



Bruxelles, 6 giugno 2019
(OR. en)

9727/19

CT 55
ENFOPOL 278
COTER 71
JAI 589
COPEN 237

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
in data:	6 giugno 2019
Destinatario:	delegazioni
n. doc. prec.:	9366/19
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione - <i>Conclusioni del Consiglio (6 giugno 2019)</i>

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione, adottate dal Consiglio nella 3697^a sessione tenutasi il 6 giugno 2019.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO

sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione

SOTTOLINEANDO che la lotta contro il terrorismo è una priorità assoluta all'ordine del giorno del Consiglio,

TENENDO CONTO del fatto che nell'ottobre 2018 il Consiglio europeo ha chiesto misure volte a rafforzare la capacità di prevenire e rispondere efficacemente alla radicalizzazione e al terrorismo, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali,

RILEVANDO che la radicalizzazione in tutte le sue forme, che porta al terrorismo e all'estremismo violento, continua a porre sfide significative che rendono necessario un approccio multiagenzia, in primo luogo negli Stati membri, poi a livello dell'UE e in seguito nelle regioni limitrofe prioritarie,

SOTTOLINEANDO la particolare importanza e urgenza di misure efficaci tese ad affrontare gli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento, prevenire la radicalizzazione nelle carceri e attuare strategie di riabilitazione e reinserimento alla luce del rischio posto dal numero crescente di autori di reati di terrorismo ed estremismo violento o di autori di reati che si sono radicalizzati nel corso della loro permanenza in carcere, e del fatto che nei prossimi due anni si prevede che molti di questi siano scarcerati, come messo in evidenza dalla valutazione UE della minaccia nel settore della lotta al terrorismo,

ACCOGLIENDO CON FAVORE gli sforzi comuni degli Stati membri e della Commissione in tale settore, in particolare la relazione finale del gruppo di esperti ad alto livello della Commissione in materia di radicalizzazione (HLCEG-R), l'istituzione del comitato direttivo sulla radicalizzazione e gli orientamenti strategici su un approccio coordinato dell'UE sulla prevenzione della radicalizzazione nel 2019, che indicano che la gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento e la prevenzione della radicalizzazione nelle carceri rimangono sfide significative in tutta l'UE, e raccomandano di potenziare la capacità degli Stati membri di sviluppare, attuare e valutare gli strumenti di valutazione del rischio e i programmi di disimpegno, in modo da consentire una riabilitazione e un reinserimento mirati ed efficaci degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento,

ACCOGLIENDO CON FAVORE l'iniziativa degli Stati membri in materia di attività di prevenzione nelle carceri, di riabilitazione e di reinserimento nel quadro dell'approccio basato su progetti introdotto nelle raccomandazioni dell'HLCEG-R,

RILEVANDO che le conclusioni della relazione della commissione speciale del PE sul terrorismo hanno inoltre sottolineato la necessità di affrontare la sfida crescente della radicalizzazione nelle carceri e di sviluppare e attuare misure più efficaci in questo settore,

RICONOSCENDO il lavoro svolto in questo settore dal Centro di eccellenza della Rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione (RAN), che costituisce una piattaforma essenziale per lo scambio di migliori pratiche tra gli operatori e per lo sviluppo di conoscenze in questo particolare settore,

RICORDANDO, in particolare:

- 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 violento¹, adottate il 20 novembre 2015, e segnatamente le conclusioni sui regimi di detenzione, la riabilitazione, il reinserimento e la formazione;
- gli orientamenti riveduti per la strategia dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo del 30 giugno 2017²;
- le conclusioni della conferenza sulla radicalizzazione nelle carceri tenutasi il 27 febbraio 2018, organizzata dalla Commissione insieme alla presidenza bulgara (che ha fatto il punto dei lavori compiuti nel settore a partire dal 2015);
- la colazione di lavoro dei ministri della giustizia del 9 marzo 2018 sulla radicalizzazione nelle carceri;
- il piano d'azione comune UE-Balcani occidentali sulla lotta al terrorismo, firmato nell'ottobre 2018,

¹ Doc. 14419/15.

² Doc. 10855/17.

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

RICONOSCE il rischio potenziale per i cittadini europei derivante da atti terroristici ispirati, organizzati, facilitati o commessi da autori di reati di terrorismo ed estremismo violento e/o da individui che si sono radicalizzati nel corso della loro permanenza in carcere;

RICONOSCE la necessità di migliorare costantemente la cooperazione e il coordinamento delle azioni sia a livello nazionale che a livello dell'UE e di sviluppare gli strumenti più adatti per affrontare in modo efficace la sfida associata alla radicalizzazione nelle carceri;

INVITA GLI STATI MEMBRI A:

- sviluppare ulteriormente interventi specializzati per affrontare gli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento e gli autori di reati ritenuti a rischio di radicalizzazione nel corso della loro permanenza in carcere, incluse possibilità di scambi di informazioni che coinvolgano varie agenzie, con particolare riguardo alla riabilitazione, al reinserimento e alla gestione del rischio dopo la scarcerazione;
- attuare le pertinenti conclusioni del Consiglio e, se del caso, le raccomandazioni del gruppo di esperti ad alto livello della Commissione in materia di radicalizzazione;
- utilizzare al meglio, laddove necessario e opportuno, le buone pratiche in materia di gestione della radicalizzazione nelle carceri tratte dall'ampio esercizio di consultazione condotto dalla presidenza e illustrato nei dettagli nell'allegato;
- valutare l'adesione alla rete europea delle accademie di formazione penitenziaria (EPTA) e incoraggiare la partecipazione al progetto in corso cofinanziato a titolo del programma Giustizia, teso a svilupparla;

INVITA LA COMMISSIONE A:

- sostenere le attività degli Stati membri (anche attraverso gli strumenti finanziari disponibili, come il Fondo Sicurezza interna - Polizia e il programma Giustizia) tese a sviluppare ulteriormente strumenti e pratiche per la gestione del rischio e attuare programmi di formazione per i professionisti e gli operatori rilevanti (personale penitenziario, funzionari di sorveglianza di persone messe alle prova, magistratura ecc.), programmi di deradicalizzazione, disimpegno e riabilitazione per gli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento durante la detenzione e la riabilitazione, nonché strumenti di reinserimento sociale per il periodo successivo alla scarcerazione;
- continuare ad agevolare lo scambio di informazioni e la condivisione di buone pratiche e lezioni apprese attraverso il dinamismo creato dalle varie iniziative poste in essere in questo settore, coinvolgendo le reti degli Stati membri e degli operatori nei vari ambiti di attività pertinenti, come EuroPris, la Confederazione europea della probation (CEP) e la RAN;
- contribuire ulteriormente allo sviluppo di conoscenze consolidate, ricerche basate su prove e orientamenti pratici a livello dell'UE per sostenere gli Stati membri a gestire in modo efficace la radicalizzazione nelle carceri e il reinserimento sociale degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento e/o degli autori di reati radicalizzati in carcere;
- continuare a sostenere l'operato dei paesi terzi e dei partner, in particolare le regioni limitrofe, come i Balcani occidentali, la regione MENA (Medio Oriente e Nord Africa) e il Sahel, per prevenire la radicalizzazione nelle carceri e istituire programmi di deradicalizzazione e disimpegno durante la detenzione nonché programmi di riabilitazione e reinserimento dopo la scarcerazione;
- includere i risultati della consultazione effettuata dalla presidenza rumena nelle attività future in materia di gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento e sulla radicalizzazione nelle carceri e sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle pratiche e degli interventi pertinenti;
- rivedere i progressi conseguiti e valutare la necessità di ulteriori azioni, unitamente agli Stati membri, in sede di comitato direttivo sulla radicalizzazione.

BUONE PRATICHE nella risposta alla radicalizzazione nelle carceri e nella gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione

Quadro generale

Occorre un approccio multidisciplinare, che tenga conto delle varie dimensioni del processo (prevenzione, sanzioni/incarcerazione, riabilitazione e reinserimento) per garantire che l'operato degli attori istituzionali e sociali coinvolti a livello nazionale ed europeo sia coerente e coordinato.

Politiche nazionali efficienti in materia di coordinamento e cooperazione che coinvolgano gli attori pertinenti possono facilitare il tempestivo rilevamento della radicalizzazione e del reclutamento nelle carceri, nonché lo sviluppo di misure adeguate, tra cui potrebbero figurare uno scambio rapido di informazioni (con la partecipazione di reti e gruppi di lavoro che coinvolgono vari dipartimenti/agenzie), istruzioni e strategie scritte e/o formazione specializzata e orientamenti.

Le misure potrebbero essere continuamente adattate e aggiornate per rispecchiare la natura in evoluzione della sfida posta dalle modifiche del contesto radicale o estremista.

Le unità specializzate e multidisciplinari responsabili della lotta all'estremismo violento e alla radicalizzazione nelle carceri potrebbero costituire uno strumento efficiente per occuparsi, in partenariato con altri attori, alcuni dei quali locali, di identificazione, deradicalizzazione, disimpegno e reinserimento sociale degli individui radicalizzati, nonché per tentare di prevenire la radicalizzazione.

Si potrebbe effettuare una valutazione per determinare l'eventuale necessità di mettere a punto programmi specializzati per rispondere alle esigenze e caratteristiche specifiche delle autrici di reati di terrorismo o estremismo violento.

Un'attenzione particolare si impone nei confronti dei giovani autori di reati, i quali andrebbero considerati non solo come gli autori o una possibile minaccia, ma anche - in funzione dell'età e della fase di sviluppo personale - come vittime, nel totale rispetto dei loro diritti fondamentali e della pertinente legislazione, sia nazionale che dell'UE, in materia di detenzione di minori.

Formazione

Si potrebbero elaborare e attuare programmi di formazione generali per il personale penitenziario e di sorveglianza delle persone messe alla prova, tra cui specifici moduli di sensibilizzazione e di prevenzione della radicalizzazione nella fase iniziale della formazione, in particolare nelle prigioni in cui sono detenute persone con un passato di terrorismo o di radicalizzazione.

I programmi potrebbero mirare a migliorare la comprensione, da parte del personale, dell'estremismo violento, dei fenomeni di radicalizzazione e delle ideologie estremiste (tra cui la capacità di riconoscere le prime avvisaglie di comportamento radicalizzato e di proporre narrazioni alternative) oppure potrebbero vertere sull'attuazione di specifiche misure preventive per i detenuti giovani e vulnerabili che presentano notevoli fattori di rischio. Il personale dovrebbe in tal modo disporre di conoscenze e strumenti che consentano loro di rispondere alle sfide che incontrano nelle consuete interazioni con i detenuti, sviluppando le loro capacità di reazione alle situazioni e agevolando il loro lavoro con i detenuti violenti. La formazione dovrebbe essere adattata alle necessità dei vari tipi di figure professionali e alle specifiche responsabilità.

Potrebbe essere utile un kit di strumenti per aiutare il personale penitenziario e quello di sorveglianza ad agire in modo costruttivo con i detenuti esposti alla possibilità di radicalizzazione.

Sono utili le attività formative organizzate dalle agenzie dell'UE (ad es. la CEPOL), o dalle pertinenti reti dell'UE (ad es. la RAN, la CEP, l'Europol, l'EPTA), o rese possibili da progetti finanziati dall'UE (ad es. DERAD), come anche manuali, guide e documentazione di altro tipo.

Per i giudici e i procuratori a livello nazionale potrebbero essere promosse sessioni formative sulla radicalizzazione come follow-up dei test di moduli di formazione effettuati a livello dell'UE dalla rete europea di formazione giudiziaria (REFG).

RECLUSIONE

Regime

Il regime detentivo applicabile alle persone condannate per reati terroristici è di norma deciso su base individuale, dopo una valutazione iniziale del rischio. Se necessario, tuttavia, potrebbero essere applicate misure speciali di sicurezza (generalì oppure adattate ai singoli detenuti), tra le quali l'isolamento dagli altri detenuti.

Nel determinare per ciascun detenuto il regime detentivo appropriato si potrebbe procedere a una valutazione iniziale del rischio.

Il rischio di radicalizzazione e la potenziale minaccia per la sicurezza degli altri detenuti potrebbero essere valutati da un gruppo di specialisti, ossia personale penitenziario e professionisti (tra cui psicologi o psichiatri). Per i casi più estremi potrebbero essere predisposti reparti separati nelle prigioni ad alta sicurezza.

Una soluzione alternativa è la dispersione degli elementi radicalizzati tra la popolazione carceraria ordinaria - evitando in ogni caso che tali persone entrino in contatto diretto con i detenuti vulnerabili o tra di loro - per impedire che divulghino idee violente ed estremiste e/o che creino delle reti.

Valutare i rischi potenziali

Il ricorso a personale specializzato (persone formate all'osservazione delle differenze interculturali e al riconoscimento dei segni di radicalizzazione) per monitorare il comportamento e le affiliazioni dei detenuti si è dimostrato un metodo efficiente per individuare le fonti di radicalizzazione e coloro che la promuovono. Questi membri del personale potrebbero anche scambiare informazioni in modo regolare con altri soggetti pertinenti, tra cui, ma non solo, personale penitenziario di altro tipo, servizi carcerari e di sorveglianza e altre autorità competenti.

Si può fare uso di strumenti professionali di valutazione del rischio (ad es. VERA-2R, ERG 22), adattati alle esigenze di ciascuno Stato membro, per improntare una gestione del rischio proporzionata, migliorare la comprensione e la fiducia del personale in prima linea e dei decisori che si occupano di autori di reati di terrorismo e di estremismo violento, nonché per agevolare e guidare un intervento efficace e mirato.

Una valutazione efficace, basata su indicatori chiari e operativi, potrebbe, ad esempio, tener conto delle tre dimensioni della radicalizzazione:

1. in che misura la persona aderisce all'ideologia radicale,
2. in che misura è possibile che, di conseguenza, ricorra alla violenza, e
3. in che misura è capace di nuocere.

Le valutazioni del rischio potrebbero essere effettuate periodicamente dall'amministrazione penitenziaria, in collaborazione con altre autorità nazionali tra cui quelle giudiziarie e i servizi di sicurezza, per accertare il rischio posto da detenuti radicalizzati. Potrebbero essere aver luogo all'inizio, durante e/o verso la scadenza del periodo detentivo della persona interessata. Prima del rilascio potrebbero essere compilate relazioni di follow-up che sintetizzano le informazioni raccolte durante la detenzione, da trasmettere alle parti coinvolte nei programmi post-rilascio.

Scambio di informazioni

Ad apposito personale (o strutture) specializzato nell'ambito del sistema carcerario potrebbe essere affidato il compito di raccogliere, elaborare e condividere informazioni sulla radicalizzazione nelle carceri, vegliando a rispettare rigorosamente le regole in materia di protezione dei dati e il principio della necessità di sapere.

Il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale tra i pertinenti attori (autorità penitenziarie e di sorveglianza di individui messi alla prova, autorità di contrasto e altre autorità competenti) potrebbero comprendere lo scambio di informazioni e competenze, riunioni dedicate e la designazione di gruppi o task-force specializzati per esaminare casi specifici che presentano rischi di estremismo violento e/o illustrare le vulnerabilità.

Programmi di deradicalizzazione, disimpegno e riabilitazione

Su base individuale si potrebbero attuare misure volte a spingere i detenuti a disimpegnarsi dalle attività di estremismo violento. Il personale dovrebbe costruire un dialogo con i detenuti interessati a idee estremiste e violente. Squadre di psicologi, educatori, ecc. potrebbero fornire aiuto e supporto al personale che lavora nelle carceri e nei servizi di sorveglianza.

I programmi di deradicalizzazione, disimpegno e riabilitazione potrebbero vertere in particolare su:

- lo sviluppo delle competenze sociali e comunicative dei detenuti;
- l'istruzione e la formazione professionale per i detenuti onde favorire la loro integrazione dopo il rilascio;
- la formazione cognitivo-comportamentale (ad es. per modificare il pensiero impulsivo e egocentrico);
- l'indirizzamento, la terapia e la riabilitazione (ad es. trattamenti contro l'abuso di sostanze o i comportamenti violenti o criminali);
- la partecipazione ad eventi culturali, sociali e sportivi;
- l'incoraggiamento dei detenuti a respingere ogni forma di la violenza.

Per valutare l'efficacia dei programmi di deradicalizzazione, disimpegno e riabilitazione si potrebbero definire degli indicatori di riuscita misurabili.

I rappresentanti religiosi, che offrono assistenza spirituale ai detenuti, svolgono un ruolo primario nel presentare una narrazione alternativa alle ideologie religiose violente. Sono in grado di comprendere e, se necessario, contrastare la concezione del mondo e le interpretazioni teologiche dei terroristi e degli estremisti violenti. A tali rappresentanti potrebbe essere fornito un sostegno, per esempio una formazione specialistica, che si incentri sulla comunicazione costruttiva e le narrazioni alternative. Per evitare ogni rischio di ulteriore radicalizzazione dei detenuti, i rappresentanti religiosi che interagiscono con loro - talvolta come dipendenti delle carceri - potrebbero essere sottoposti prima della nomina a un'indagine di sicurezza approfondita e a una procedura di selezione, ai sensi della legislazione nazionale.

Le ONG e gli operatori sociali potrebbero contribuire alla deradicalizzazione e al disimpegno dei detenuti prestando loro sostegno. Si potrebbero sviluppare partenariati con volontari o altri organismi non governativi per ampliare le reti sociali dei detenuti.

DOPO LA SCARCERAZIONE

Riabilitazione e reinserimento

Assistenza psicologica, indirizzamento, istruzione, formazione e supporto sono tutti elementi chiave per la riuscita del reinserimento professionale e sociale di persone che potrebbero essersi radicalizzate prima o durante la detenzione.

Un approccio multiagenzia, che potrebbe includere i servizi di sorveglianza, le autorità locali, gli operatori sociali e le ONG oltre ai rappresentanti delle religioni, se del caso, è fondamentale per consentire agli ex detenuti di reinserirsi con successo ed evitare che ricadano nel radicalismo o nell'estremismo violento.

Si potrebbero elaborare programmi che permettano la riabilitazione e il reinserimento sociale degli autori di reati di terrorismo e di estremismo violento.

Monitoraggio e scambio di informazioni

È necessario agevolare lo scambio di informazioni a livello nazionale tra le carceri, i servizi di sorveglianza e i soggetti incaricati della sicurezza, da un lato, e i partner sociali e locali, dall'altro, per attuare programmi di reinserimento e piani di monitoraggio efficaci e ridurre i rischi di recidive.

Il successivo monitoraggio di elementi radicalizzati dei quali, sulla base di una valutazione dei rischi, si teme possano continuare a rappresentare una minaccia dopo il rilascio, potrebbe essere assicurato su base individuale, in conformità della legislazione nazionale e nel rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali della persona in questione.

Potrebbero risultare utili anche misure post-rilascio, nella prospettiva di impedire che autori di reati di terrorismo o di estremismo violento o autori di reati radicalizzatisi in carcere si dedichino ad attività violente ed estremiste dopo la scarcerazione.

Si potrebbe ulteriormente sondare la possibilità di condividere informazioni di carattere strategico a livello di UE circa la radicalizzazione nelle carceri.

Oltre a ciò, potrebbe essere utile uno scambio di informazioni, su base bilaterale o multilaterale, tra gli Stati membri dell'UE (e, ove applicabile, gli Stati di origine/residenza di detti individui) riguardo ai detenuti radicalizzati, per quanto consentito dalla legislazione nazionale, per esempio quando le informazioni condivise riguardano ex detenuti che rientrano o si recano in uno Stato membro diverso. Un uso migliore degli attuali sistemi di informazione (tra cui il sistema d'informazione Schengen) potrebbe dare buoni risultati.