



**Bruxelles, 20 novembre 2015  
(OR. en)**

**14419/15**

**JAI 902  
CATS 121  
ENFOPOL 366  
COPEN 324**

## **RISULTATI DEI LAVORI**

---

Origine: Segretariato generale del Consiglio

in data: 20 novembre 2015

Destinatario: delegazioni

---

n. doc. prec.: 14350/15 JAI 894 CATS 117 ENFOPOL 358 COPEN 318

---

Oggetto: Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento (20 novembre 2015)

---

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, adottate dal Consiglio nella 3432<sup>a</sup> sessione tenutasi il 20 novembre 2015.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E DEGLI STATI MEMBRI  
RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO SUL RAFFORZAMENTO DELLA RISPOSTA DI  
GIUSTIZIA PENALE ALLA RADICALIZZAZIONE CHE PORTA AL TERRORISMO E  
ALL'ESTREMISMO VIOLENTO

CONSTATANDO che la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento pone, per la sua natura pluridimensionale e dinamica, sfide sostanziali e mutevoli a cui occorre dare una risposta anche giudiziaria - innanzitutto da parte degli Stati membri ma ove opportuno anche con un sostegno coordinato a livello europeo in conformità dei trattati;

RICORDANDO che, nel quadro della strategia antiterrorismo dell'UE<sup>1</sup>, il Consiglio ha adottato, in giugno 2014<sup>2</sup>, dicembre 2014<sup>3</sup> e giugno 2015<sup>4</sup>, una "Strategia riveduta dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo", che fa riferimento all'importanza di prevenire e contrastare il fenomeno come priorità per l'azione futura;

RICORDANDO che il Consiglio europeo, nella dichiarazione del 12 febbraio 2015<sup>5</sup>, ha sottolineato l'esigenza di definire iniziative in materia di reinserimento nel contesto giuridico al fine di affrontare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, anche nelle carceri;

MUOVENDO dalle discussioni dei ministri della giustizia su una risposta giudiziaria efficace alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, conclusesi con la dichiarazione comune di Riga del 29-30 gennaio 2015, come pure dai dibattiti tenuti durante la colazione di lavoro tra i ministri del 13 marzo 2015 e, più di recente, dai risultati della conferenza ministeriale del 19 ottobre 2015 dedicata al tema;

---

<sup>1</sup> Doc. 14469/4/05.

<sup>2</sup> Doc. 9956/14.

<sup>3</sup> Doc. 16526/14.

<sup>4</sup> Doc. 9951/15.

<sup>5</sup> Doc. SN 10/15.

TENENDO CONTO che la comunicazione della Commissione "Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE"<sup>6</sup>, l'Agenda europea sulla sicurezza di aprile 2015<sup>7</sup>, nonché le conclusioni del Consiglio sulla rinnovata strategia di sicurezza interna dell'Unione europea di giugno 2015<sup>8</sup> considerano le questioni specifiche del disimpegno, della riabilitazione e della deradicalizzazione/antiradicalizzazione una priorità d'intervento per i prossimi anni,

il Consiglio dell'Unione europea e gli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio,

RITENGONO necessario adottare un approccio trasversale e pluridisciplinare per contrastare con efficacia la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, tenendo conto di tutti i diversi aspetti: prevenzione, indagine, azione penale, condanna, riabilitazione e reinserimento;

CONSIDERANO necessario a tale scopo assicurare il coordinamento e le sinergie opportuni tra tutti i soggetti interessati pubblici e privati, in particolare procuratori e giudici, avvalendosi degli strumenti giuridici e delle politiche esistenti nel pieno rispetto dello stato di diritto e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

TENENDO IN DEBITO CONTO i rischi per la sicurezza pubblica

CONSAPEVOLI della necessità di distinguere in funzione dei bisogni effettivi e dei rischi specifici di ogni situazione locale, dei sistemi giuridici e giudiziari nazionali, nonché delle parti e dei soggetti coinvolti, e conseguentemente della necessità di un approccio caso per caso

CONCLUDONO pertanto che le azioni seguenti contribuirebbero alla risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, ESORTANO tutti i soggetti interessati pertinenti a realizzare le azioni opportune ogniqualvolta e laddove possibile e SOTTOLINEANO il ruolo essenziale degli attori locali

---

<sup>6</sup> Doc. 5451/14.

<sup>7</sup> Doc. 8293/15.

<sup>8</sup> Doc. 9798/15.

## 1. Struttura e organizzazione dei regimi di detenzione

- Gli Stati membri dovrebbero attuare una politica studiata e su misura per prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento nelle carceri, adattata alle circostanze nazionali e alle necessità dei soggetti coinvolti, tra l'altro ad esempio
  - sviluppando strumenti di valutazione del rischio e strumenti per individuare segni precoci di radicalizzazione, e rafforzando lo scambio di informazioni tra i vari soggetti della filiera della giustizia penale
  - mettendo a disposizione nelle carceri un numero congruo di rappresentanti religiosi adeguatamente formati e fornendo supporto a operatori sociali e counsellor
  - offrendo ai detenuti opportunità di apprendimento e di sviluppo di capacità di riflessione critica in carcere
  - provvedendo a un ambiente carcerario sicuro per attuare programmi di riabilitazione e reinserimento efficaci, che prestino attenzione al livello di rispetto e alle interazioni tra personale penitenziario e detenuti
  - in questo contesto, proseguendo a lavorare al miglioramento delle condizioni detentive in conformità delle norme elaborate e dei lavori in corso in questo settore all'interno del Consiglio d'Europa
- in questo contesto, gli Stati membri dovrebbero attingere alle esperienze maturate, alle migliori pratiche e alle raccomandazioni proposte dalla rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN) e, in particolare dal gruppo di lavoro RAN "Prison and probation" (Carcere e messa alla prova), da ultimo nel suo documento di valutazione di ottobre 2015 "Dealing with radicalisation in the prison and probation context" (Il problema della radicalizzazione in situazioni detentive e di messa alla prova)
- la RAN dovrebbe continuare a fornire una piattaforma per lo scambio di buone pratiche sul tema, e fornire contributi per il riesame del manuale del 2008 - elaborato da Austria, Francia e Germania - sulle modalità di trattamento della radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, in particolare nelle carceri
- gli Stati membri dovrebbero sviluppare come opportuno programmi di deradicalizzazione/disimpegno/riabilitazione in carcere, in preparazione del rilascio, e programmi dopo il rilascio per promuovere il reinserimento
- gli Stati membri dovrebbero ricorrere al centro di eccellenza RAN e avvalersi dell'offerta di quest'ultimo di sostenerli, su richiesta, nel mettere a punto tali programmi.

## 2. Misure alternative o supplementari all'azione penale e/o detenzione

- Gli Stati membri dovrebbero affrontare il rapporto con i combattenti terroristi stranieri in modo globale e pluridisciplinare, se opportuno anche scambiando informazioni pertinenti tra autorità di contrasto, servizi di sicurezza e uffici della pubblica accusa e, ove applicabile, con le autorità locali e gli operatori sociali; a tal fine potrebbero essere istituiti organi o metodi di lavoro pluridisciplinari o di altro tipo che garantiscano un seguito integrato di casi
- Gli Stati membri dovrebbero sfruttare appieno il potenziale dell'ECRIS e la Commissione dovrebbe presentare una proposta volta a estendere la copertura di ECRIS ai cittadini dei paesi terzi
- Gli Stati membri dovrebbero considerare, nel quadro dei rispettivi sistemi giuridici e valendosi della flessibilità dei propri sistemi di giustizia penale (giovanile), un approccio su misura caso per caso, basato su un'adeguata valutazione dei rischi che tenga in debito conto gli interessi di protezione e di sicurezza pubblica, considerando ove opportuno misure alternative o supplementari all'azione penale e/o alla detenzione in tutte le fasi della procedura, tra cui la riabilitazione, anche come condizione per la messa in prova o la sospensione della pena detentiva
- Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di ricorrere - sviluppandolo ulteriormente - a uno strumento di valutazione dei rischi ad uso della magistratura da applicare allorché si considerano le misure alternative o supplementari anzidette in base ad un approccio individuale, anche con la possibilità di rivalutare periodicamente il rischio, tenendo conto del fatto che la deradicalizzazione è un processo dinamico; in questo contesto ci si dovrebbe valere dei lavori già svolti dal Consiglio d'Europa e dal Centro internazionale per l'antiterrorismo (ICCT).

### 3. Integrazione, riabilitazione e reinserimento

- Gli Stati membri dovrebbero mettersi alla guida di iniziative per affrontare i fattori sottostanti la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento mediante misure preventive mirate, sviluppando azioni e programmi, anche nel settore dell'istruzione, forieri di coesione che promuovano i diritti fondamentali, lo stato di diritto e la democrazia e incentivino società inclusive, tolleranti e pluralistiche
- le autorità locali, nazionali, europee e internazionali, insieme con la società civile, dovrebbero mettere a punto metodi e strumenti per infrangere gli stereotipi e sviluppare contro-argomentazioni rivolte a gruppi bersaglio diversi, anche ricorrendo alla creazione di reti e spazi pubblici di dialogo
- in questo contesto gli Stati membri, con il sostegno della Commissione e delle agenzie interessate dell'UE, dovrebbero in particolare contrastare l'uso di Internet a fini di radicalizzazione e reclutamento nelle file del terrorismo, nonché di incitamento all'odio online che alimenta la paura, diffonde pregiudizi e stereotipi riguardo a comunità e gruppi specifici, e incita alla violenza e all'odio, segnatamente sviluppando, anche con fornitori di servizi Internet, la cooperazione sulla comunicazione strategica e, ove opportuno, unità addette alla segnalazione su Internet, ad esempio proseguendo nel sostegno all'unità Europol addetta alle segnalazioni su Internet e al gruppo di consulenza per le comunicazioni strategiche per la Siria
- Gli Stati membri dovrebbero attuare misure che consentano la riabilitazione, la deradicalizzazione o il disimpegno sia all'interno che all'esterno delle carceri, nonché il reinserimento nella società dei combattenti di ritorno e di coloro che non possono viaggiare, misure che dovrebbero adattarsi alla situazione locale e ai singoli casi
- Gli Stati membri dovrebbero coinvolgere le vittime e gli ex combattenti terroristi stranieri riabilitati, nonché gli operatori sociali, le comunità e le famiglie
- Gli Stati membri dovrebbero scambiarsi esperienze e buone pratiche in ordine a riabilitazione, deradicalizzazione e disimpegno, all'interno o all'esterno delle carceri
- gli Stati membri dovrebbero ricorrere alle competenze specialistiche del centro di eccellenza RAN e avvalersi dell'offerta di quest'ultimo di sostenerli, su richiesta, nel mettere a punto tali programmi.

#### 4. Formazione

- Gli Stati membri dovrebbero fornire risorse per l'adeguata formazione di tutti i soggetti (personale carcerario, funzionari preposti alla messa in prova, magistratura, ecc.) che trattano gli estremisti violenti radicalizzati o coloro che sono a rischio di radicalizzazione, in modo duraturo e pluridisciplinare e valendosi del sostegno disponibile a livello dell'UE e internazionale
- La Rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e la CEPOL, valendosi delle competenze specialistiche di Eurojust e del centro di eccellenza RAN e, ove opportuno della Confederazione europea della probation (CEP) e di Europris, dovrebbero sostenere gli Stati membri con una gamma di formazioni (corsi tradizionali, seminari web, scambio di personale, ...) destinate a tutti i soggetti della filiera della giustizia penale che si occupa di terrorismo; in questo contesto dovrebbe essere prestata particolare attenzione alla metodologia di valutazione del rischio e allo sviluppo di programmi di riabilitazione, all'uso di alternative alla detenzione, nonché a opportunità formative analoghe per i soggetti che non appartengono alla magistratura e che si occupano di persone radicalizzate.

#### 5. Apprendere dal monitoraggio e dallo scambio di pratiche

- Eurojust dovrebbe continuare a monitorare le tendenze e gli sviluppi, utilizzando il proprio TCM-Terrorism Conviction Monitor (panoramica degli sviluppi giudiziari di casi connessi al terrorismo), del quadro legislativo applicabile e della pertinente giurisprudenza negli Stati membri in ordine al terrorismo e alla radicalizzazione violenta, compreso uso di alternative all'azione penale e alla detenzione, contribuendo in tal modo all'ulteriore sviluppo dell'intervento penale nei confronti dei combattenti terroristi stranieri

– Eurojust, RAN (attraverso i relativi gruppi di lavoro nonché attraverso il suo centro d'eccellenza), REFG, e, ove opportuno, Europol, nonché CEP ed Europris, dovrebbero promuovere lo scambio delle pratiche nazionali esistenti e delle esperienze acquisite, servendosi anche dei lavori di altri pertinenti organi (in particolare UNICRI<sup>9</sup> e GCTF<sup>10</sup>) concernenti la risposta di giustizia penale [...] alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, in particolare le questioni di cui ai punti da 1 a 4:

- assetto e organizzazione delle strutture di detenzione
- strumenti di valutazione del rischio che dovranno essere usati da giudici e procuratori nonché dal personale carcerario per valutare il livello di minaccia rappresentato dai combattenti terroristi stranieri e da quelli di ritorno
- sistemi di selezione, intesi a valutare la linea d'azione più appropriata per ogni singolo caso
- misure alternative supplementari all'azione penale e/o alla detenzione, e in particolare programmi di riabilitazione sia all'interno che all'esterno delle carceri
- cooperazione tra i pertinenti soggetti coinvolti, sia nell'ambito del contesto giudiziario che al di fuori di esso, anche in ordine alla formazione
- intervento penale nei confronti dei combattenti terroristi stranieri
- uso di Internet e piattaforme dei media sociali

## 6. Finanziamento

- La Commissione dovrebbe agevolare la realizzazione di quanto precede attraverso il finanziamento dell'UE per programmi di formazione all'indirizzo dei vari soggetti coinvolti e per progetti specifici, secondo le regole dei pertinenti programmi di finanziamento
- La Commissione dovrebbe mettere a disposizione degli Stati membri finanziamenti per lo sviluppo di programmi di deradicalizzazione/riabilitazione - da impiegare sia nelle carceri che nel corso dell'azione penale - in particolare replicando opportuni esempi di migliori pratiche degli Stati membri in via prioritaria, nonché sostenere l'istituzione di tali programmi da parte del centro d'eccellenza RAN

---

<sup>9</sup> Istituto interregionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia

<sup>10</sup> Forum globale antiterrorismo



- Gli Stati membri dovrebbero realizzare progetti specifici volti a una migliore attuazione della legislazione sul razzismo e la xenofobia, anche attraverso la formazione di giudici, procuratori e polizia; a tal fine la Commissione metterà a disposizione finanziamenti mirati
- Gli Stati membri dovrebbero sostenere le organizzazioni della società civile al fine di promuovere la tolleranza e contrastare i reati di odio e l'incitamento all'odio, anche sviluppando contro-argomentazioni on line, con un contributo della Commissione all'iniziativa
- La Commissione dovrebbe promuovere l'adozione di politiche di integrazione sociale attraverso il Fondo sociale europeo
- Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare i diversi soggetti coinvolti, compresi quelli della giustizia penale, le autorità locali e la società civile, ad avvalersi pienamente di tutti i fondi disponibili
- Le azioni anzidette dovrebbero essere realizzate con le risorse finanziarie previste dal quadro finanziario pluriennale e tali questioni integrate nella revisione intermedia del quadro stesso.

## 7. Dimensione esterna

- L'UE dovrebbe promuovere misure di risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento a livello internazionale e assistere i paesi terzi partner al riguardo, tenendo in debito conto le circostanze locali e gli interessi di protezione e di sicurezza pubblica

INVITANO la presidenza, la Commissione e il coordinatore antiterrorismo dell'UE a riferire, ove e come opportuno, al Consiglio in merito ai progressi nell'attuazione delle presenti conclusioni.