</sup> Il nuovo Alto rappresentante, ad esempio, in quanto membro della Commissione, è soggetto, unitamente agli altri commissari, al voto di approvazione del Parlamento e individualmente ad un'audizione preliminare sempre presso il PE. L'Alto rappresentante ha inoltre il dovere di tenere il PE costantemente aggiornato sui principali sviluppi in materia di politica estera, di sicurezza e difesa e, novità significativa, dovrà provvedere “affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione.” (Art. 36 TUE).

<sup>41</sup> M. COMELLI, R. MATARAZZO, *Parlamento europeo all'offensiva sulla politica estera*, consultabile on line: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1462>, 28 Maggio 2010.

<sup>42</sup> UN General Assembly Resolution A/65/L.64/Rev.1: Strengthening of the United Nations system. Participation of the European Union in the work of the United Nations. La risoluzione in questione è stata adottata con 180 voti a favore, 2 contrari (Siria e Zimbabwe) e 10 astenuti.

Lisbona, spingono le istituzioni europee a perseguire un'azione esterna più incisiva e coerente, chiamando l'Unione a impegnarsi attivamente nella ricerca di soluzioni multilaterali alle sfide internazionali, in nome della condivisione dei principi espressi dalla Carta delle Nazioni Unite<sup>43</sup>.

Essendo proprio le Nazioni Unite il forum privilegiato all'interno del quale gli stati stanno da tempo negoziando per raggiungere un accordo su una definizione di terrorismo internazionale, che possa essere comunemente accettata, l'Unione europea ha sicuramente guadagnato un'ulteriore posizione privilegiata per far sentire la sua voce di realtà regionale oltremodo integrata in grado di influire, con strumenti di concreta cooperazione politica ed economica, anche nei confronti dei Paesi vicini.

## 5. L'impegno europeo come azione di contrasto multi-livello

L'Unione europea ha messo in campo una vasta gamma di misure, di varia natura, per combattere il terrorismo internazionale<sup>44</sup>. I suoi impegni si inseriscono nel quadro della più ampia

---

<sup>43</sup> PCE 103/11, Bruxelles, 3 maggio 2011. Il presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, ha accolto ufficialmente la risoluzione dichiarando: «*Thanks to today's adoption of the United Nations General Assembly (UNGA) resolution, the EU will have its voice at the General Assembly. With this resolution, the General Assembly acknowledges that since the entry into force of the Lisbon Treaty, the President of the European Council, Herman Van Rompuy, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Catherine Ashton, the European Commission and EU Delegations ensure the Union's external representation in accordance with the Treaties. Thanks to this Resolution, the EU achieves an important recognition as a global actor at the United Nations. This is the result of a joint effort by all EU Member States and all the EU institutions. I thank the UN membership for the overwhelming support for the Resolution.*».

A 172/11, Bruxelles, 3 maggio 2011. Catherine Ashton, in qualità di Alto Rappresentante, invece, ha dichiarato: «*I am very pleased that the United Nations General Assembly adopted today's Resolution, which takes account of the institutional changes brought by the Lisbon Treaty. The Resolution will in future enable EU representatives to present and promote the EU's positions in the UN, as agreed by its Member States. The Lisbon Treaty reaffirms the EU's commitment to the principles of the UN Charter, calling for multilateral solutions to common problems and challenges. I have placed great importance in the EU's cooperation with the UN, so I am delighted that this Resolution will allow us to continue to support the UN's vital work in a coherent and effective manner.*».

<sup>44</sup> I sei maggiori campi su cui l'azione dell'Unione si è concentrata sono:

1) Armonizzazione della legislazione penale degli Stati membri: la decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo (GUCE, L 164 del 22 giugno 2002, pp. 3 - 7, consultabile on-line: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:IT:PDF>) rappresenta il punto nodale degli sforzi compiuti dall'Unione nella lotta al terrorismo. Questa, infatti, si preoccupa di fornire una definizione di terrorismo volta a garantire una maggiore omogeneità alla strategia di contrasto, anche a livello di diritto penale sostanziale. Tra le esigenze di armonizzazione, l'Unione europea avanza la proposta di distinguere le due fattispecie di reato: atti terroristici e associazione terroristica, come due comportamenti indipendentemente incriminabili. L'Art. 1 crea l'obbligo per gli Stati membri dell'Unione di adottare le misure necessarie per il perseguimento dei cosiddetti "atti terroristici", le cui caratteristiche fondanti sono elencate all'interno dello stesso articolo: l'elemento oggettivo è esplicitato attraverso l'elencazione degli atti perseguibili, sia nel caso in cui si realizzi l'evento dannoso previsto come condotta, sia che se ne palesi la "minaccia". Per quel che riguarda l'elemento soggettivo, la *mens rea*, la decisione quadro prevede tre diverse ipotesi di "dolo specifico alternativo". Infatti, le condotte descritte come terroristiche devono essere compiute al fine di: «*intimidire gravemente la popolazione*», o di «*costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto*», o di «*destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale*».

2) Contrasto al finanziamento del terrorismo: l'Unione si è preoccupata di recepire le indicazioni in materia stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Gli atti che ne sono scaturiti sono:

- Implementazione, attraverso la posizione comune 2002/402/PESC e il regolamento 881/2002, della risoluzione del Consiglio di sicurezza 1267(1999) e delle seguenti risoluzioni che predispongono il regime di congelamento dei beni degli individui e delle persone giuridiche inseriti nelle black-lists perché connessi ai Talebani ad Al Qaida e ad Osama bin Laden. Il regolamento e la posizione comune copiano le black-lists delle Nazioni Unite e predispongono il regime delle sanzioni applicabile all'interno dell'UE

- Implementazione, attraverso la posizione comune 2001/930/PESC e 2001/931/PESC e il regolamento 2580/2001, della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1373(2001) che ordina agli Stati di adottare misure contro il finanziamento al terrorismo e di implementare le norme che incriminano il terrorismo. La posizione comune 930, infatti, predispose una serie di azioni per contrastare il terrorismo, inclusa l'incriminazione della creazione e raccolta dolosa di fondi per il finanziamento di atti terroristici (Art. 1) ed è predisposto il congelamento di fondi usati o destinati nell'uso alla promozione di atti terroristici (Art. 2). La posizione comune 931, invece, specifica come le misure di contrasto al terrorismo predisposte dalle Nazioni Unite debbano essere applicate a livello delle Unione, fornendo la definizione di persone, gruppi e enti che possono essere considerati terroristici (Art. 1, par. 2-3). Inoltre, sono indicate le basi su cui la decisione per l'inserimento nelle black-lists di individui e gruppi deve esser presa (Art. 1 par.4). Il regolamento n. 2580/2001, poi, predispose l'ulteriore implementazione dei meccanismi di congelamento dei beni dei soggetti inseriti nelle black-lists dell'Unione europea.

strategia globale di contrasto al fenomeno terroristico predisposta dal Consiglio di Sicurezza nell'ambito delle Nazioni Unite. L'adozione di gran parte di queste misure è stata di particolare impatto sulla vita degli individui, influenzando sul godimento e l'esercizio di quei diritti fondamentali che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in questo inserita, sono oggi patrimonio del diritto positivo dell'Unione, diventando parametri per valutare la legittimità degli interventi delle istituzioni europee, oltre che principi guida per tutto il diritto dell'Unione<sup>45</sup>. La strategia predisposta dall'Unione deve, inoltre, essere valutata di volta in volta anche in base ai varchi di azione lasciati agli Stati membri nell'implementazione delle misure antiterrorismo e, quindi, alla possibile interferenza negativa delle legislazioni nazionali con i diritti fondamentali degli individui. A tutto questo si aggiunge l'inevitabile ricaduta della strategia europea antiterrorismo sul piano delle relazioni internazionali dell'Unione e degli Stati membri, secondo il già ricordato principio di coerenza.

Per quel che riguarda la questione definitoria, la decisione quadro 2002/475 rappresenta sicuramente il coronamento degli sforzi di armonizzazione dei sistemi penali degli Stati membri, anche se ancora oggi suscita perplessità in merito al rispetto dei principi di legalità e tassatività. Tale decisione, però, si pone nel solco degli altri interventi della comunità internazionale, in cui le azioni di contrasto, fino ad oggi, sono sempre state distinte a seconda che gli atti terroristici abbiano luogo in tempo di pace o si inseriscano, invece, in situazioni di conflitto armato. Per quel che riguarda, infatti, l'ambito di applicazione della definizione di terrorismo internazionale formulata dalla decisione quadro 2002/475/GAI, nell'ultimo considerando introduttivo, l'undicesimo, si legge: «*La presente decisione quadro non disciplina le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato, secondo le definizioni date a*

---

3) **Conservazione dei dati:** al fine di condurre delle efficaci indagini in merito agli individui e ai gruppi coinvolti nel fenomeno del terrorismo internazionale, non può essere trascurata l'importanza rivestita dalla raccolta e dal trattamento dei dati personali. In materia si segnalano i seguenti interventi normativi dell'UE: direttiva 95/46/CE; direttiva 2002/58/CE; direttiva 2006/24/CE; decisione quadro 2008/977/GAI.

- La direttiva 95/46/CE dispone che il trattamento dei dati può svolgersi solo per scopi espliciti, leciti, legittimi, adeguati, proporzionati e legati alla creazione o al mantenimento di banche dati statistiche, scientifiche o storiche.

- La direttiva 2006/24/CE emenda la direttiva 2002/58/CE. La precedente stabiliva quali dati possono essere raccolti, attraverso quali mezzi e per quali scopi. La nuova disciplina stabilisce quali standards si applicano esclusivamente nella raccolta di dati a fini investigativi nelle indagini penali, inclusi i reati di terrorismo.

- La decisione quadro 2008/977/GAI stabilisce la disciplina di protezione dei dati che sono raccolti e trattati allo scopo di prevenire, indagare e avviare l'azione penale o eseguire sentenze penali (Art. 6) inserendosi strettamente, quindi, nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

4) **PNR (Passenger Name Records):** sempre in materia di dati, particolare importanza per le indagini legate al fenomeno del terrorismo internazionale è rivestita dalle informazioni riguardanti i flussi di passeggeri, le cui informazioni in merito potrebbero dar vita a specifiche banche-dati (PNR). L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha sospeso la discussione riguardante la creazione all'interno dell'UE del sistema di raccolta e trattamento dei dati dei passeggeri. Il piano di introdurre un sistema PNR meramente interno all'Unione è stato avanzato a partire dal 2007; nonostante sia stato fortemente sostenuto sia dalla Commissione che dal Consiglio, tale piano non è riuscito a dare frutti prima che il nuovo trattato costituzionale rendesse effettivo il coinvolgimento istituzionale del Parlamento europeo nel processo decisionale. Ciò produrrà, quasi certamente, una maggiore attenzione alla tematica della protezione dei dati personali e dei diritti individuali negli sviluppi delle future proposte normative europee in materia.

5) **Mandato di arresto europeo:** la decisione quadro 2002/584/GAI abolisce il principio della doppia incriminabilità per un reato rispetto a cui si chiede la cooperazione giudiziaria ad un altro Stato membro. La suddetta decisione ha il merito di produrre numerosi cambiamenti sostanziali in materia di cooperazione giudiziaria penale: innanzitutto l'elemento politico della decisione riguardante l'estradizione viene completamente rimosso, dal momento che il mandato d'arresto europeo viene fatto dipendere direttamente da una decisione giudiziale (Art. 1, 1° co.) pronunciata da un'autorità giudiziaria. In secondo luogo l'eccezione della "politicità" del reato è altrettanto rimossa (Art. 2). Inoltre la decisione quadro introduce una stretta tempistica alla procedura di risposta e soddisfazione della richiesta di cooperazione giudiziaria (Art. 17).

6) **Circolazione delle prove ed estradizione:** il Consiglio dell'UE ha approvato una Decisione che conferma gli accordi di mutua assistenza giudiziaria e di estradizione conclusi tra l'UE e gli Stati Uniti a supplemento e a miglioramento degli accordi di cooperazione giudiziaria in materia penale già esistenti fra gli Stati (COUNCIL DECISION 7746/09 *on the conclusion on behalf of the European Union of the Agreement on extradition between the European Union and the United States of America and the Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America*, 7 of April 2009).

<sup>45</sup> P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases and Materials* (4th ed.), vd. Chapter 11: "Human right in the EU", Oxford, 2007, p. 15.

*questi termini dal diritto internazionale umanitario, attività disciplinate da questo stesso diritto, né le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, che sono disciplinate da altre norme del diritto internazionale».* Innanzitutto si potrebbe dire che, anche se la decisione quadro non si propone di regolare i casi di terrorismo in tempo di guerra, con questa disposizione è come se ribadisse che, in ogni caso, anche nei contesti di conflitto armato, tali atti non rimarranno impuniti. Gli strumenti che l'Unione europea riconosce come operativi in queste differenti circostanze sono le norme di diritto umanitario e di diritto internazionale, sia per ciò che riguarda la responsabilità personale individuale, che la responsabilità internazionale degli Stati. Quindi per sviluppare in futuro la questione non si potrà prescindere dal riferimento e dal coordinamento dell'azione dell'Unione alle norme già esistenti nel diritto umanitario e penale internazionale<sup>46</sup>. Tale considerazione rappresenta sicuramente l'aperto riconoscimento del nodo cruciale su cui l'Unione concentrerà gli sforzi per sviluppare in futuro la disciplina del fenomeno terrorismo, in un processo che richiede la collaborazione di altri attori, nazionali e internazionali, proponendo la propria azione come rispettosa dei diritti e delle libertà fondamentali e coerente, sia all'interno che all'esterno del territorio stesso dell'Unione.

## 6. La clausola antiterrorismo

Tra i possibili strumenti con cui l'Unione europea potrebbe esercitare influenza diretta sui vicini Paesi del bacino del Mediterraneo, in particolare considerazione deve essere tenuta la cosiddetta "clausola antiterrorismo"<sup>47</sup>. Già il piano d'azione per combattere il terrorismo, approvato dal Consiglio europeo, il 21 settembre 2001, richiedeva al Consiglio di valutare sistematicamente le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati terzi alla luce del sostegno che questi Paesi eventualmente forniscono al terrorismo. Proprio in virtù di quest'obiettivo, la soluzione proposta è l'inserimento di una clausola antiterrorismo in tutti gli accordi con i Paesi terzi. Il rispetto di tale clausola potrebbe essere usato, poi, come parametro per valutare l'andamento delle relazioni tra l'UE e i Paesi terzi. Nell'ambito del vertice di Siviglia nel 2002<sup>48</sup>, il Consiglio europeo riafferma che la lotta di contrasto al terrorismo deve essere affrontata a livello globale e debba, perciò, implicare il fatto che l'UE inserisca delle clausole antiterrorismo in tutti gli accordi con Paesi terzi. Anche la dichiarazione del Consiglio europeo sulla lotta al terrorismo del 25 Marzo 2004 prevede, tra gli altri, due obiettivi che sono direttamente connessi alla sfera della gestione delle relazioni esterne dell'UE. Questi obiettivi sono: rendere più ampio il consenso sulla definizione e rafforzare gli sforzi pratici per contrastare il terrorismo (*objective n. 1*); predisporre, nell'ambito delle azioni esterne dell'UE, piani di intervento che siano diretti con priorità verso Paesi terzi dove occorra rafforzare la capacità di contrasto al terrorismo (*objective n. 7*). A proposito dell'obiettivo n. 1 la dichiarazione summenzionata esplicita il seguente mandato: «*Include effective counter-terrorism clauses in all agreements with third countries*», mentre a proposito dell'obiettivo n. 7 prevede per l'Unione il compito di: «*Ensure that specific counter-terrorism issues, including effective counter-terrorism clauses in all agreements, reflecting the priorities of the revised Plan of Action, are a key element of EU relations at all levels with priority countries*». I suddetti obiettivi sono stati ancora una volta riconsiderati nel Piano d'azione per combattere il terrorismo, adottato dal Consiglio

---

<sup>46</sup> E quindi non si potrà prescindere dal riferimento alle convenzioni di Ginevra, ma anche alle sentenze dei Tribunali penali internazionali; alle norme di diritto consuetudinario come al progetto di convenzione per quel che riguarda la responsabilità internazionale degli Stati.

<sup>47</sup> Il documento di riferimento a tal proposito è quello prodotto dal Consiglio dell'Unione europea: 14458/2/04 REV 2 EXT 1 (11.05.2005) RESTREINT UE; PESC 948; COTER 79; JAI 440; Brussels, 18 November 2004 (from : EU Counter-Terrorism Coordinator/Commission; to: PSC. Subject: EU Counter-Terrorism Clauses: assessment) che, però, non risulta essere ancora declassificato e accessibile al pubblico in tutte le sue parti.

<sup>48</sup> Le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 Giugno 2002 sono consultabili on-line: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf).

dell'Unione europea del 18 giugno 2004, che contiene una dichiarazione in merito allo stato di effettività delle clausole esistenti in materia di terrorismo e propone dei suggerimenti per migliorare la situazione, laddove è opportuno.

Riguardo alla natura giuridica di tali clausole antiterrorismo predisposte all'interno di accordi con Paesi terzi, una differenza può essere notata tra quelle contenute negli accordi di associazione e cooperazione, che hanno carattere vincolante, e le dichiarazioni politiche che non hanno valore giuridico e debbono essere lette piuttosto come dichiarazioni di intenti. Inoltre, le clausole antiterrorismo possono assumere le forme più diverse, a seconda della fonte giuridica in cui sono inserite: infatti, queste clausole possono essere parte di un accordo formale, possono costituire oggetto di uno scambio di lettere o di una dichiarazione congiunta<sup>49</sup>.

Tali clausole antiterrorismo, inserite sia in accordi con Paesi terzi che in piani d'azione, contribuiscono ad aumentare, grazie all'elemento di condizionalità, il peso politico dell'Unione sul piano dell'azione esterna, facendo sì che, ad esempio, l'impegno dei *partners* nel contrasto al terrorismo e ai fenomeni che lo favoriscono siano considerati come chiavi di volta nelle relazioni internazionali tra l'Unione europea e i Paesi terzi. Probabilmente, infatti, più che dal punto di vista pratico e operativo, allo stato attuale, la presenza di tali clausole antiterrorismo assume il significato politico di rafforzare le prospettive di sviluppo del settore di cooperazione giudiziaria e di polizia dell'Unione anche nella gestione delle relazioni internazionali. Essendo tali clausole antiterrorismo collegate a materie che interessano vari settori di competenza dell'Unione, implicano una penetrazione tra le politiche che oltrepassa la precedente divisione pilastrica (dal momento che sono coinvolti interessi che riguardano sia il settore della cooperazione, che quello più strettamente economico dei canali di finanziamento al terrorismo). La cooperazione giudiziaria e l'esercizio dell'azione penale contro i reati collegati al fenomeno terroristico impongono, quindi, la collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione e le autorità competenti nei diversi Paesi terzi. Perciò, laddove è possibile, dovrebbero essere conclusi accordi che mirino a sviluppare le opportunità per le agenzie dell'Unione (Europol, Eurojust) di intrecciare rapporti di scambio di informazioni e collaborazione con le autorità degli Stati terzi. Ciò al fine di permettere lo scambio tra i Paesi di tecniche e prassi specializzate di contrasto e prevenzione, utili per fronteggiare un fenomeno di portata transnazionale qual è, appunto, il terrorismo. Dal punto di vista dell'Unione, questa sarà sicuramente in grado di condividere, come esempio, l'esperienza maturata negli anni nel settore del controllo alle frontiere e gli standard di sicurezza, comunque rispettosi dei diritti individuali. Nel predisporre le clausole antiterrorismo, l'Unione terrà naturalmente in considerazione gli obblighi che derivano dal rispetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia di terrorismo.

## 7. Considerazioni conclusive

L'analisi dei molteplici strumenti di cui l'Unione europea si è dotata per il contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale dimostrano come, anche sul piano dell'azione esterna, l'Unione ha accompagnato all'impegno per un'armonizzazione dal punto di vista del diritto penale sostanziale, grazie alla ricerca di una definizione precisa del fenomeno, anche l'interesse per l'efficacia operativa delle indagini, promuovendo la maturazione di proficue forme di cooperazione tra le diverse autorità giudiziarie e di polizia. Inoltre, come più volte ricordato, il terrorismo internazionale prospera e trova fertile terreno di propaganda proprio nelle situazioni di maggiore povertà e squilibrio sociale. L'impegno dell'Unione europea, quale credibile attore unitario nello scacchiere

---

<sup>49</sup> Gli esempi concreti di clausole esistenti, seppur riportate nel documento che ha fornito lo spunto alla redazione di questo paragrafo, sono ancora segretate e non sono quindi accessibili alla consultazione pubblica.

internazionale, non può, quindi limitarsi alla mera previsione di strategie di contrasto, ma deve fronteggiare la sfida più impegnativa, ovvero quella di rintracciare e combattere le radici del fenomeno<sup>50</sup>. Irrinunciabile appare, perciò, per l'Unione Europea l'assunzione di un ruolo, si auspica sempre più attivo, proprio nella promozione dei diritti umani, nella riduzione della povertà attraverso l'appoggio a programmi di sviluppo e, soprattutto, nel sostegno alla partecipazione politica attiva delle popolazioni che spingono per la transizione degli attuali governi autocratici verso sistemi democratici.

---

<sup>50</sup> Per la portata del principio di coerenza a tal proposito si confronti la nota 30 e l'Art. 21 TUE.