

Relazione speciale

Lotta alla radicalizzazione che sfocia in atti terroristici: la Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, ma si osservano alcune carenze di coordinamento e valutazione

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V "Finanziamento ed amministrazione dell'Unione", presieduta da Lazaros S. Lazarou, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Jan Gregor, Membro della Corte, coadiuvato da Werner Vlasselaer, capo di Gabinetto, e Bernard Moya, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Mark Marshall, capoincarico; Alexandre-Kim Hugé e Pascale Pucheux-Lallemand, auditor.



Da sinistra a destra: Werner Vlasselaer, Alejandro Ballester Gallardo, Mark Marshall, Bernard Moya, Pascale Pucheux-Lallemand, Jan Gregor

INDICE

	Paragrafi
Glossario	
Sintesi	I - VIII
Introduzione	1 - 10
L'UE sostiene gli Stati membri nella lotta al terrorismo	1 - 3
La Commissione si avvale di un'ampia gamma di misure per aiutare gli Stati membri a contrastare la radicalizzazione	4 - 10
Estensione e approccio dell'audit	11 - 14
Estensione dell'audit	11 - 13
Approccio dell'audit	14
Osservazioni	15 - 36
Il sostegno è pertinente e adeguatamente strutturato	15 - 21
La Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, con poche eccezioni	16 - 19
Il sostegno è concepito in modo che gli Stati membri traggano vantaggio dall'azione a livello europeo	20 - 21
La Commissione promuove le sinergie, ma il coordinamento potrebbe essere migliorato	22 - 28
La Commissione favorisce le sinergie	23 - 25
Vi sono alcune carenze nel coordinamento	26 - 27
Il potenziale della RAN non è sfruttato appieno	28
Il quadro della Commissione per la valutazione dei risultati non è sufficientemente sviluppato	29 - 36
La Commissione non valuta se, nel complesso, riesce a conseguire gli obiettivi strategici	30 - 31
La Commissione non è in grado di dimostrare la reale efficacia delle singole azioni intraprese	32 - 36
Conclusioni e raccomandazioni	37 - 42

Allegato - Esempi di azioni finanziate dall'UE per contrastare la radicalizzazione
Risposte della Commissione

GLOSSARIO

Coordinatore antiterrorismo	Coordina l'opera del Consiglio dell'UE nella lotta al terrorismo e garantisce un ruolo attivo dell'Unione europea a tal fine
Eurojust	Agenzia dell'Unione europea deputata a sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri nelle indagini e nella lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera di grave entità e al terrorismo
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto che si propone di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta a tutte le forme di criminalità organizzata internazionale di grave entità e al terrorismo
Fondo sicurezza interna – Polizia	La componente Polizia del Fondo sicurezza interna (2014-2020) contribuisce a garantire un elevato livello di sicurezza nell'UE. Finanzia azioni gestite direttamente dalla Commissione e azioni gestite dagli Stati membri tramite programmi nazionali
Forum dell'UE su Internet	Iniziativa della Commissione per coinvolgere le imprese Internet nell'attività di contrasto alla propaganda terroristica
IMPACT	Progetto mirante a sviluppare un insieme di strumenti per valutare le iniziative di contrasto alla radicalizzazione
Propaganda terroristica	Diffusione di una particolare visione estremista del mondo che induce a prendere in considerazione e a giustificare la violenza
Radicalizzazione	Il fenomeno per cui una persona abbraccia ideologie e comportamenti estremisti che potrebbero indurla a compiere atti terroristici
Reintegrazione	Un processo che favorisce la reintegrazione degli ex terroristi nella società.
Rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN)	Rete nei paesi dell'UE che mette in contatto gli operatori al fine di scambiare idee, conoscenze ed esperienze sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione che conduce all'estremismo violento e al terrorismo
Rete europea per la comunicazione strategica	Rete di esperti degli Stati membri dell'UE per la condivisione delle buone pratiche in materia di comunicazioni strategiche
STRESAVIORA	Progetto che promuove società inclusive e resilienti
Unità UE addetta alle segnalazioni su Internet (EU IRU)	Unità istituita in seno a Europol per contrastare la radicalizzazione e l'attività di reclutamento online segnalando i contenuti d'ispirazione terroristica presenti in rete e allertando i fornitori di servizi che ospitano tali contenuti

VOX-Pol

Progetto che promuove la messa in rete delle attività di ricerca sull'estremismo online al fine di realizzare programmi d'intervento più informati a livello nazionale, europeo e internazionale

SINTESI

I. Gli Stati membri dell'Unione europea (UE) sono responsabili della sicurezza nazionale, inclusa la lotta al terrorismo. Hanno il compito di definire e attuare misure a livello nazionale volte a contrastare la radicalizzazione, cioè quel fenomeno per cui alcune persone abbracciano ideologie e comportamenti estremisti che potrebbero indurle a compiere atti terroristici. Poiché la radicalizzazione è il risultato di diversi fattori, il problema viene generalmente affrontato impiegando un'ampia gamma di misure preventive. Il ruolo della Commissione è di sostenere gli sforzi degli Stati membri e di agevolare lo scambio delle buone pratiche. A tale scopo, la Commissione si avvale di una gamma sempre più ampia di fondi dell'UE.

II. L'audit della Corte ha verificato se la Commissione gestisca adeguatamente questo sostegno trasversale. In particolare, la Corte ha valutato se:

- a) la Commissione offra agli Stati membri un sostegno pertinente;
- b) le azioni finanziate dai diversi fondi dell'UE siano coordinate in modo da ottimizzare le sinergie;
- c) la Commissione abbia realizzato un quadro per valutare l'efficacia e il rapporto costi-benefici del proprio sostegno.

III. Complessivamente, la Corte ha rilevato che la Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, ma che vi erano alcune carenze nella gestione e nella valutazione.

IV. La Commissione ha favorito la cooperazione tra gli Stati membri tramite iniziative pertinenti come la rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN), il Forum dell'UE su Internet e la Rete europea per la comunicazione strategica.

V. La Commissione ha coordinato il proprio sostegno trasversale, per esempio mediante consultazioni tra le direzioni generali al momento di approvare i programmi di lavoro, con conseguenti sinergie tra gli interventi effettuati. Tuttavia, nonostante i recenti progressi, vi è ancora margine per migliorare il coordinamento delle azioni della Commissione. Ad esempio, la Commissione non considera tra le azioni finanziate dall'UE in questo settore quelle gestite

dagli Stati membri, mentre ciò sarebbe utile per sfruttare al meglio le potenziali sinergie. La Corte ha altresì riscontrato che la RAN, una delle principali iniziative della Commissione, non è stata sfruttata appieno per diffondere i risultati dei progetti finanziati dall'UE che hanno avuto esiti positivi.

VI. La Commissione non ha sufficientemente sviluppato il proprio quadro per valutare se offra un sostegno efficace e un impiego ottimale delle risorse. Per esempio non ha disaggregato gli obiettivi strategici generali in obiettivi più specifici e misurabili e i fondi utilizzati dalla Commissione non sono corredati di indicatori e valori-obiettivo concepiti per misurare la riuscita della lotta alla radicalizzazione.

VII. Inoltre, i traguardi raggiunti dalle azioni specifiche sono spesso misurati in termini di numero di attività svolte anziché di efficacia. Di conseguenza vi è il rischio che insegnamenti utili non vengano divulgati o presi in considerazione quando la Commissione concepisce azioni o sviluppa ulteriormente la propria strategia.

VIII. Sulla base di quanto riscontrato, la Corte dei conti europea raccomanda alla Commissione di:

- a) migliorare il quadro di coordinamento complessivo delle azioni volte a contrastare la radicalizzazione;
- b) accrescere il sostegno pratico agli operatori e ai responsabili delle politiche negli Stati membri;
- c) migliorare il quadro per la valutazione dei risultati.

INTRODUZIONE

L'UE sostiene gli Stati membri nella lotta al terrorismo

1. Gli Stati membri, essendo responsabili della propria sicurezza nazionale¹, hanno sviluppato approcci diversi per lottare contro il terrorismo, secondo la propria valutazione dei rischi. Il ruolo dell'UE è di adoperarsi per garantire un livello elevato di sicurezza² favorendo lo scambio di informazioni, la cooperazione operativa e la condivisione di conoscenze ed esperienze. Nel 2005 il Consiglio ha adottato una strategia antiterrorismo a livello di UE articolata in quattro pilastri³:

- a) **prevenzione:** affrontare le cause della radicalizzazione e del reclutamento nelle file del terrorismo;
- b) **protezione:** proteggere i cittadini e le infrastrutture tramite una maggiore sicurezza delle frontiere, delle infrastrutture critiche e dei trasporti;
- c) **“perseguimento”:** indagare sui terroristi e perseguirli, ostacolando la pianificazione, gli spostamenti e le comunicazioni, smantellando le reti di sostegno, tagliando le fonti di finanziamento e impedendo l'accesso a materiale necessario per gli attentati, nonché assicurare i terroristi alla giustizia;
- d) **risposta:** gestire e ridurre al minimo le conseguenze di un attentato terroristico.

2. L'Agenda europea sulla sicurezza⁴, pubblicata nel 2015, ha fornito indicazioni su come l'UE poteva aiutare gli Stati membri nella lotta al terrorismo. Si incentrava, in particolare,

¹ Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

² Ai sensi dell'articolo 67 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione europea si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza. Gli articoli da 82 a 89 riguardano la cooperazione giudiziaria e di polizia.

³ Strategia antiterrorismo dell'Unione europea, 30 novembre 2005, 14469/4/05, adottata il 15 dicembre 2005.

⁴ COM(2015) 185 *final* del 28 aprile 2015 “Agenda europea sulla sicurezza”.

sulla prevenzione della radicalizzazione e sulla minaccia costituita dai combattenti terroristi stranieri (ossia coloro che tornano in Europa dopo aver militato nelle file di gruppi terroristici in zone di conflitto). Sottolineava la necessità di proteggere meglio i cittadini e le infrastrutture critiche, nonché di combattere il terrorismo al di fuori dell'UE. Ribadiva l'importanza di punire i terroristi e i loro sostenitori, nonché di bloccare loro l'accesso a fondi, armi ed esplosivi. Sottolineava inoltre la necessità di un migliore scambio di informazioni per tenere sotto osservazione i soggetti coinvolti in attività terroristiche.

3. Vari organismi e istituzioni dell'UE sono impegnati nella lotta al terrorismo a livello europeo. Con le sue comunicazioni, la Commissione contribuisce alla strategia dell'UE adottata dal Consiglio mediante le conclusioni del Consiglio. Propone inoltre atti legislativi sulla lotta al terrorismo, perché siano in seguito negoziati e adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio⁵. Nell'offrire sostegno agli Stati membri, è responsabile della sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE, del coordinamento delle varie direzioni generali che la compongono e del monitoraggio delle agenzie dell'UE. Il commissario per l'Unione della sicurezza svolge la propria attività sotto la guida del primo vicepresidente e sostiene l'attività del commissario responsabile per la migrazione, gli affari interni e la cittadinanza nel garantire la sicurezza in risposta al terrorismo. La funzione del coordinatore antiterrorismo del Consiglio è di seguire l'attuazione generale della strategia antiterrorismo dell'UE e di garantire che quest'ultima svolga un ruolo attivo nella lotta al terrorismo.

La Commissione si avvale di un'ampia gamma di misure per aiutare gli Stati membri a contrastare la radicalizzazione

4. Contrastare la radicalizzazione è una componente essenziale della lotta al terrorismo. I sospetti coinvolti nei recenti attentati terroristici in Europa erano perlopiù cittadini europei che si erano radicalizzati⁶. Nelle comunicazioni sul sostegno da offrire agli Stati membri per

⁵ Per esempio, direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo (GU 88 del 31.3.2017, pag. 6).

⁶ *A European Agenda on Security. State of Play: June 2017.*

contrastare la radicalizzazione che sfocia nel terrorismo⁷, la Commissione ritiene che la radicalizzazione sia solitamente il risultato di una combinazione di fattori. La più recente comunicazione della Commissione descrive un intreccio di fattori sociali “di spinta” (quali emarginazione ed esclusione) e di fattori ideologici “di attrazione” (quale l’uso improprio di tematiche religiose da parte dei reclutatori per giustificare atti di violenza).

5. Secondo la Commissione, il sostegno agli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione rappresenta una sfida sfaccettata e complessa, che può essere affrontata solo con una combinazione di azioni in svariati settori d’intervento e riunendo le parti interessate a livello locale, regionale, nazionale ed europeo⁸. Tali azioni sono finanziate da vari fondi come il Fondo sicurezza interna, il programma Orizzonte 2020, il programma Giustizia, Erasmus+ e il Fondo sociale europeo (FSE). Nessuno di questi fondi annovera tra i suoi obiettivi la lotta alla radicalizzazione. Le svariate azioni della Commissione sono gestite da otto direzioni generali della stessa istituzione, da Europol, da Eurojust e dagli Stati membri (cfr. allegato). La figura 1 mostra l’approccio adottato dalla Commissione per sostenere gli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione.

⁷ COM(2005) 313 definitivo del 21 settembre 2005 “Reclutamento per attività terroristiche – Affrontare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione violenta”; COM(2013) 941 *final* del 15 gennaio 2014 “Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all’estremismo violento: rafforzare la risposta dell’UE”; e COM(2016) 379 *final* del 14 giugno 2016 “Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all’estremismo violento”.

⁸ Tale approccio è rafforzato dalla Strategia di sicurezza interna (2010) e dall’Agenda europea sulla sicurezza (2015).

Figura 1 - Lotta alla radicalizzazione: come si realizza il sostegno della Commissione agli Stati membri?



Fonte: Corte dei conti europea.

6. Il programma Orizzonte 2020 sovvenziona la ricerca volta a sviluppare le conoscenze in materia di radicalizzazione. Tra i temi di ricerca si annoverano le tendenze di radicalizzazione correnti e lo sviluppo di un approccio globale alla radicalizzazione violenta. Lo scambio delle buone pratiche avviene mediante iniziative quali la rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN) (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 - La rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN)

Creata nel 2011, la RAN mette in contatto operatori di tutta Europa (quali psicologi, insegnanti, operatori sociali, rappresentanti della polizia, del personale carcerario e di quello addetto alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria) che lavorano a stretto contatto con la popolazione vulnerabile alla radicalizzazione e con i soggetti già radicalizzati. Si propone di sostenere e rafforzare le capacità degli operatori impegnati in prima linea (più che dei responsabili delle politiche o del mondo accademico) nella lotta agli estremisti violenti o nella loro reintegrazione, mediante le seguenti azioni:

- promuovendo lo scambio di esperienze, per esempio in occasione di riunioni e conferenze;
- incoraggiando l'uso di strumenti pratici pertinenti;
- divulgando informazioni e competenze.

Il Centro di eccellenza della RAN offre coordinamento e sostegno alla RAN. Si avvale delle proprie competenze per indirizzare i nove gruppi di lavoro RAN (gruppi tematici che riuniscono gli operatori per scambiare idee, conoscenze ed esperienze), per offrire un sostegno personalizzato (come seminari e corsi di formazione) a singoli paesi e per divulgare conoscenze e pratiche. Il Centro è gestito da un appaltatore e finanziato da un contratto a titolo del "Fondo sicurezza interna – Polizia", per un valore di 25 milioni di euro per il periodo 2015-2019.

7. La propaganda terroristica online viene contrastata, per esempio, dall'unità UE addetta alle segnalazioni su Internet (EU IRU), istituita in seno a Europol, dal Forum dell'UE su Internet e dalla Rete europea per la comunicazione strategica (cfr. **riquadro 2**).

Riquadro 2 - Contrastare la propaganda terroristica

L'unità UE addetta alle segnalazioni su Internet (EU IRU)

Istituita il 1° luglio 2015, l'EU IRU ha sede nel centro europeo antiterrorismo (ECTC) all'interno di Europol. Per il 2017 dispone di un bilancio di 4,5 milioni di euro.

L'EU IRU si propone di contrastare la radicalizzazione e l'attività di reclutamento online da parte dei terroristi, segnalando i contenuti in rete d'ispirazione terroristica e allertando i fornitori di servizi che ospitano tali contenuti (come YouTube (Google), Microsoft, Facebook e Twitter), fornendo una valutazione che consenta loro di decidere se rimuoverli. In accordo con gli Stati membri, si focalizza in modo particolare sulla propaganda terroristica islamista, che è di natura transfrontaliera.

L'EU IRU mette inoltre a disposizione le proprie competenze in materia di comunicazioni tramite Internet per agevolare le indagini svolte dagli Stati membri, nonché fornisce analisi strategiche per individuare le minacce terroristiche.

Il Forum dell'UE su Internet

Nel dicembre 2015 la Commissione ha varato il Forum dell'UE su Internet finanziato dal "Fondo sicurezza interna – Polizia". Il Forum fa incontrare in riunioni e conferenze autorità pubbliche, Europol, imprese Internet, il coordinatore antiterrorismo, la Rete europea per la comunicazione strategica e la RAN. Sono perseguiti due obiettivi:

- ridurre l'accessibilità dei contenuti online d'ispirazione terroristica;
- potenziare la capacità dei partner della società civile di accrescere il volume dei messaggi alternativi efficaci online.

La Rete europea per la comunicazione strategica

La Rete europea per le comunicazioni strategiche è una rete in cui gli esperti degli Stati membri dell'UE condividono le buone pratiche per le comunicazioni strategiche. Il suo gruppo di consulenza indica alle autorità pubbliche come sviluppare una strategia di comunicazione ed elaborare campagne di controargomentazione⁹. Tra gennaio 2015 e settembre 2017 il "Fondo sicurezza interna – Polizia" ha erogato fondi per 2,2 milioni di euro per finanziare le attività della Rete.

8. Vengono promosse società inclusive e resilienti mediante progetti finanziati dal "Fondo sicurezza interna – Polizia", come STRESAVIORA (cfr. **riquadro 3**). Inoltre, vi sono anche progetti finanziati da Erasmus+ e dal Fondo sociale europeo che si propongono di rafforzare la resilienza e coinvolgere le comunità svantaggiate. Benché abbiano obiettivi assai più ampi

⁹ La Rete europea per la comunicazione strategica è un'evoluzione del gruppo di consulenza per le comunicazioni strategiche per la Siria (SCATT).

e non siano specificamente concepiti per contrastare la radicalizzazione, contribuiscono indirettamente a prevenirla.

Riquadro 3 - STRESAVIORA

I ricercatori coinvolti in **STRESAVIORA I** hanno rilevato la necessità che i giovani diventino più resilienti, esprimano le proprie opinioni, prendano parte ai dibattiti e si adoperino per difendere i propri diritti. Il progetto includeva le persone del loro ambiente sociale immediato (quali genitori, insegnanti e agenti di polizia), che andavano sensibilizzate.

STRESAVIORA II si propone di attuare gli strumenti per accrescere la resilienza, elaborati durante la prima fase del progetto in due città di cinque paesi dell'UE (Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Svezia). Il progetto riguarda tutti i tipi di radicalizzazione (non soltanto quella islamista) e potrebbe quindi essere esteso ad altre parti dell'Europa con esigenze diverse. Il progetto ha ottenuto 0,7 milioni di euro di finanziamenti dal "Fondo sicurezza interna – Polizia".

9. La Commissione aiuta gli Stati membri a individuare e intervenire presso i soggetti radicalizzati favorendo lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri (per esempio tramite il Sistema d'informazione Schengen). Sostiene inoltre lo sviluppo di strategie di uscita per aiutare le persone a svincolarsi da ambienti radicalizzati e a reintegrarsi nella società mediante progetti di riabilitazione e deradicalizzazione finanziati dal programma Giustizia.

10. La radicalizzazione nei paesi terzi viene affrontata sia con apposite misure antiterrorismo sia con l'integrazione di tale aspetto in altre misure, tra cui programmi finanziati dai Fondi europei di sviluppo, da Erasmus+, dallo strumento europeo di vicinato e dallo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

Estensione dell'audit

11. La Corte ha esaminato se la Commissione abbia gestito in modo adeguato il sostegno offerto agli Stati membri per contrastare la radicalizzazione che sfocia nel terrorismo.

L'obiettivo era quello di rispondere ai seguenti quesiti:

a) La Commissione offre agli Stati membri un sostegno pertinente?

Per rispondere a questo quesito, la Corte ha valutato se gli obiettivi strategici e le azioni della Commissione fossero concepiti in maniera tale da riflettere le esigenze degli Stati membri.

b) Le azioni finanziate dai diversi fondi dell'UE sono coordinate in modo da ottimizzare le sinergie?

Per rispondere a questo quesito, la Corte ha valutato se la Commissione disponesse delle procedure necessarie per coordinare il proprio sostegno.

c) La Commissione ha posto in essere un quadro per valutare l'efficacia e il rapporto costi-benefici del proprio sostegno?

Per rispondere a questo quesito, la Corte ha verificato se la Commissione avesse istituito il necessario quadro di indicatori e relazioni per stabilire se la propria politica fosse efficace e assicurasse un impiego ottimale delle risorse. Ha altresì verificato se le valutazioni delle singole azioni misurassero, oltre all'attività, anche l'efficacia.

12. La Corte ha prestato particolare attenzione al periodo a partire dal 2014, quando è iniziato anche il periodo di finanziamento 2014-2020 per i fondi e i programmi della Commissione.

13. L'analisi ha riguardato soprattutto la gestione degli interventi effettuati nell'UE che miravano soprattutto a prevenire e contrastare la radicalizzazione, ma si è anche tenuto conto delle azioni che perseguivano obiettivi di più ampio respiro, come l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati. La Corte non ha esaminato i sistemi di informazione (come il Sistema d'informazione Schengen) per lo scambio tra Stati membri di informazioni riguardanti i soggetti radicalizzati.

Approccio dell'audit

14. Le attività di audit sul campo sono state realizzate tra novembre 2016 e marzo 2017. Le osservazioni della Corte si sono basate sulle seguenti fonti di elementi probatori:

- a) un esame della documentazione su politiche, procedure e azioni connesse al sostegno offerto agli Stati membri per contrastare la radicalizzazione;
- b) colloqui con le direzioni generali della Commissione che gestiscono i fondi e gli strumenti dell'UE per la lotta alla radicalizzazione, nonché con il Centro di eccellenza della RAN, l'EU IRU all'interno di Europol e il Centro internazionale per l'antiterrorismo (un'organizzazione che promuove la condivisione delle conoscenze e delle idee sull'antiterrorismo);
- c) un sondaggio presso i punti focali per l'antiterrorismo in tutte le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'UE. Al sondaggio hanno risposto 15 punti focali per l'antiterrorismo su 28, il che equivale ad un tasso di risposta del 54 %. Il questionario conteneva domande sulla pertinenza e il valore aggiunto del sostegno offerto agli Stati membri, nonché sulle relative implicate;
- d) visite presso le autorità nazionali in Belgio e in Francia per valutare la pertinenza e il valore aggiunto del sostegno da esse ricevuto.

OSSERVAZIONI

Il sostegno è pertinente e adeguatamente strutturato

15. La Corte ha esaminato il quadro strategico della Commissione per valutare se questo rispondesse alle esigenze degli Stati membri e se vi fossero lacune. Ha inoltre verificato se gli interventi fossero strutturati in modo che gli Stati membri traessero vantaggio dall'azione a livello europeo.

La Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, con poche eccezioni

16. I responsabili delle politiche negli Stati membri possono informare la Commissione circa i settori in cui necessitano di sostegno per contrastare la radicalizzazione. Ciò avviene

tramite svariate riunioni, reti e documentazione (ad esempio, il gruppo di lavoro del Consiglio sul terrorismo, la rete dei responsabili delle politiche di prevenzione varata nel febbraio 2017 e le conclusioni del Consiglio) oppure nell'ambito dell'approvazione dei programmi di lavoro per i fondi dell'UE. La Corte ha riscontrato che la Commissione, nell'elaborare il proprio quadro strategico contro la radicalizzazione, ha tenuto conto delle esigenze espresse dai responsabili delle politiche negli Stati membri (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4 - Esempi in cui la Commissione ha tenuto conto delle esigenze espresse dagli Stati membri

Nel novembre 2015 i ministri della Giustizia e degli Interni degli Stati membri hanno sottolineato, tramite le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, la necessità che la Commissione sostenga gli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione nelle carceri. In risposta a ciò, la comunicazione del 2016 intitolata "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento" comprendeva tra l'altro un approfondimento sulla radicalizzazione nelle carceri.

In seguito agli attentati terroristici perpetrati a Parigi e in Danimarca agli inizi del 2015, nel marzo 2015 i ministri dell'Istruzione dell'UE hanno rilasciato la dichiarazione di Parigi sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione tramite l'istruzione. In linea con questa dichiarazione, la suddetta comunicazione del 2016 metteva in maggior rilievo la necessità di combattere l'esclusione sociale.

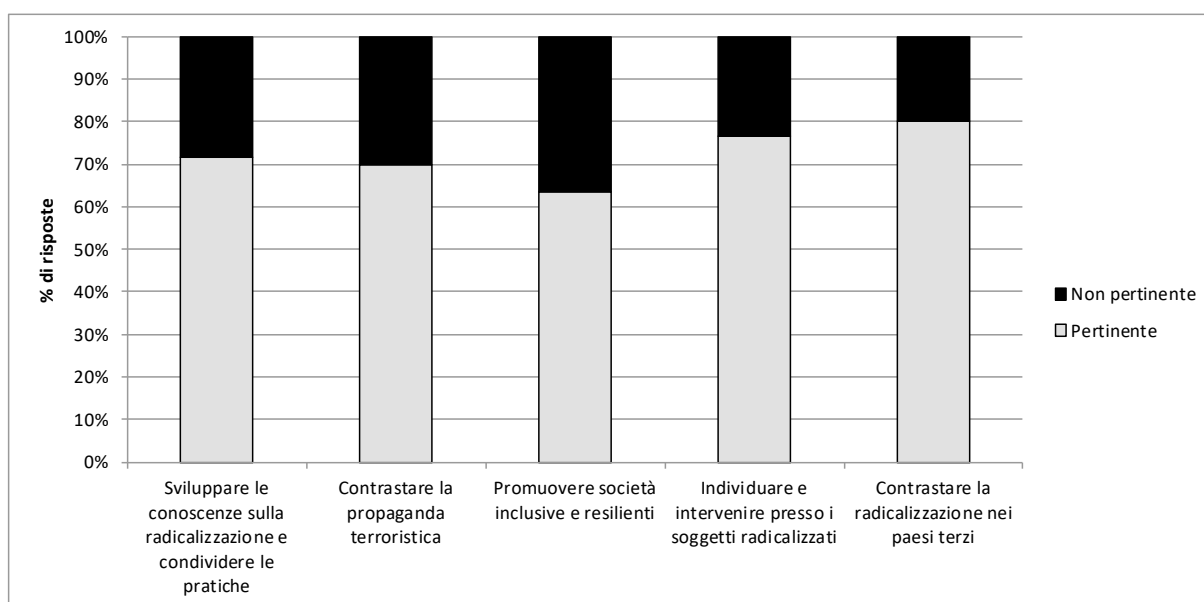
17. Proprio come le esigenze degli Stati membri sono mutate al mutare delle minacce, così è cambiato il sostegno offerto dalla Commissione. Nel modificare il proprio sostegno, la Commissione tiene conto del lavoro svolto da organismi europei come Europol, che le fornisce informazioni sulle minacce esistenti negli Stati membri (cfr. [riquadro 5](#)).

Riquadro 5 - Il sostegno della Commissione cambia a seconda della situazione di rischio

In risposta ai recenti attentati terroristici perpetrati in Europa e all'analisi svolta da Europol, la comunicazione del 2016 intitolata "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento" ha messo in evidenza la minaccia derivante dal ritorno dei combattenti terroristi stranieri (ossia coloro che partono dall'UE, dove abitavano, per recarsi in altri paesi, ad esempio nelle zone di conflitto della Siria e dell'Iraq, e seguire l'addestramento di gruppi terroristi o combattere al loro fianco). È stato rafforzato il sostegno allo sviluppo di strategie di uscita, per aiutare coloro che desiderano svincolarsi da ambienti radicalizzati e reintegrarsi nella società.

18. Nel tener conto delle esigenze espresse dagli Stati membri, la Commissione incentra sui settori pertinenti il sostegno offerto agli Stati membri mediante il quadro strategico. Il sondaggio della Corte ha confermato che, in gran parte, gli interpellati ritengono pertinente il sostegno offerto dalla Commissione agli Stati membri nei diversi settori (cfr. **figura 2**). La percentuale andava dal 64 % all'80 %, a seconda del settore. L'**allegato** mostra che la Commissione non soltanto aveva mirato il quadro strategico a settori pertinenti, ma aveva anche utilizzato i vari fondi UE per svolgere azioni che avessero effettivamente un'incidenza pratica su tali settori.

Figura 2 - Pertinenza del sostegno della Commissione



Fonte: indagine di audit condotta tra le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'UE.

19. Vi sono state però eccezioni, in cui la risposta alle esigenze espresse dagli Stati membri è stata insufficiente.

- a) Le autorità belghe hanno informato gli auditor della Corte che l'aspetto dei media convenzionali (televisione, radio e stampa) non è stato approfondito in maniera insufficiente nel quadro strategico. A loro giudizio, era importante includere tale aspetto nel quadro strategico per favorire la riflessione sul ruolo svolto dai media, non soltanto nell'incoraggiare le persone a lasciare l'Europa per andare a combattere in Siria

ma anche nel contribuire alla polarizzazione della società, circostanza che potrebbe creare tensioni e condurre alla radicalizzazione.

- b) La necessità di sviluppare strategie di uscita (cfr. [riquadro 5](#)) non è stata affrontata in modo adeguato nella pratica. Nel 2014 la Commissione ha indetto un invito a presentare proposte di progetti da finanziare tramite il “Fondo sicurezza interna – Polizia”. Tale invito intendeva rispondere a due priorità: la prevenzione della radicalizzazione e lo sviluppo di strategie di uscita. Tuttavia, sono stati finanziati soltanto progetti concernenti il primo obiettivo (per la prevenzione della radicalizzazione), in quanto hanno ricevuto un punteggio superiore. I programmi di lavoro annuali 2015 e 2016 per il “Fondo sicurezza interna – Polizia” non comprendevano altri inviti a presentare proposte miranti a sviluppare programmi per le strategie di uscita.

Il sostegno è concepito in modo che gli Stati membri traggano vantaggio dall’azione a livello europeo

20. La Commissione non soltanto mira a settori pertinenti, ma utilizza i fondi e gli strumenti dell’UE per fornire un sostegno tangibile agli Stati membri in modo tale che l’azione a livello europeo reca benefici agli Stati membri. Tra gli esempi di tale sostegno si annoverano la RAN (cfr. [riquadro 1](#)), il Forum dell’UE su Internet, la Rete europea per la comunicazione strategica e l’EU IRU presso Europol (cfr. [riquadro 2](#)). Queste iniziative, mirate specificamente alla radicalizzazione, promuovono la cooperazione tra gli Stati membri e non sarebbero realizzate affatto – o non in modo altrettanto efficiente – se gli Stati membri agissero singolarmente.

21. Anche i programmi nazionali del “Fondo sicurezza interna – Polizia” gestiti dagli Stati membri sono concepiti in modo che gli Stati membri traggano vantaggio dall’azione a livello europeo, innalzando gli standard nazionali per ridurre le disparità e stimolando le sinergie tra Stati membri. 18 Stati membri hanno incluso nei propri programmi nazionali azioni specifiche per combattere la radicalizzazione. Il Belgio, per esempio, ha finanziato alcuni progetti volti a promuovere la sensibilizzazione al problema della radicalizzazione nelle carceri, a sostenere l’istituzione di una rete di assistenza per le famiglie vulnerabili e a

finanziare gruppi mobili pluridisciplinari per analizzare le esigenze delle autorità locali e proporre strategie a livello locale.

La Commissione promuove le sinergie, ma il coordinamento potrebbe essere migliorato

22. La Commissione è sempre più attiva nel sostenere gli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione. Secondo 14 intervistati sui 15 che hanno risposto al sondaggio della Corte (cfr. **paragrafo 14**), la Commissione è più attiva adesso di cinque anni fa. Data la varietà delle azioni della Commissione, che coinvolgono fondi diversi gestiti da otto direzioni generali e che sono ripartite in diversi settori d'intervento (cfr. **paragrafo 5**), occorre un coordinamento efficace. La Corte ha quindi verificato se la Commissione coordinasse le proprie azioni in modo da ottimizzare le sinergie. Ha esaminato le procedure di consultazione tra le varie direzioni generali prima di concedere finanziamenti UE, nonché le principali azioni finanziate dai diversi fondi UE per individuare eventuali sinergie; inoltre ha verificato se la Commissione avesse una visione d'insieme esaustiva di tutte le azioni di contrasto alla radicalizzazione, visione necessaria per ottimizzare le potenziali sinergie. In particolare, si è accertato se la Commissione abbia sfruttato appieno la RAN, ad esempio per divulgare i risultati delle azioni finanziate dall'UE.

La Commissione favorisce le sinergie

23. Dall'**allegato** risulta che diverse azioni della Commissione possono affrontare aspetti simili. Poiché la Commissione è sempre più attiva in questo settore, esistono opportunità per realizzare sinergie, soprattutto laddove le azioni convergono, come risulta dai seguenti esempi:

- a) i finanziamenti del “Fondo sicurezza interna – Polizia” erogati agli Stati membri per la formazione degli insegnanti potrebbero trattare questioni simili a quelle dei progetti Erasmus+;
- b) i progetti finanziati dal programma Giustizia per formare e sensibilizzare il personale carcerario potrebbero trattare questioni analoghe a quelle dei progetti Erasmus+ o del “Fondo sicurezza interna – Polizia”.

24. La Commissione dispone di una serie di procedure per favorire il coordinamento allo scopo di ottimizzare le sinergie ed evitare una duplicazione del sostegno (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6 - Esempi di procedure della Commissione per favorire il coordinamento

Tramite il processo noto come **consultazione interservizi**, varie direzioni generali collaborano per approvare programmi di lavoro annuali che definiscono le azioni programmate per i fondi dell'UE. Per alcuni programmi di lavoro annuali è necessario che i progetti vadano a integrare altre azioni, ad esempio:

- per il programma di lavoro annuale 2016 del programma Giustizia le azioni dovevano assicurare coerenza, complementarità e sinergie con le azioni sostenute da altri fondi dell'UE, tra cui il "Fondo sicurezza interna – Polizia", Erasmus+ e Orizzonte 2020;
- per le azioni del programma di lavoro annuale 2016 del "Fondo sicurezza interna – Polizia" gestite a livello centrale dalla Commissione i progetti dovevano garantire complementarità con le attività di Europol.

Negli **inviti a presentare proposte** (la procedura per invitare a presentare domande ai fini del finanziamento di progetti) può essere chiesto ai partecipanti alla gara di dimostrare che non duplicheranno iniziative esistenti. Ad esempio, nell'invito a presentare proposte sulla prevenzione della radicalizzazione, indetto nel 2014 nell'ambito del "Fondo sicurezza interna – Polizia", si chiedeva ai partecipanti di dimostrare che le proposte non duplicavano opere, progetti e iniziative esistenti, tra cui le attività della RAN.

25. La Corte ha esaminato azioni in diversi settori finanziate da fondi diversi e ha rilevato che il coordinamento della Commissione ha dato luogo a sinergie tra le azioni intraprese. La RAN per esempio viene utilizzata per divulgare i risultati di altri progetti finanziati dall'UE (cfr. **riquadro 7**). Altri esempi sono riportati nella **figura 3**, che illustra numerose azioni finanziate da tre fondi dell'UE e dimostra che esistono sinergie sia all'interno dei fondi che tra un fondo e l'altro. Ad esempio, la Commissione si è valsa del settimo programma quadro (il programma di ricerca che ha preceduto Orizzonte 2020) per finanziare il progetto di

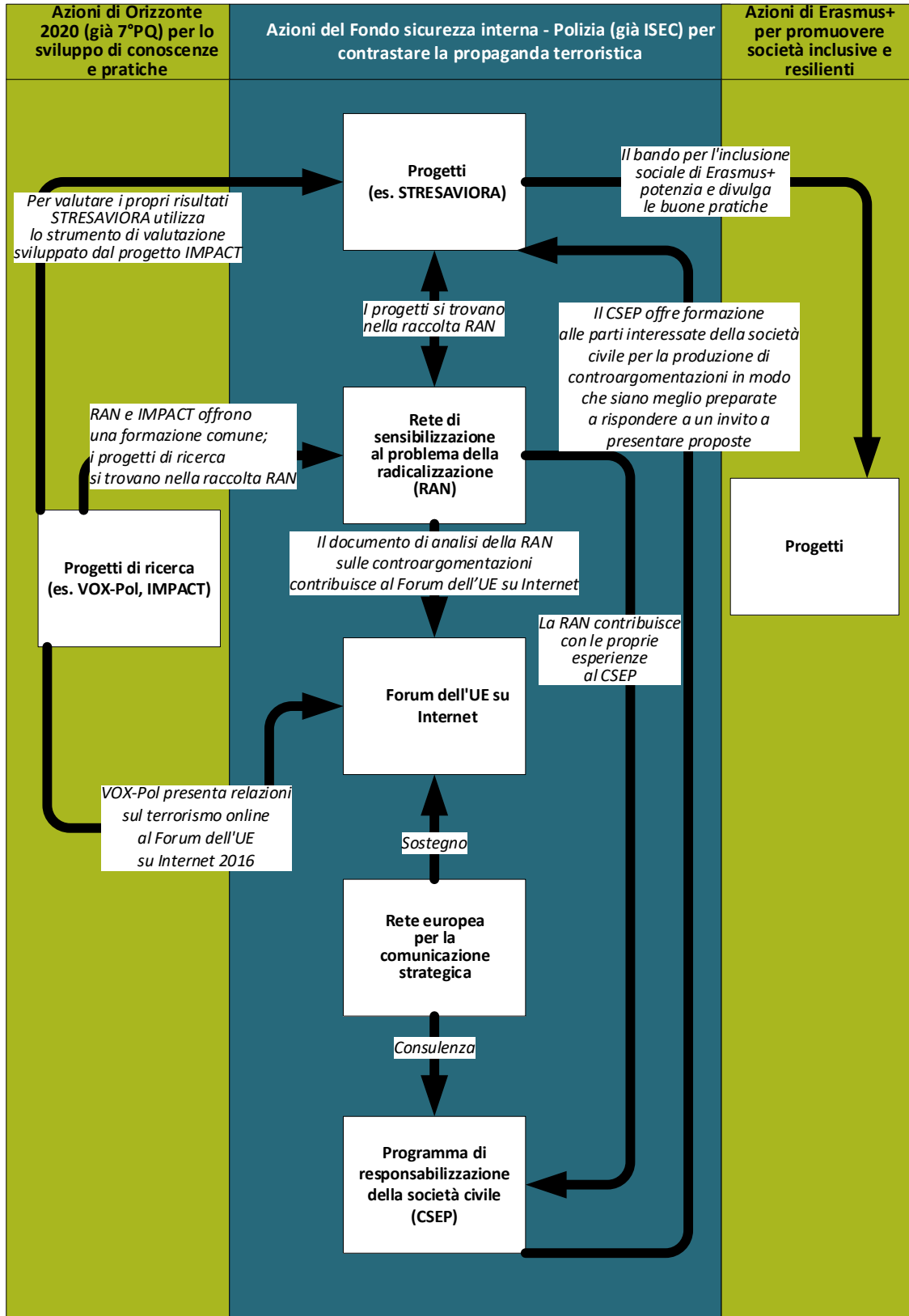
ricerca IMPACT¹⁰, con cui sono stati sviluppati strumenti per valutare le azioni antiradicalizzazione. Questi strumenti sono stati utilizzati dal progetto STRESAVIORA, finanziato dal “Fondo sicurezza interna – Polizia”. Questo progetto è stato poi esteso e divulgato grazie a un altro progetto finanziato da Erasmus+.

Riquadro 7 - La raccolta RAN – un esempio di sinergia tra progetti finanziati dall’UE

La raccolta di approcci e pratiche RAN, periodicamente aggiornata a partire dal 2014, contiene dettagli in merito ai progetti in materia di radicalizzazione realizzati nell’UE che sono trasferibili ad altri contesti. I progetti sono stati presentati a una riunione del gruppo di lavoro RAN per una valutazione inter pares e approvati dal comitato direttivo RAN. La raccolta RAN annovera 108 pratiche, tra cui 16 progetti finanziati dall’UE.

¹⁰ IMPACT Europe (Metodo e procedura innovativi per valutare le tecniche di lotta alla radicalizzazione violenta in Europa) si proponeva di sviluppare un insieme di strumenti volti a valutare le iniziative di contrasto alla radicalizzazione.

Figura 3 - Esempi di sinergie tra le azioni della Commissione per contrastare la radicalizzazione



Fonte: Corte dei conti europea.

Vi sono alcune carenze nel coordinamento

26. Benché la Commissione sia in grado di individuare e sfruttare molti collegamenti tra le diverse azioni, si riscontrano carenze nel coordinamento generale.

- a) Direzioni generali diverse sono responsabili della pianificazione e della rendicontazione relative a fondi UE diversi (cfr. allegato). Per esempio la DG competente per l'istruzione e la cultura è responsabile del coordinamento dei progetti finanziati da Erasmus+, mentre la DG Giustizia e Consumatori è responsabile del coordinamento dei progetti finanziati dal programma Giustizia. La DG Migrazione e affari interni è la principale responsabile per quanto riguarda lo sviluppo del quadro strategico della Commissione e il monitoraggio della sua attuazione¹¹. Tuttavia, fino al 2017 non esisteva un quadro di coordinamento per tutte le azioni avviate dall'UE contro la radicalizzazione che permetta di individuare le potenziali sinergie tra i fondi.
- b) Soltanto nel 2017 la DG Migrazione e affari interni ha realizzato una mappatura dei progetti finanziati dall'UE contro la radicalizzazione. Fino ad allora, quindi, la Commissione non disponeva di un elenco consolidato delle azioni di contrasto alla radicalizzazione finanziate tramite i diversi fondi dell'UE. Questo processo di mappatura è stato comunque limitato alle azioni gestite a livello centrale dalla Commissione e non includeva quelle gestite dagli Stati membri nei rispettivi programmi nazionali.

27. I colloqui con l'EU IRU presso Europol e la Rete europea per la comunicazione strategica hanno permesso di individuare opportunità per un migliore coordinamento tra le azioni finanziate dall'UE:

- a) secondo Europol, erano possibili maggiori sinergie tramite il coordinamento della tempistica e del contenuto delle campagne di controargomentazione con la rimozione di materiale d'ispirazione terroristica su Internet;

¹¹ Ad esempio, mediante relazioni mensili stilate dall'ottobre 2016 sui progressi verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza e tramite la valutazione complessiva della politica di sicurezza dell'UE effettuata nel luglio 2017.

- b) la Rete europea per la comunicazione strategica ha indicato che le sarebbero risultati utili l'accesso all'analisi svolta da Europol sulle tendenze nella propaganda terroristica (nella misura in cui ciò è consentito dall'accordo amministrativo tra Commissione ed Europol), nonché un maggior coinvolgimento nel VOX-Pol¹², un progetto di ricerca finanziato dall'UE. Queste informazioni le consentirebbero di fornire ai governi una consulenza migliore per lo sviluppo di strategie di comunicazione e l'elaborazione di campagne di controargomentazione.

Il potenziale della RAN non è sfruttato appieno

28. Benché la RAN produca utili vantaggi grazie all'azione a livello europeo, la Corte ha riscontrato che tale valore aggiunto non è, nella pratica, ottimizzato¹³:

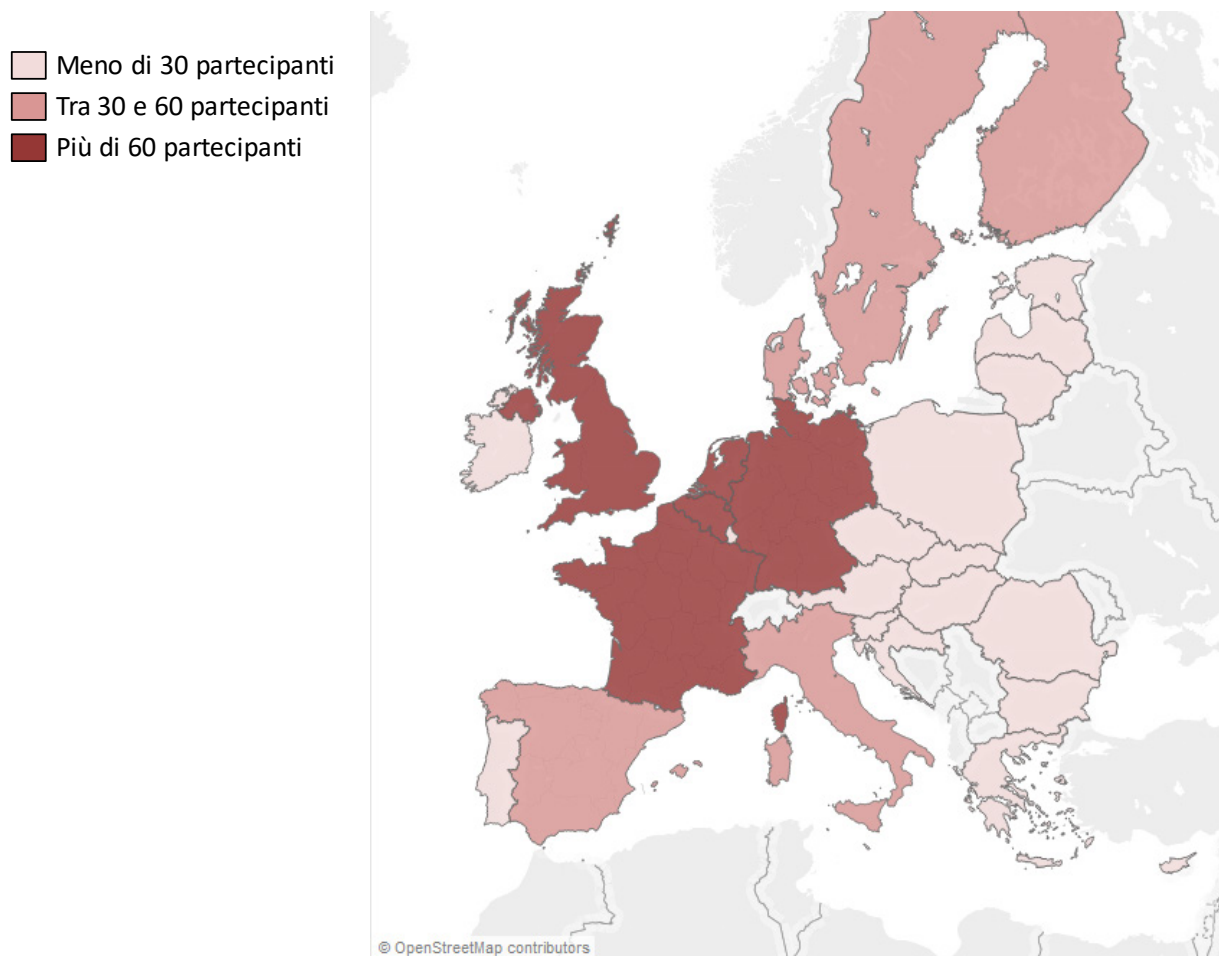
- a) La RAN potrebbe produrre realizzazioni più pratiche, per esempio analizzando le prassi degli Stati membri (tramite un maggior numero di visite in loco) e redigendo un dettagliato inventario comparativo degli approcci adottati in ciascuno Stato membro. Nella comunicazione del 2014 sulla prevenzione della radicalizzazione che porta al terrorismo, la Commissione ravvisa nella raccolta RAN – pubblicata per la prima volta nel 2014 – un repertorio di buone pratiche. L'introduzione alla raccolta RAN precisa però che le pratiche citate sono da considerarsi solo uno spunto informativo e una fonte di ispirazione. La Corte ha riscontrato inoltre che le voci della raccolta RAN non contengono sufficienti informazioni sulle modalità di finanziamento del progetto per consentire alle parti interessate di individuare potenziali fonti di finanziamento UE per i tipi di progetto che stanno considerando.
- b) La Commissione non ha analizzato i motivi per cui alcuni paesi utilizzano la RAN meno di altri (cfr. **figura 4**). Questa differenza di utilizzo potrebbe ricondursi a vari fattori: i

¹² Il progetto VOX-Pol si propone di mettere in rete le attività di ricerca sull'estremismo online al fine di realizzare programmi d'intervento più informati a livello nazionale, europeo e internazionale.

¹³ Tale affermazione è corroborata dal sondaggio della Corte. Dei 13 partecipanti che hanno espresso un'opinione, 8 (ossia il 62 %) ritenevano che l'approccio della RAN potesse recare un maggiore valore aggiunto.

diversi paesi hanno una percezione diversa della minaccia terroristica, la RAN rivolge la sua attenzione a particolari tipi di terrorismo e adotta un approccio dal basso verso l'alto (informando i responsabili delle politiche circa il punto di vista degli operatori); infine, nelle riunioni viene usato l'inglese come lingua principale. Le variazioni nel tempo dei tassi di partecipazione dei diversi Stati membri non sono registrate.

Figura 4 - I partecipanti al gruppo di lavoro RAN dall'ottobre 2015



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

- c) La Commissione cerca di far conoscere i progetti finanziati dall'UE incoraggiando i relativi partecipanti a divulgare i risultati tramite un gruppo di lavoro RAN. La Commissione, ad esempio, ha proposto di divulgare tramite la RAN 16 dei 20 progetti

finanziati dall'ISEC¹⁴ che si sono conclusi dopo il 2011 (anno di istituzione della RAN) e che aveva valutato come buoni, molto buoni o eccellenti. La Corte, però, ha riscontrato che per metà di questi progetti ciò non è di fatto avvenuto. Al momento dell'audit, soltanto 7 di questi progetti (44 %) erano stati presentati a un seminario, a un convegno o a un gruppo di lavoro RAN.

- d) Le autorità belghe hanno informato la Corte che gli operatori delle piccole organizzazioni attive sul campo e scollegate da autorità pubbliche (per esempio le reti di gruppi locali delle madri dei combattenti stranieri) non sono coinvolti nella RAN in misura sufficiente a garantire un autentico approccio dal basso verso l'alto.
- e) La RAN si propone di migliorare la comunicazione dal basso rivolta dagli operatori ai responsabili delle politiche. Tuttavia meno della metà dei partecipanti a un sondaggio condotto dalla RAN presso i propri operatori nel 2016 riteneva che la RAN li avesse aiutati a influenzare i responsabili delle politiche. Inoltre, quattro dei partecipanti al sondaggio della Corte hanno affermato che il collegamento tra la RAN e i responsabili delle politiche potrebbe essere rafforzato, per esempio mediante scambi formali di approcci e idee. Può accadere che le esigenze individuate dagli operatori impieghino troppo tempo per essere recepite nel quadro strategico della Commissione. Ad esempio, la questione della radicalizzazione nelle carceri è dibattuta dal 2011 a livello degli operatori (come personale carcerario e addetti alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria, educatori e operatori sociali) nell'ambito del gruppo di lavoro RAN per le carcerazioni e la libertà provvisoria. Tuttavia, soltanto nel 2015 la Commissione ha individuato azioni specifiche finanziate dal programma Giustizia per affrontare tale questione.

¹⁴ L'ISEC (Prevenzione e lotta della criminalità) faceva parte del programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" (2007-2013), che ha preceduto il "Fondo sicurezza interna – Polizia" (2014-2020).

Il quadro della Commissione per la valutazione dei risultati non è sufficientemente sviluppato

29. La Corte ha analizzato se la Commissione disponga di indicatori di performance per valutare l'efficacia del proprio sostegno complessivo e se siano stati fissati valori-obiettivo realistici. Ha quindi esaminato se gli indicatori misurino non solo l'attività, ma anche i progressi compiuti concretamente verso l'obiettivo generale di aiutare gli Stati membri a contrastare la radicalizzazione che sfocia nel terrorismo. A livello delle singole azioni, si è verificato se la Commissione valuti l'efficacia del proprio sostegno per capire cosa funziona e dove, nonché che cosa non funziona e perché. La Commissione ha bisogno di queste informazioni per poter:

- a) rispondere alle richieste del Parlamento europeo di valutare la strategia dell'UE per la lotta alla radicalizzazione e al reclutamento da parte di gruppi terroristici¹⁵;
- b) migliorare e adeguare costantemente la propria strategia e il sostegno fornito, per rispondere al mutare delle minacce e delle esigenze degli utenti;
- c) divulgare e potenziare gli esempi di progetti riusciti per massimizzare le sinergie (ed evitare di divulgare i risultati di progetti inefficaci o controproducenti);
- d) dimostrare ai cittadini che le iniziative possono essere efficaci.

La Commissione non valuta se, nel complesso, riesce a conseguire gli obiettivi strategici

30. La Corte ha riscontrato che la Commissione non aveva sviluppato a sufficienza il proprio quadro per valutare se la propria strategia di sostegno agli Stati membri nella lotta alla

¹⁵ Cfr., ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo, del 25 novembre 2015, sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche.

radicalizzazione fosse efficace e assicurasse un impiego ottimale delle risorse. Per esempio, la Commissione non ha:

- a) disaggregato gli obiettivi generali della propria strategia di contrasto alla radicalizzazione in obiettivi più specifici e misurabili;
- b) fissato indicatori e valori-obiettivo adeguati per i finanziamenti UE utilizzati, al fine di misurare la performance nella lotta alla radicalizzazione;
- c) fornito una visione d'insieme esaustiva delle azioni di contrasto alla radicalizzazione finanziate dall'UE (cfr. **paragrafo 26**);
- d) presentato la totalità dei costi del contrasto alla radicalizzazione. La comunicazione del 2014 sulla prevenzione della radicalizzazione che porta al terrorismo non conteneva informazioni sull'ammontare dei finanziamenti. La Commissione ha affermato che le azioni sarebbero state attuate sfruttando risorse esistenti, senza specificare quali. La comunicazione del 2016 intitolata "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento" forniva alcune informazioni su finanziamenti e costi, al pari della valutazione complessiva della politica di sicurezza dell'UE pubblicata nel luglio 2017¹⁶. Tuttavia:
 - i) alcune azioni, come i progetti finanziati dal "Fondo sicurezza interna – Polizia", sono omesse;
 - ii) non viene riportato il costo di alcune azioni, tra cui l'EU IRU, il Forum dell'UE su Internet, il programma di responsabilizzazione della società civile e la Rete europea per la comunicazione strategica;
 - iii) le informazioni sul finanziamento delle varie azioni si riferiscono a periodi differenti;
 - iv) il costo delle azioni specificamente destinate a contrastare la radicalizzazione (ad esempio, i 25 milioni di euro per il Centro di eccellenza della RAN) non è distinto dal

¹⁶ SWD(2017) 278 del 26 luglio 2017 "*Comprehensive Assessment of EU Security Policy*".

costo delle azioni non specifiche, che però contribuiscono comunque a prevenirla (ad esempio i 25,6 miliardi di euro erogati dal Fondo sociale europeo per promuovere l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati).

31. Di conseguenza, non esiste una rendicontazione globale che riporti traguardi raggiunti e costi delle azioni di contrasto alla radicalizzazione finanziate dall'UE. Tutti questi temi sono trattati invece in diverse relazioni che descrivono l'operato, anziché determinare in che misura sono conseguiti gli obiettivi strategici (cfr. **riquadro 8**).

Riquadro 8 - Esempi di relazioni che descrivono l'operato, anziché determinare in che misura sono conseguiti gli obiettivi strategici

La relazione finale sull'attuazione della strategia di sicurezza interna dell'UE per il periodo 2010-2014 descriveva le seguenti azioni effettuate per aiutare gli Stati membri a contrastare la radicalizzazione, senza però valutarne l'efficacia¹⁷:

- l'istituzione della RAN nel settembre 2011;
- l'adozione nel gennaio 2014 della comunicazione "Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE";
- la pubblicazione della raccolta RAN.

Nella relazione annuale di attività 2016 della DG Migrazione e affari interni, le tabelle sulla performance del "Fondo sicurezza interna – Polizia" contengono informazioni sul numero di controargomentazioni prodotte.

L'EU IRU riferisce periodicamente sulla quantità di contenuti d'ispirazione terroristica eliminati da Internet.

¹⁷ COM(2014) 365 *final* del 20 giugno 2014 "Relazione finale sull'attuazione della strategia di sicurezza interna dell'UE per il periodo 2010-2014".

La Commissione non è in grado di dimostrare la reale efficacia delle singole azioni intraprese

32. Una maggiore attività non si traduce necessariamente in una maggiore efficacia. La Corte ha rilevato che le valutazioni delle azioni della Commissione per aiutare gli Stati membri a contrastare la radicalizzazione misurano spesso i traguardi raggiunti in termini di quantità delle attività svolte (ad esempio, il numero di riunioni tenute o di documenti stilati) anziché di efficacia (ad esempio, le conoscenze acquisite dai partecipanti alla RAN, il modo in cui sono state applicate e l'impatto esercitato sul loro lavoro). Anche la recente valutazione complessiva della politica di sicurezza dell'UE ha sottolineato la necessità di valutare i risultati e l'efficacia delle azioni volte a prevenire il terrorismo. Pertanto, come emerge dai paragrafi seguenti, la Commissione non è in grado di dimostrare la reale efficacia delle azioni di contrasto alla radicalizzazione finanziate dall'UE.

33. Sono previste valutazioni per i progetti finanziati dal "Fondo sicurezza interna – Polizia". I progetti, tuttavia, sono spesso privi di indicatori di efficacia. Per esempio, la Commissione ha affermato che tre¹⁸ delle cinque proposte di progetto selezionate in esito all'invito a presentare proposte per contrastare la radicalizzazione indetto nel 2014 (cfr. **paragrafo 19, lettera b)**) prevedevano strategie di valutazione e monitoraggio carenti, vaghe o basiche ed erano prive di indicatori per misurare la reale efficacia dei progetti.

34. Per l'ISEC (il fondo che ha preceduto il "Fondo sicurezza interna – Polizia"), la Commissione ha esaminato la relazione finale¹⁹ di ciascun progetto, descrivendo i risultati raggiunti in termini di realizzazioni concrete. Ha anche valutato la qualità dei risultati, ossia se fossero utili e trasferibili nonché se andassero divulgati e in che modo. Queste analisi però non offrivano una valutazione dell'impatto dei progetti basata su elementi probatori. In assenza di indicatori di efficacia integrati sin dall'inizio nei progetti stessi, esse riportavano il giudizio dell'analista sulla probabile efficacia dei progetti.

¹⁸ FIRST LINE, LIAISE II e SAFFRON.

¹⁹ Relazione finanziaria e descrittiva sulle attività del progetto e sui traguardi raggiunti, stilata alla conclusione di ogni progetto dal destinatario del finanziamento UE.

35. L'EU IRU, istituita in seno a Europol, segnala i contenuti online d'ispirazione terroristica e avvisa i fornitori di servizi che li ospitano affinché possano rimuoverli. La performance è misurata in termini di quantità di contenuti rimossi dai fornitori di servizi e di loro incidenza sui contenuti segnalati (cfr. **figura 5**). Queste statistiche presentano i seguenti limiti.

- a) Le statistiche non indicano quanti contenuti sono stati rimossi unicamente per effetto delle azioni dell'EU IRU. In realtà, l'UE IRU può chiedere alle imprese Internet di rimuovere propaganda terroristica che è stata segnalata anche dagli Stati membri²⁰. Quando l'EU IRU esamina la propaganda in lingue di paesi terzi (quali arabo, russo o turco), di cui le unità nazionali addette alle segnalazioni su Internet si occupano meno frequentemente, la probabilità è minore. L'EU IRU non dispone di informazioni sulla quantità di contenuti d'ispirazione terroristica rimossi dalle imprese Internet su sua esclusiva richiesta, senza che siano oggetto anche di segnalazioni da parte dei servizi omologhi nazionali, dalla società civile o dalle stesse imprese Internet. Le imprese Internet non forniscono un riscontro sui motivi per cui i contenuti sono stato rimossi.
- b) Le statistiche non dimostrano l'efficacia delle azioni per quanto riguarda la quantità di propaganda terroristica che rimane su Internet. Secondo i 10 partecipanti al sondaggio che hanno espresso un'opinione, uno dei problemi cui è confrontata l'EU IRU è che la propaganda rimossa viene semplicemente ricaricata o spostata su altre piattaforme (come in una "caccia del gatto al topo"). Al Forum dell'UE su Internet del dicembre 2016 (cfr. **riquadro 2**) le principali imprese Internet hanno presentato un'iniziativa che contribuisse a impedire il ricaricamento dei contenuti propagandistici. Le autorità francesi incontrate dagli auditor della Corte hanno ribadito la necessità di dimostrare l'efficacia di questo meccanismo. Hanno inoltre messo in luce la difficoltà di trovare il giusto equilibrio tra l'esigenza di rendere meno accessibile su Internet la propaganda terroristica e il rischio di indurre i terroristi a usare sistemi di messaggistica più complessi e clandestini, il che potrebbe rendere più difficili le indagini.

²⁰ L'unità addetta alle segnalazioni antiterrorismo su Internet nel Regno Unito segnala circa 100 000 contenuti all'anno.

- c) Le statistiche non misurano la velocità di risposta, come ad esempio il tempo impiegato dalla EU IRU per individuare i contenuti sospetti da quando sono caricati e il tempo impiegato dalle imprese Internet per rimuovere detti contenuti da quando ricevono la segnalazione.

Figura 5 - Statistiche relative all'EU IRU

	1° luglio 2015 - 1° luglio 2016	1° luglio 2016 - 1° giugno 2017
Segnalazioni proposte	9 787	20 174
Contenuti rimossi dai fornitori di servizi	8 949	16 143
Tasso di successo	91,4 %	80,0 %

Fonte: Europol – Prima relazione annuale dell'EU IRU e dati Europol.

36. La DG Migrazione e affari interni fissa obiettivi quantitativi dettagliati per la RAN nel piano annuale di attività e analizza i progressi in relazioni trimestrali e annuali sullo stato di avanzamento. Questi piani e queste relazioni si limitano però a elencare le attività, come il numero di riunioni, partecipanti, documenti preparatori, visite di studio, seminari, convegni, newsletter, corsi di formazione, workshop, documenti strategici e tematici. La Commissione non ha chiesto al Centro di eccellenza della RAN informazioni che consentano di monitorarne l'efficacia, per esempio la soddisfazione dei partecipanti, le conoscenze e i contatti acquisiti, il modo in cui sono stati utilizzati e divulgati all'interno degli Stati membri, nonché l'impatto delle attività sul lavoro o sui risultati dell'organizzazione (indicando ad esempio se la formazione abbia effettivamente aiutato la polizia a individuare soggetti radicalizzati e a ridurre il rischio da essi rappresentato). Il Centro di eccellenza della RAN però ha svolto di propria iniziativa indagini che offrono alcune indicazioni sull'utilità dei suoi prodotti. Un'indagine dell'agosto 2016 ha rilevato ad esempio che, secondo quasi il 90 % dei partecipanti agli eventi RAN, detta partecipazione avrebbe esercitato un impatto positivo sul loro lavoro quotidiano.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

37. Gli Stati membri sono responsabili della sicurezza nazionale, anche per quanto riguarda la lotta al terrorismo. Anche l'UE ha un ruolo da svolgere nel garantire un livello elevato di sicurezza favorendo lo scambio di informazioni, la cooperazione operativa e la condivisione di conoscenze ed esperienze. Nel 2005 l'UE ha definito la propria strategia antiterrorismo, articolata in quattro pilastri. Il primo pilastro è volto a prevenire l'adesione delle persone al terrorismo, affrontando le cause della radicalizzazione e del reclutamento. Poiché la radicalizzazione è il risultato di diversi fattori, il problema viene affrontato mediante un'ampia gamma di misure. Per sostenere gli Stati membri la Commissione si avvale, pertanto, di una serie sempre più ampia di fondi UE esistenti.

38. Mediante l'audit, la Corte ha esaminato se la Commissione abbia gestito adeguatamente il sostegno offerto agli Stati membri per contrastare la radicalizzazione che sfocia nel terrorismo. Complessivamente, la Corte ha rilevato che la Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri, ma che vi erano alcune carenze di gestione e valutazione.

39. La Commissione ha favorito la cooperazione tra gli Stati membri tramite iniziative pertinenti come la rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN), il Forum dell'UE su Internet e la Rete europea per la comunicazione strategica (cfr. **paragrafi 15-21**).

40. La Commissione ha coordinato il proprio sostegno trasversale, per esempio mediante consultazioni tra le direzioni generali al momento di approvare i programmi di lavoro, con conseguenti sinergie tra gli interventi effettuati. Tuttavia, nonostante i recenti progressi, vi è ancora margine per migliorare il coordinamento delle azioni della Commissione. Ad esempio, la Commissione non considera tra le azioni finanziate dall'UE in questo settore quelle gestite dagli Stati membri, mentre ciò sarebbe utile per sfruttare al meglio le potenziali sinergie. La Corte ha altresì riscontrato che la RAN, una delle principali iniziative della Commissione, non è stata sfruttata appieno per diffondere i risultati dei progetti finanziati dall'UE che hanno avuto esiti positivi (cfr. **paragrafi 22-28**).

Raccomandazione 1 - Migliorare il quadro di coordinamento complessivo delle azioni volte a contrastare la radicalizzazione

La Commissione dovrebbe migliorare il quadro di coordinamento complessivo delle azioni finanziate dall'UE per sostenere gli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione. La Commissione dovrebbe in particolare:

- a) inserire le principali azioni finanziate dall'UE e gestite dagli Stati membri nell'elenco delle azioni di contrasto alla radicalizzazione finanziate dall'UE. La Commissione dovrebbe aggiornare regolarmente tale elenco per massimizzare le sinergie, soprattutto laddove convergono fondi e strumenti differenti. L'elenco dovrebbe essere messo a disposizione dei soggetti che presentano proposte di progetti;
- b) ottimizzare le potenziali sinergie tra le azioni della Commissione formalizzando l'obbligo di utilizzare la RAN per divulgare i risultati dei progetti finanziati dall'UE che hanno avuto esiti positivi.

Termine: giugno 2019.

Raccomandazione 2 - Accrescere il sostegno pratico agli operatori e ai responsabili delle politiche negli Stati membri

La Commissione dovrebbe:

- a) migliorare la comunicazione tra operatori e responsabili delle politiche attraverso uno scambio regolare e strutturato di approcci e idee;
- b) analizzare la partecipazione degli operatori degli Stati membri alla RAN, focalizzandosi in particolare sull'opportunità che i paesi meno attivi siano maggiormente coinvolti;
- c) analizzare il coinvolgimento degli operatori nella RAN, facendo in modo che le diverse parti interessate siano adeguatamente rappresentate, comprese le reti di organizzazioni della società civile e scollegate da autorità pubbliche, per promuovere l'approccio dal basso verso l'alto;

- d) coadiuvare i responsabili della gestione dei progetti di contrasto alla radicalizzazione nel valutare l'efficacia e la trasferibilità delle pratiche e accrescere la pertinenza della raccolta RAN inserendovi un maggior numero di informazioni sull'efficacia delle pratiche, nonché sul contesto in cui è possibile trasferirle;
- e) includere nella raccolta RAN una chiara spiegazione del modo in cui le azioni sono finanziate con fondi UE.

Termine: giugno 2019.

41. La Commissione non ha sufficientemente sviluppato il proprio quadro per valutare se offra un sostegno efficace e un impiego ottimale delle risorse. Ad esempio, non ha disaggregato gli obiettivi strategici generali in obiettivi più specifici e misurabili e i fondi utilizzati dalla Commissione per contrastare la radicalizzazione non sono corredati di indicatori e obiettivi concepiti per misurare i traguardi raggiunti nel perseguimento di tale finalità (cfr. **paragrafi 29-31**).

42. Inoltre, i traguardi raggiunti dalle azioni specifiche sono spesso misurati in termini di numero di attività svolte anziché di efficacia. Di conseguenza, vi è il rischio che insegnamenti utili non vengano divulgati o presi in considerazione nel momento in cui la Commissione concepisce azioni o sviluppa ulteriormente la propria strategia (cfr. **paragrafi 32-36**).

Raccomandazione 3 – Migliorare il quadro per la valutazione dei risultati

La Commissione dovrebbe valutare se riesce a conseguire i propri obiettivi strategici, nonché provvedere affinché dalle azioni finanziate dall'UE siano ricavabili elementi che ne attestino la reale efficacia. In particolare, la Commissione dovrebbe:

- a) svolgere le necessarie consultazioni e ricerche per individuare obiettivi e indicatori che consentano di valutare se riesce a conseguire le finalità strategiche di sostegno agli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione e se l'impiego delle risorse è ottimale. Dovrebbe poi riferire periodicamente sui progressi globali compiuti verso il conseguimento degli

obiettivi della propria politica di contrasto alla radicalizzazione, nonché sui fondi UE interessati;

- b) richiedere che il Centro di eccellenza della RAN fornisca relazioni più dettagliate sulla propria efficacia, ad esempio in termini di soddisfazione dei partecipanti, conoscenze e contatti acquisiti, loro utilizzo nonché loro impatto sul lavoro o sui risultati dell'organizzazione;
- c) attraverso Forum dell'UE su Internet vigilare:
 - sulla cooperazione tra l'EU IRU e le IRU nazionali nel garantire la complementarità delle azioni ed evitare una inutile duplicazione delle segnalazioni di contenuti in rete d'ispirazione terroristica alle imprese informatiche;
 - sulla misura in cui la rimozione della propaganda terroristica incide sulla presenza della stessa in Internet;
 - sulla velocità con cui vengono rimossi i contenuti segnalati dall'EU IRU;
- d) far sì che i soggetti che presentano proposte di progetti dimostrino come intendono misurare l'efficacia dei propri progetti.

Termine: giugno 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Lazaros S. LAZAROU, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 20 marzo 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO**Esempi di azioni finanziate dall'UE per contrastare la radicalizzazione****Sviluppare le conoscenze sulla radicalizzazione e condividere le pratiche**

Azione	Obiettivo nella lotta alla radicalizzazione	Finanziamento	Gestione
Rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN)	Offrire sostegno agli Stati membri nell'impostare e realizzare attività di prevenzione efficaci, fornendo orientamenti e manuali per la costituzione di strutture multiagenzia, creando una piattaforma per lo scambio di esperienze e pratiche e procedendo ad un'ulteriore mappatura della ricerca sulla radicalizzazione	Fondo Sicurezza interna - Polizia	DG HOME
Sovvenzioni di ricerca	Colmare le distanze tra il mondo accademico e gli operatori della sicurezza attivi nella lotta alla radicalizzazione, per rafforzare la capacità degli Stati membri di affinare i propri approcci strategici attuali e di sviluppare nuove politiche e pratiche (Temi della ricerca: sviluppo di un approccio globale alla radicalizzazione violenta e tendenze di radicalizzazione correnti)	Programma Orizzonte 2020	DG HOME DG RTD
Progetti in materia di sicurezza soggetti a gestione diretta e concorrente	Sviluppare strumenti per sensibilizzare, coinvolgere ed assistere gli operatori locali e le famiglie nel prevenire la radicalizzazione	Fondo Sicurezza interna - Polizia	DG HOME

Contrastare la propaganda terroristica

Azione	Obiettivo nella lotta alla radicalizzazione	Finanziamento	Gestione
Unità UE addetta alle segnalazioni su Internet (EU IRU)	Contrastare la propaganda terroristica online	Europol	Europol
Forum dell'UE su Internet	Iniziativa della Commissione per coinvolgere le imprese Internet nell'attività di contrasto alla propaganda terroristica	Fondo sicurezza interna	DG HOME
Rete europea per la comunicazione strategica	Fornire consulenza agli Stati membri, alla società civile e alle istituzioni dell'UE per lo sviluppo di quadri strategici, campagne di comunicazione o iniziative singole. Fornire una rete per la condivisione e lo scambio delle migliori pratiche, nonché sostegno pratico e consulenza per contribuire all'elaborazione di controargomentazioni efficaci	Fondo sicurezza interna	DG HOME
Progetti in materia di sicurezza soggetti a gestione diretta e concorrente	Affrontare il tema dei contenuti online che possono condurre alla radicalizzazione	Fondo Sicurezza interna - Polizia	DG HOME

Promuovere società inclusive e resilienti

Azione	Obiettivo nella lotta alla radicalizzazione	Finanziamento	Gestione
Partenariati transnazionali	Sviluppare pratiche e approcci strategici innovativi che diano priorità all'inclusione sociale, alla promozione dei valori comuni e alla comprensione interculturale	Erasmus+	DG EAC
Sostegno alla riforma delle politiche	Estendere e divulgare buone pratiche innovative che rientrano nell'ambito della dichiarazione di Parigi		
Servizio volontario europeo	Promuovere i valori fondamentali e coinvolgere le persone e le collettività svantaggiate		
Animatori giovanili	Sviluppare un insieme funzionale di migliori pratiche sui metodi per: - aiutare i giovani ad accrescere la propria resilienza democratica, a capire i media e a pensare in modo critico - insegnare ai giovani a risolvere i conflitti e a rispettare i punti di vista altrui - individuare i rischi di emarginazione o i gruppi vulnerabili		
eTwinning	Collegare docenti e classi di tutta Europa attraverso la piattaforma Internet eTwinning allo scopo di individuare le migliori pratiche per affrontare in classe il tema della diversità e trasmettere i valori comuni agli alunni, nonché per individuare i rischi di emarginazione o i gruppi vulnerabili	Fondo sociale europeo	DG EMPL DG REGIO
Sostegno a iniziative nazionali e a piccoli progetti locali	Promuovere l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati, per esempio attraverso programmi di formazione personalizzati e sistemi di assistenza sociale Aiutare le scuole a fronteggiare il problema dell'abbandono scolastico e a incrementare l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti		
Progetti per l'occupazione e l'innovazione sociale	Finanziare progetti innovativi sul campo che promuovono l'inclusione sociale		
Progetti su diritti, uguaglianza e cittadinanza	Stimolare una migliore comprensione tra le comunità, comprese quelle religiose, al fine di prevenire e combattere il razzismo e la xenofobia attraverso attività interreligiose e interculturali	Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza	DG JUST
Progetti in materia di sicurezza soggetti a gestione diretta e concorrente	Sensibilizzare e formare gli operatori attivi in prima linea a riconoscere e reagire al processo di radicalizzazione dei potenziali combattenti stranieri	Fondo Sicurezza interna - Polizia	DG HOME

Individuare e intervenire presso i soggetti radicalizzati

Azione	Obiettivo nella lotta alla radicalizzazione	Finanziamento	Gestione
Programmi di riabilitazione e deradicalizzazione	Riabilitazione e deradicalizzazione all'interno e all'esterno delle carceri, strumenti per la valutazione dei rischi e formazione di professionisti	Programma Giustizia	DG JUST
Formazione del personale carcerario e degli addetti alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria	Coinvolgere la Confederazione europea della <i>probation</i> e l'Organizzazione europea dei servizi penitenziari e correzionali nella formazione specifica del personale carcerario e degli addetti alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria		

Contrastare la radicalizzazione nei paesi terzi

Azione	Obiettivo nella lotta alla radicalizzazione	Finanziamento	Gestione
Misure antiterrorismo	Offrire ai paesi terzi un sostegno antiterrorismo mirato	Fondi europei di sviluppo e strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace	DG DEVCO
Tener conto della dimensione antiradicalizzazione	Integrare le questioni della lotta alla radicalizzazione in vari tipi di sostegno ai paesi terzi	Strumento europeo di vicinato	DG NEAR
		Fondi europei di sviluppo e strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace	DG DEVCO
		Strumento europeo di vicinato	DG NEAR
eTwinning Plus	Estendere la piattaforma eTwinning a paesi selezionati oggetto della politica europea di vicinato, specialmente a quelli confrontati a problemi di radicalizzazione violenta e in cui è più necessario il dialogo interculturale	Erasmus+	DG EAC

Fonte: Corte dei conti europea sulla base delle comunicazioni della Commissione relative al sostegno alla prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

“LOTTA ALLA RADICALIZZAZIONE CHE SFOCIA IN ATTI TERRORISTICI: LA COMMISSIONE HA RISPOSTO ALLE ESIGENZE DEGLI STATI MEMBRI, MA SI OSSERVANO CARENZE DI COORDINAMENTO E VALUTAZIONE”

SINTESI

V. Dal 2017 ad oggi la Commissione ha migliorato la visione d'insieme delle azioni finanziate dall'UE ed è in grado di individuare sinergie tra i vari fondi e le diverse azioni, in particolare nell'ambito della task force dell'Unione sulla sicurezza e del suo sottogruppo dedicato alla radicalizzazione.

VI. Gli obiettivi della strategia della Commissione in materia di prevenzione e contrasto della radicalizzazione sono stabiliti nei pertinenti documenti strategici, che sono necessariamente di carattere più generale, mentre obiettivi più concreti sono definiti nell'ambito delle iniziative pertinenti.

VII. La Commissione sottolinea che i singoli progetti e le singole iniziative sono oggetto di valutazione e che i relativi traguardi raggiunti sono registrati. Ciò contribuisce alla valutazione generale dei fondi e dei programmi. La Commissione riconosce tuttavia che l'impatto a più lungo termine di queste azioni non è misurato in maniera sistematica.

INTRODUZIONE

6. Lo sviluppo di conoscenze in materia di radicalizzazione non avviene soltanto attraverso progetti finanziati nel quadro di Orizzonte 2020 ma anche mediante altri fondi dell'UE, in particolare il Fondo sicurezza interna – Polizia (ISF-P), compresa la rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN), che ha anche il compito di favorire lo scambio e l'istituzione di buone pratiche.

8. I progetti finanziati dal Fondo sociale europeo mirano anche a rafforzare la resilienza in senso più generale ma possono anche affrontare specificamente il problema della radicalizzazione (ad esempio il progetto BAANA).

9. Le strategie di uscita in senso lato e i progetti di riabilitazione e deradicalizzazione non sono finanziati soltanto dal programma Giustizia ma possono essere finanziati anche dall'ISF-P, come avviene attualmente con l'invito generale a presentare proposte in materia di lotta alla radicalizzazione, indetto a novembre del 2017.

OSSERVAZIONI

Riquadro 5

Sebbene la Commissione adatti certamente la propria risposta strategica all'evoluzione della situazione di rischio, la sua attività nel settore della prevenzione della radicalizzazione persegue obiettivi a breve e a lungo termine. In tal senso molti assi di intervento affrontano tutte le forme di radicalizzazione.

19.

(a) Il tema dei media e della comunicazione è stato trattato in diversi modi: è stato inserito nella comunicazione della Commissione del 2005 (capitolo 2.1 Mezzi radiotelevisivi); questo tema (compreso, in particolare, l'aspetto della polarizzazione) è stato inoltre discusso nel quadro della RAN e dell'ESCN (la Rete europea per la comunicazione strategica) e la Commissione gli ha attribuito un'importanza prioritaria nel recente invito a presentare proposte del 2017 (ISF-2017-AG-RAD).

La questione è stata inoltre sollevata in seno al gruppo di esperti ad alto livello della Commissione in materia di radicalizzazione (HLCEG-R) che, nella sua relazione intermedia del dicembre 2017,

ha raccomandato agli Stati membri di esaminare (con il sostegno della Commissione) se gli strumenti esistenti siano sufficienti ad impedire in maniera efficace la diffusione della propaganda estremista violenta attraverso i media tradizionali.

(b) La Commissione ha adottato le misure opportune per affrontare la necessità di sviluppare strategie di uscita. Già in passato ha finanziato importanti programmi di uscita nel quadro dell'ISEC (programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità"); l'esempio più significativo è il finanziamento della rete europea per la deradicalizzazione (European Network of De-radicalisation - ENoD) nel periodo 2012-2013. Inoltre in seguito all'adozione della comunicazione del 2014 sulla radicalizzazione, la Commissione ha invitato gli Stati membri a inserire lo sviluppo di strategie di uscita come priorità di finanziamento nei rispettivi programmi nazionali. I programmi di uscita restano una priorità e sono stati inseriti in un invito a presentare proposte indetto a novembre del 2017¹.

Riquadro 6

Oltre alle procedure e ai meccanismi atti a favorire il coordinamento tra i vari fondi e le diverse iniziative menzionati dalla Corte, il coordinamento avviene anche a livello politico più ampio, in particolare dal 2017 attraverso la task force dell'Unione sulla sicurezza e, più specificamente, il sottogruppo sulla radicalizzazione.

26. La Commissione ritiene che, sebbene un documento unico aumenti la trasparenza, anche in assenza di un elenco consolidato delle azioni di contrasto alla radicalizzazione finanziate dall'UE i servizi pertinenti della Commissione abbiano coordinato le azioni attraverso le procedure esistenti.

Nel 2017 la Commissione ha istituito la task force dell'Unione sulla sicurezza e il suo sottogruppo sulla radicalizzazione al fine di migliorare il coordinamento delle azioni dell'UE per contrastare la radicalizzazione e di individuare sinergie tra i vari fondi e le diverse azioni.

27. La possibilità di maggiori sinergie tra la rimozione di contenuti e le campagne di controargomentazione non è mai stata presentata alla Commissione né al Forum dell'UE su Internet, che persegue entrambi gli obiettivi e dunque sarebbe stato la sede appropriata. La Commissione, pertanto, non ritiene vi sia stato uno scarso coordinamento da parte sua.

In particolare attraverso gli incontri nel quadro del Forum dell'UE su Internet o nel contesto del gruppo consultivo dell'ECTC (centro europeo antiterrorismo) di Europol, istituito a ottobre del 2016 e al quale partecipano il VOX-Pol e l'ESCN, la Commissione e Europol hanno favorito, rispettivamente, una maggiore collaborazione e un più stretto coordinamento tra le azioni finanziate dall'UE.

28.

(a) La RAN ha già prodotto un ampio numero di realizzazioni pratiche sotto forma, ad esempio, di manuali e iniziative di formazione (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, programmi di formazione per gli agenti di polizia europei, il Manifesto sull'istruzione, un manuale sul ritorno in patria dei combattenti terroristi stranieri).

La raccolta RAN ha principalmente lo scopo di fornire ispirazione ad altri operatori e non sembrerebbe costituire l'ambito nel quale gli operatori cercherebbero informazioni sulle opportunità di finanziamento. Le informazioni sul finanziamento dei progetti sono disponibili in altri contesti.

(b) La Commissione conosce i motivi che spiegano la diversa partecipazione delle parti interessate dei singoli Stati membri. Oltre ai motivi menzionati dalla Corte, occorre tenere presente che è normale che gli operatori di paesi maggiormente esposti alle minacce terroristiche o che adottano approcci e pratiche di prevenzione più avanzati e dispongono di competenze siano più rappresentati di altri. La Commissione ribadisce l'importanza di discutere con gli Stati membri le loro priorità, esigenze e sfide. Dal 2017 ciò avviene, in particolare, attraverso l'HLCEG-R. La sua relazione

¹ Invito [2017-ISFP-AG-RAD](#).

intermedia pubblicata a novembre del 2017 ha già fornito utili orientamenti per le attività che la RAN e l'ESCN organizzeranno nel corso del 2018.

La RAN tiene, monitora e aggiorna l'elenco dei partecipanti, che fornisce una panoramica degli operatori per Stato membro. Sulla base dell'elenco la RAN e la Commissione possono seguire l'evoluzione del tasso di partecipazione degli operatori dei singoli Stati membri.

(d) La RAN comprende già un elevato numero di organizzazioni attive sul campo scollegate da autorità pubbliche oltre a un vasto numero di altri operatori pertinenti attivi in prima linea. La Commissione ritiene che le idee e l'esperienza di tali operatori alimentino il dibattito politico, garantendo un approccio dal basso verso l'alto.

(e) Gli scambi tra gli operatori e i responsabili delle politiche assumono diverse forme: gli operatori hanno comunicato le proprie conclusioni e raccomandazioni ai responsabili delle politiche nell'ambito di vari eventi (ad esempio la Conferenza di alto livello della RAN del novembre 2016 o la Conferenza della RAN sui rimpatriati del giugno 2017). La Commissione ritiene che la Conferenza della RAN sui rimpatriati nonché il manuale e i seminari di follow-up sullo stesso tema con rappresentanti degli Stati membri abbiano un'incidenza significativa sull'elaborazione di politiche in questo ambito a livello dell'UE e, soprattutto, a livello degli Stati membri.

La Commissione collabora inoltre con gli Stati membri per stabilire se questi ultimi ritengono che vi siano margini per un ulteriore sostegno attraverso la RAN o altri canali. L'HLCEG-R istituito a luglio del 2017 è un gruppo consultivo che aiuta la Commissione a individuare tali necessità e a formulare risposte adeguate. Le raccomandazioni contenute nella relazione intermedia dell'HLCEG-R del novembre 2017, ove pertinenti alla RAN, sono state integrate nel suo piano annuale di attività per il 2018. In questo modo la Commissione garantisce che il valore aggiunto della RAN sia ottimizzato nella pratica attraverso l'offerta di servizi che affrontano le priorità e le sfide individuate dagli Stati membri.

La questione della radicalizzazione nelle carceri è diventata una priorità politica in linea con la maggiore sensibilizzazione delle parti interessate riguardo alla detenzione e alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria. Organizzazioni quali il Consiglio d'Europa, EuroPris e la CEP (Confederazione europea per la libertà vigilata) hanno iniziato ad occuparsi attivamente di questo problema soltanto nel corso del 2015, quando la Commissione ha individuato le azioni da finanziare nel quadro del programma Giustizia.

29. La Commissione ritiene sia effettivamente importante disporre di informazioni sufficienti riguardo ai progressi e all'efficacia del proprio sostegno complessivo alle azioni. La Commissione effettua, in maniera sistematica, valutazioni intermedie ed ex post per i fondi dell'UE. I risultati delle valutazioni intermedie sostengono la gestione dei fondi, permettendo di adattarli a un contesto mutevole nel rispetto della base giuridica. I risultati delle valutazioni ex post concorrono all'elaborazione delle politiche. Tuttavia poiché la situazione di rischio e le esigenze degli Stati membri possono mutare rapidamente, servono risposte politiche immediate senza che siano disponibili, in un determinato momento, valutazioni approfondite delle azioni pregresse.

Inoltre il suo sostegno complessivo è stato riesaminato nel quadro della valutazione globale delle politiche di sicurezza pubblicata nel luglio del 2017, con la quale la Commissione ha risposto alla richiesta del Parlamento europeo.

30.

(a) Gli obiettivi della strategia della Commissione in materia di prevenzione e contrasto della radicalizzazione sono fissati nei documenti strategici pertinenti, che sono necessariamente di carattere più generale, mentre obiettivi più concreti sono definiti nell'ambito delle iniziative pertinenti.

(b) Sebbene i finanziamenti UE utilizzati non abbiano indicatori e valori-obiettivo specifici relativi alla radicalizzazione, l'efficacia e il rapporto costi/benefici dei progetti che affrontano il problema

della radicalizzazione sono valutati attraverso indicatori programmatici e specifici che rispecchiano la portata e gli obiettivi dei diversi programmi di finanziamento/fondi. Tale valutazione è condotta in maniera sistematica nell'ambito di ciascun fondo. Ad esempio l'efficacia di programmi quali Erasmus+ a sostegno dell'istruzione inclusiva di qualità e della promozione di valori comuni è misurata attraverso obiettivi e indicatori programmatici e settoriali. Le valutazioni dei costi sono generalmente correlate a tali obiettivi più ampi in materia di istruzione anziché alla radicalizzazione in quanto tale, dato il loro contributo indiretto alla prevenzione di questo fenomeno.

(c) Una visione d'insieme esaustiva di tutte le azioni di contrasto alla radicalizzazione, ad eccezione delle azioni dell'UE gestite dagli Stati membri, è stata fornita nel quadro della valutazione complessiva della politica di sicurezza dell'UE del luglio 2017, che ha fornito informazioni su finanziamenti e costi (cfr. la risposta al paragrafo 26).

(d) Sarebbe estremamente difficile presentare la totalità dei costi del contrasto alla radicalizzazione, in particolare per le azioni che perseguono molteplici finalità o che prevedono tempistiche diverse. La Commissione sottolinea che documenti strategici quali le varie comunicazioni sulla radicalizzazione non comprendono riferimenti specifici ed esaustivi agli strumenti finanziari messi a disposizione per talune azioni. Le comunicazioni della Commissione non sono i documenti nei quali sono riportati o annunciati impegni finanziari specifici.

32. Misurare l'efficacia delle azioni preventive è intrinsecamente difficile ed esige una stretta cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri, le singole parti interessate e i ricercatori. Si tratta di un processo graduale nel quale si esaminano e applicano progressivamente diverse tecniche di valutazione. Come evidenziato nella valutazione complessiva delle politiche di sicurezza pubblicata dalla Commissione, occorre valutare meglio i risultati e l'efficacia ed è necessario che la Commissione continui a valutare le possibilità di dimostrare meglio l'efficacia delle sue azioni.

La Commissione ritiene che la valutazione della performance del Centro di eccellenza della RAN vada oltre la mera stesura di un elenco di eventi e attività ma contenga una valutazione di ciascun compito, come dimostra chiaramente la relazione annuale sullo stato di avanzamento della RAN del 2016.

33. Il processo di selezione nel quadro degli strumenti di finanziamento dell'UE comprende una valutazione della solidità della strategia di valutazione e monitoraggio presentata dai proponenti e rientra nell'analisi dei punti di forza e delle carenze dei vari progetti. Tale valutazione è trasmessa ai proponenti per incoraggiarli a migliorare la strutturazione dei rispettivi progetti. Essa inoltre contribuisce alla strategia di monitoraggio del progetto della Commissione durante l'esecuzione del progetto stesso. Tuttavia la qualità della strategia di valutazione e monitoraggio integrata in un progetto non è l'unico elemento che ne determina la selezione. In effetti i progetti sono selezionati, in primo luogo, in base alla loro pertinenza rispetto all'obiettivo strategico definito negli inviti a presentare proposte e al loro valore aggiunto (ad esempio se riguardano o incidono su più Stati membri).

Inoltre l'assenza di indicatori di efficacia non implica l'impossibilità di valutare l'efficacia, in quanto i progetti devono fornire una relazione descrittiva dettagliata che consenta alla Commissione di valutare se essi abbiano contribuito efficacemente al conseguimento dell'obiettivo strategico.

34. Ai fini dei pagamenti relativi ai progetti cofinanziati dall'UE, è necessario valutare se i progetti siano stati eseguiti in conformità dei loro obiettivi iniziali.

Nel quadro di questa valutazione conclusiva, la Commissione esamina una serie di elementi, tra cui la qualità, l'utilità e la trasferibilità dei risultati.

Le valutazioni dei singoli progetti confluiscono poi nella valutazione generale del programma finanziario, che è effettuata mediante il ricorso a valutatori esterni,

Ad esempio il programma ISEC nel suo complesso, i singoli inviti e i risultati dei progetti sono in genere percepiti molto positivamente dagli Stati membri e dalle parti interessate, come indicato

nella valutazione ex post del programma ISEC “Prevenzione e lotta contro la criminalità” 2007-2013.

Infine le valutazioni sono integrate da altri strumenti attraverso i quali la Commissione rafforza gli elementi probatori dei singoli interventi. Ad esempio attraverso gli strumenti sviluppati dal progetto IMPACT, finanziato dall’UE, i responsabili dei progetti sono aiutati a migliorare le valutazioni dell’efficacia delle loro azioni. Inoltre, ad esempio per progetti specifici finanziati dall’UE (quali i progetti da finanziare nel quadro del programma di responsabilizzazione della società civile), la Commissione prevede una valutazione ex post del programma dato il carattere innovativo dei messaggi alternativi e delle controargomentazioni. Nell’ambito del seguito dato alla relazione intermedia dell’HLCEG-R, la Commissione esaminerà, insieme agli Stati membri, le possibilità di migliorare la valutazione dei programmi e degli interventi pertinenti.

35. La Commissione, insieme a Europol, ha chiesto alle imprese Internet di fornire dati sulla rimozione dei contenuti d’ispirazione terroristica, ricevendo però poche informazioni. Inoltre l’Internet Referral Management Application (applicazione per la gestione delle segnalazioni su Internet) sviluppata da Europol contribuirà a garantire il coordinamento con gli Stati membri, riducendo così la probabilità di duplicazioni. Per quanto riguarda il problema della "caccia del gatto al topo", la Commissione auspica che la banca dati di hash, sviluppata dalle imprese stesse, contribuisca a impedire il ricaricamento e la diffusione dei contenuti di ispirazione terroristica. A tale riguardo Europol ha offerto il suo sostegno nell’ambito del Forum per garantire l’ottimizzazione di tale strumento.

L’unità UE addetta alle segnalazioni su Internet (EU IRU) dispone di una cosiddetta procedura di risoluzione di conflitti ("de-confliction") atta a garantire che gli Stati membri possano intervenire nel decidere quali contenuti sono segnalati dall’EU IRU alle imprese, evitando così che le segnalazioni e le conseguenti rimozioni possano avere l’effetto negativo di compromettere le indagini. Inoltre l’EU IRU si concentra sulla propaganda online che i terroristi intendono utilizzare per attirare il maggior numero possibile di adepti. La comunicazione clandestina "one-to-one" tende a instaurarsi in un momento successivo del processo. Se saranno pienamente efficaci, questi metodi di prevenzione potrebbero, a lungo termine, ridurre realmente l’onere a carico dei partner operativi, in quanto vi sarebbe un minor numero di indagini.

Le azioni sopracitate sono in linea con il piano d’azione del Forum dell’UE su Internet, concordato a luglio del 2017; le azioni comprendono anche meccanismi di segnalazione basati su una serie di indicatori. La raccomandazione della Commissione sulla lotta ai contenuti illeciti online trae spunto dai progressi realizzati nel quadro del Forum dell’UE su Internet e stabilisce modalità di segnalazione.

36. La Commissione ha incaricato il Centro di eccellenza della RAN di riferire in merito all’efficacia delle sue azioni. In base al contratto quadro il Centro di eccellenza della RAN deve comunicare, nelle sue relazioni trimestrali sullo stato di avanzamento e, in particolare, nelle relazioni annuali sullo stato di avanzamento, in che modo le proprie azioni contribuiscono al conseguimento degli obiettivi strategici perseguiti. Dal 2017 la relazione annuale sullo stato di avanzamento contiene tale valutazione per ciascuna attività. Queste relazioni non si limitano “a elencare le attività”. Inoltre la RAN svolge indagini (seppur non in maniera sistematica), in particolare in relazione ad alcuni eventi (chiave).

La Commissione inoltre valuta, insieme ai membri del comitato direttivo del Centro di eccellenza della RAN, i progressi, le sfide e i margini di miglioramento sulla base di una valutazione dell’operato del Centro di eccellenza (ad esempio in termini di coinvolgimento delle parti interessate e di margini di miglioramento nella divulgazione e nella trasferibilità degli insegnamenti appresi). Queste riunioni del comitato direttivo si svolgono con cadenza trimestrale.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

40. Dal 2017 ad oggi, nell'ambito della task force dell'Unione sulla sicurezza e del suo sottogruppo dedicato alla radicalizzazione, la Commissione ha migliorato la sua visione d'insieme delle azioni finanziate dall'UE ed è in grado di individuare sinergie tra i vari fondi e le diverse azioni.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione 1. Una prima visione d'insieme dei progetti e delle possibilità di finanziamento è stata elaborata nel quadro del lavoro svolto dal sottogruppo della task force dell'Unione sulla sicurezza dedicato alla radicalizzazione ed è utilizzata dai servizi per individuare sinergie e raccogliere conoscenze ed esperienze pertinenti.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la raccomandazione 2. La Commissione desidera evidenziare che una maggiore collaborazione con gli Stati membri è una delle conclusioni tratte dall'HLCEG-R, a cui si sta già dando seguito con misure concrete (ad esempio sono già in programma nel 2018 eventi di incontro tra responsabili delle politiche e operatori che discuteranno di politiche e pratiche).

41. Gli obiettivi della strategia della Commissione in materia di prevenzione e contrasto della radicalizzazione sono stabiliti nei pertinenti documenti strategici, che sono necessariamente di carattere più generale, mentre obiettivi più concreti sono definiti nel quadro delle iniziative pertinenti.

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 29 e 30.

42. La Commissione sottolinea che i singoli progetti e le singole iniziative sono oggetto di valutazione e che i relativi traguardi raggiunti sono registrati. Ciò contribuisce alla valutazione generale dei fondi e dei programmi. La Commissione riconosce tuttavia che l'impatto a più lungo termine di queste azioni non è misurato in maniera sistematica.

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 32 a 36.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta la raccomandazione 3.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	25.10.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	8.2.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	20.3.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	25.4.2018

La radicalizzazione è il fenomeno per cui una persona abbraccia idee tali da poterla indurre a compiere atti terroristici. La Commissione sostiene gli Stati membri nel loro sforzo di contrasto della radicalizzazione, ad esempio attraverso lo scambio di buone pratiche. A tale scopo, la Commissione utilizza una vasta gamma di fondi dell'UE. L'audit della Corte ha verificato se la Commissione abbia gestito adeguatamente tale sostegno. La Corte ha osservato che la Commissione ha risposto alle esigenze degli Stati membri e promosso la cooperazione attraverso iniziative pertinenti, come la rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN). Tuttavia, vi erano alcune carenze nel coordinamento generale delle azioni di contrasto della radicalizzazione attuato dalla Commissione e nel quadro di valutazione dell'efficacia del sostegno da questa fornito. La Corte formula una serie di raccomandazioni per migliorare il coordinamento attuato dalla Commissione, in modo che possa sfruttare al massimo le potenziali sinergie e migliorare il quadro per la valutazione dei risultati.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.