



## IL BELGIO NELLA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO: IL CASO MOLENBEEK

*1. Cooperazione Internazionale 2. L'evoluzione della legislazione antiterrorismo in Belgio fino al 2014 3. Molenbeek come centrale europea del terrorismo islamico 4. L'evoluzione della legislazione antiterrorismo in Belgio dopo il 2015 5. Conclusione*

Il Belgio è uno dei Paesi europei maggiormente colpiti dagli attentati terroristici degli ultimi anni. Per questo motivo, ha sempre partecipato attivamente alla lotta contro il terrorismo, collaborando con varie organizzazioni internazionali ed europee, nonché promuovendo politiche attive volte alla protezione nazionale e alla salvaguardia dello Stato. Questo saggio analizza l'evoluzione della legislazione belga precedentemente e successivamente agli attentati europei del 2015/2016, i cui autori e mandanti hanno spesso avuto legami con la comunità di Molenbeek, nella periferia di Bruxelles.

### 1. COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Il Belgio ha partecipato a numerosi trattati bilaterali e multilaterali quali la Convenzione europea di estradizione (1957), la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (1959) e la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 con i successivi emendamenti del 2003, che hanno facilitato l'estradizione di persone che hanno commesso atti di terrorismo.

Questi trattati, benché abbiano talvolta una portata più ampia, sono applicabili anche nell'ambito della lotta contro il terrorismo.

Diverse sono le istituzioni internazionali con cui il Belgio collabora al fine della lotta al terrorismo.

- *Nazioni Unite*. Il Belgio ha ratificato la maggior parte delle Convenzioni dell'ONU contro il terrorismo e sostiene le attività e i progetti del "TPB – Terrorism Prevention Branch" dell'UNODC, del Piano di Azione del Segretario Generale dell'ONU per la prevenzione dell'estremismo violento e del Comitato del Consiglio di Sicurezza. <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>
- *Consiglio dei Diritti dell'Uomo*. Il Belgio è particolarmente coinvolto nei lavori della terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in favore del rispetto da parte degli Stati membri delle loro obbligazioni internazionali in materia di Diritti dell'Uomo nella lotta contro il terrorismo. <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/home.aspx>
- *Consiglio d'Europa*. Sotto la presidenza belga, il Consiglio d'Europa ha adottato nel maggio 2015 un piano d'azione di lotta contro l'estremismo violento e la radicalizzazione. <https://www.coe.int/it/web/portal>

- *GAFI – Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale*. Il Belgio fa parte di tale organismo intergovernativo e applica le 40 raccomandazioni speciali elaborate in materia di lotta contro il riciclaggio dei capitali e il finanziamento del terrorismo. <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-belgium-2015.html>
- *Unione Europea*. Le attività dell'Unione Europea concernenti la lotta contro il terrorismo sono di tale vastità che non è possibile, in questa sede, riassumere tutta la normativa che ne è derivata. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/> Ricordiamo però il quadro della “Strategia contro il Terrorismo” adottato nel dicembre 2005 dall'UE, che si articola attorno a 4 assi: prevenzione, protezione, perseguimento e reazione. Tale strategia è stata poi aggiornata nel 2008 e 2015.

## 2. L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE ANTI-TERRORISMO IN BELGIO FINO AL 2014

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno provocato in Belgio, così come nel resto del mondo, un forte impatto sulla legislazione per la lotta contro il terrorismo. Fino a quel momento, il Paese non aveva una specifica legislazione in tale ambito.

Con la Legge del 19 dicembre 2003, il Belgio ha adottato la Decisione Quadro del 13 giugno 2002 relativa alla lotta contro il terrorismo introducendo nel Codice Penale (i) un aumento di pena per reati già previsti in ragione delle finalità di terrorismo e l'introduzione di nuove fattispecie di reato – artt. 137 e 138, (ii) la concetto di gruppo terroristico – artt. 139 e 140 e (iii) il fiancheggiamento e l'aiuto alla commissione di atti terroristici – art. 141.

Questa legge introduce un “reato di appartenenza”, per il quale si può essere perseguiti non perché si è commesso un determinato atto, ma semplicemente perché si è membri, o presunti tali, di un'organizzazione ritenuta di matrice terroristica. La fluidità di questa norma lascia dunque spazio all'interpretazione soggettiva da parte dei Pubblici Ministeri e dei Giudici.

In seguito alla «resistenza» dell'apparato giudiziario nel 2004, la Corte Costituzionale, a seguito di un ricorso depositato dalla Lega per i Diritti dell'Uomo, ha parzialmente annullato la legge in questione evidenziando l'incostituzionalità di svariate misure contenute nel testo della medesima. Al fine di fronteggiare gli effetti dell'annullamento della Corte, il Governo ha presentato e fatto approvare la Legge del 27 dicembre 2005 che ha introdotto diversi emendamenti per migliorare le modalità d'investigazione nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Questa legge riprende i contenuti essenziali della Legge del 2003.

La legge del 13 febbraio 2013 ha recepito nell'ordinamento belga la decisione quadro dell'Unione Europea del 28 novembre 2008 in materia di terrorismo. Tale legge ha introdotto nel Codice Penale nuovi reati con finalità di terrorismo: la provocazione pubblica a commettere un reato – art. 140bis, il reclutamento - 140 ter e l'addestramento attivo o passivo–140 quater e quinquies.

Ancora una volta una parte della società civile (Lega dei diritti dell'Uomo, alcuni sindacati degli Avvocati e dei lavoratori etc.) ha presentato un ricorso per l'annullamento di alcune disposizioni di tale legge, in particolare quelle relative all'incriminazione per incitazione al terrorismo; è stato infatti criticato il concetto di incitazione indiretta, vale a dire di un messaggio che non incita esplicitamente alla commissione di un reato terroristico e quindi lascia eccessivo spazio

all'interpretazione soggettiva da parte dei Giudici generando quindi il rischio di una violazione del diritto di libertà di espressione.

In Belgio, con riferimento ai reati relativi al terrorismo, sono applicabili alcuni specifici metodi d'indagine quali le intercettazioni telefoniche, le infiltrazioni, la protezione di testimoni, l'utilizzo di fonti anonime e altri strumenti dettagliati e specifici.

### 3. MOLENBEEK COME CENTRALE EUROPEA DEL TERRORISMO ISLAMICO

Tra il 2014 e il 2015 l'attenzione mondiale si focalizza sul quartiere di Molenbeek, definito come la roccaforte dei terroristi islamici. Tra mandanti ed esecutori materiali, sono passati da tale quartiere di Bruxelles i responsabili della strage al Museo ebraico di Bruxelles del 2014, del massacro al supermercato kosher parigino del 2015, del fallito attentato al treno Amsterdam-Parigi dello stesso anno, e tre dei dieci terroristi che nel novembre 2015 hanno seminato il panico per le strade di Parigi. Anche prima di allora, da Molenbeek venivano i responsabili dell'assassinio del comandante afgano Massoud del 2001 e dell'attentato alla stazione madrilenana di Atocha del 2004. Dato il considerevole elenco, l'opinione pubblica ha iniziato a ricercare le motivazioni di tale fenomeno.

Molenbeek ospita quasi centomila persone, e presenta un tasso di disoccupazione giovanile del 40% e di abbandono scolastico pari al 21% per i ragazzi e al 15% per le ragazze. Queste percentuali ne hanno fatto uno dei quartieri più difficili in tutto il territorio nazionale.

Da una parte, il governo belga è stato bersaglio di molti osservatori, anche neutrali, che hanno accusato Bruxelles di non aver esercitato sufficienti controlli sui cittadini belgi responsabili dei cruenti attentati in Europa. Ci sono state contestazioni profonde anche verso il comune di Molenbeek, accusato di aver governato facendo eccessive concessioni alla comunità islamica utilizzata come serbatoio di voti. La reazione da parte dell'opinione pubblica, belga e internazionale, è stata di chiedere leggi più drastiche e incisive; sono infatti state introdotte in questo periodo misure quali l'isolamento, il divieto di espatrio, il ritiro del passaporto e della carta d'identità, l'obbligo di conservazione dei tabulati da parte delle società telefoniche e la detenzione preventiva.

Dall'altra parte, una fetta dell'opinione pubblica sostiene invece che il territorio della periferia di Bruxelles ha fornito terreno fertile per la radicalizzazione jihadista. Sono infatti presenti numerose problematiche riguardanti l'immigrazione, la disoccupazione, la mancanza di politiche di integrazione e l'infiltrazione della religione estremista. I governanti locali sono stati accusati di non aver compreso tali problematiche sociali che hanno colpito soprattutto i giovani della seconda generazione di una comunità facilmente sensibile al richiamo dei principi di un islam combattente professato dagli imam più radicali. Di conseguenza non sarebbe auspicabile tanto un inasprimento della legislazione, ma una risoluzione a monte delle problematiche sopra citate.

Si crea quindi la necessità di bilanciare due esigenze contrapposte, da una parte quella di garantire la sicurezza dello Stato e dei cittadini e dall'altra quella di garantire i diritti fondamentali dell'uomo.

#### 4. L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE ANTI-TERRORISMO IN BELGIO DOPO IL 2015

Come gli attentati terroristici di inizio millennio avevano dato origine a una serie di iniziative legislative nell'ambito della lotta contro il terrorismo, anche gli attentati in Europa del 2015-2016 hanno originato una seconda ondata di norme legislative.

La legge del 20 luglio 2015 ha introdotto un nuovo reato che persegue la partenza o il ritorno in Belgio al fine di commettere un atto terroristico. La problematica discussa in questo caso è che il fatto di uscire o rientrare in uno Stato non è un'attività che possa di per sé essere penalmente perseguibile. La difficoltà di provare l'intenzione criminale genera il rischio di sostenere l'intenzione terroristica sulla base di elementi non pienamente comprovati. Questo potrebbe provocare un'inversione dell'onere della prova imponendo all'accusato di doversi disculpare, con il rischio di violare il principio di presunzione di innocenza.

La legge del 27 aprile 2016 ha creato una base giuridica per costituire banche dati comuni in materia di *foreign fighters*, causando problematiche riguardo al diritto alla privacy e ha ampliato la possibilità di intercettazioni telefoniche nel quadro della lotta contro il commercio illegale di armi.

Le leggi del 3 agosto 2016 e del 14 dicembre 2016 hanno esteso l'applicazione di alcuni reati esistenti e hanno introdotto il reato di preparazione di un attentato terroristico (art. 140 septies), posizionando la soglia di punibilità a livello dell'intenzione e/o del tentativo. Ancora una volta vi è la difficoltà e la discrezionalità nel provare che alcuni atti di per sé non punibili (osservazioni di luoghi, di abitudini di persone, detenzione di disponibilità finanziarie, di mezzi di comunicazione e di locali) siano destinati alla preparazione di un atto terroristico.

La legge del 24 febbraio 2017 prevede la possibilità di ritirare i permessi di soggiorno e di rendere meno efficaci le garanzie previste in materia di detenzione ed espulsione degli stranieri, compresi gli stranieri nati in Belgio o ivi residenti da numerosi anni, in caso di minaccia all'ordine e alla sicurezza nazionale. Tuttavia non vi è una chiara definizione dei concetti di "minaccia per l'ordine pubblico" e di "sicurezza nazionale", lasciando quindi un ampio margine di discrezionalità all'Ufficio degli stranieri, delegato a tali compiti. Si può constatare che il concetto di "straniero" è sempre più presente nei dispositivi di sicurezza belgi sia a livello amministrativo che penale.

La legge del 6 luglio 2017 introduce nel Codice Penale un'eccezione all'obbligo di rispettare il segreto professionale (art. 458ter) in determinati casi previsti dalla Legge, da un Decreto o da un'autorizzazione motivata di un magistrato. Solo gli avvocati sono esclusi dal campo di applicazione di tale articolo. Anche in questo caso si manifesta la discrezionalità nell'applicazione della legge come ad esempio la facoltà del depositario del segreto di divulgarlo o meno e l'estensione alla prevenzione degli atti terroristici.

La legge del 30 luglio 2018 impone ai rappresentanti locali di creare delle "Cellules de sécurité intégrale locales" in materia di prevenzione della radicalizzazione, dell'estremismo e del terrorismo (CSIL). Questa legge pone egualmente delle questioni legate ai principi di

proporzionalità, di necessità e di sicurezza giuridica. In particolare il ricorso alla CSIL dipende dall'identificazione di "segnali" di un "processo di radicalizzazione" lasciando vaghi e senza chiarimenti concreti la definizione di tali concetti.

Il Belgio è stato inoltre al centro di numerose critiche da parte di diverse organizzazioni internazionali circa la cattiva gestione dei detenuti accusati di terrorismo.

Diverse organizzazioni umanitarie accusano il Belgio di aver reso più dure le condizioni carcerarie per rispondere alla domanda di parte dell'opinione pubblica di misure per garantire la sicurezza della società. In particolare, vengono criticate le modalità di identificazione dei potenziali terroristi, del loro isolamento, e del prolungamento dei termini di carcerazione dei detenuti qualificati come terroristi rispetto ai detenuti comuni.

Nonostante gli impegni presi e le raccomandazioni di diverse organizzazioni internazionali, il Belgio non ha posto in essere un istituto nazionale per la protezione e la promozione dei Diritti dell'Uomo, con l'obiettivo di verificare il rispetto dei diritti fondamentali, trasmettere le esperienze e applicare le norme internazionali in tale ambito. In Belgio esistono tuttavia altri organismi che potrebbero avere competenza su tale tema (Comitato permanente per il controllo dei servizi di polizia, l'Ispettorato Generale della polizia federale e locale, il Consiglio centrale di sorveglianza penitenziaria, le Commissioni di Sorveglianza), ma nessuno ha un mandato sufficientemente ampio per adempiere a questo compito. Sarebbe quindi auspicabile una riorganizzazione dei Comitati esistenti per ridefinire priorità e competenze più che la creazione di un nuovo Organismo.

La legge del 5 maggio 2019, in conformità alla Direttiva UE 2017/541, introduce il reato dell'autoformazione, particolarmente via internet, al fine di commettere o contribuire alla commissione di un atto terroristico. Si punisce chi si addestra, ad esempio, alla fabbricazione o utilizzo di esplosivi, di armi o di sostanze nocive o pericolose. Per l'applicazione di tale fattispecie è necessario provare il "comportamento attivo" al fine di commettere un attacco terroristico, non viene quindi punita la consultazione occasionale di un sito con contenuti terroristici.

Il Rapporto del 2019 del "Comite T" (Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme), composto da diversi attori della società civile, mette in evidenza l'inflazione della legislazione in materia antiterroristica degli ultimi anni.

Il Rapporto 2020 evidenzia come le garanzie procedurali si sono ridotte a causa della sempre maggior applicazione delle misure amministrative a scapito del processo penale, con un rafforzamento del potere esecutivo a detrimento del potere legislativo e giudiziario.

La polizia amministrativa dispone generalmente di mezzi meno pervasivi, e quindi necessita di garanzie meno efficaci, rispetto alla polizia giudiziaria. Negli ultimi anni, il crescente ricorso alla polizia amministrativa ha esteso notevolmente i mezzi e il perimetro d'azione nella lotta al terrorismo, come si evidenzia da diverse attività quali la moltiplicazione delle banche dati, la raccolta di informazioni tramite video-sorveglianza, il sequestro di documenti amministrativi quale la carta d'identità, la possibilità di leggi comunali, la chiusura di edifici per sospetto terrorismo, e l'integrazione di attori amministrativi (Ufficio degli stranieri) nelle attività di prevenzione del terrorismo.

## 5. CONCLUSIONE

Il corpo legislativo nell'ambito della lotta contro il terrorismo belga conta di una decina di reati introdotti dall'intenso lavoro del legislatore tra il 2003 e il 2019. L'orientamento è di anticipare la commissione dei reati incriminando i comportamenti e gli atti preparatori. Il realizzarsi del reato non è più necessario, è infatti sufficiente che vi sia anche solo un comportamento "pericoloso" che avrebbe potuto generarlo.

Il legislatore belga si è orientato a utilizzare il diritto penale per prevenire la minaccia terroristica piuttosto che come strumento di repressione dell'atto terrorista una volta verificatosi.

L'introduzione di leggi rapide, dure ed efficaci per garantire la sicurezza nazionale, soprattutto a valle di attentati terroristici cruenti e l'appello della società civile al continuo rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo necessitano di un punto di sintesi che deve essere perseguito dal legislatore per bilanciarne le esigenze. Tale attività sarà tanto più efficace tanto più sinergica con l'attività istituzionale che deve perseguire politiche di integrazione sociale.

Un buon esempio di integrazione, sviluppato però dalla società civile e non dalle istituzioni, è stato proprio posto in essere nel quartiere di Molenbeek; si tratta della creazione di MolenGeek, un progetto sviluppato da alcuni giovani imprenditori nel 2017 con il coinvolgimento di Google e Samsung. L'obiettivo descritto nel sito ufficiale ([www.molengeek.com](http://www.molengeek.com)) è di accompagnare il giovane imprenditore nel percorso per lo sviluppo dell'attività imprenditoriale, sin dalle fasi iniziali e favorire allo stesso tempo, l'integrazione sociale combattendo fenomeni come la radicalizzazione e l'esclusione sociale. Un progetto di successo apprezzato e supportato anche dalla Commissione Europea e adottato anche in Italia, a Padova.

### *Bibliografia e sitografia:*

- (1) Pyramides: Revue du Centre d'études et de recherches en Administration Publique
- (2) [www.entraide.be/IMG/pdf/analysecriminalisationbelgique.pdf](http://www.entraide.be/IMG/pdf/analysecriminalisationbelgique.pdf)
- (3) [www.aljazeera.com/indepth/features/overcoming-prejudice-poverty-molenbeekphobia-brussels-190731145739811.html](http://www.aljazeera.com/indepth/features/overcoming-prejudice-poverty-molenbeekphobia-brussels-190731145739811.html)
- (4) [www.rm.coe.int/16806ed6ba](http://www.rm.coe.int/16806ed6ba) Comité d'experts sur le terrorisme (Codexter) Octobre 2016
- (5) [www.comitet.be](http://www.comitet.be)
- (6) [www.blog.ilgiornale.it/ilsenzapatria/2015/11/24/le-vere-colpe-di-bruxelles/](http://www.blog.ilgiornale.it/ilsenzapatria/2015/11/24/le-vere-colpe-di-bruxelles/)

Viola Maestrini  
[viola.maestrini@gmail.com](mailto:viola.maestrini@gmail.com)