

# Prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista: le nuove misure all'esame del Parlamento

Eliana Pezzuto

Il quadro normativo europeo degli ultimi quindici anni ha evidenziato la necessità di promuovere misure di prevenzione e di contrasto del terrorismo su due diversi fronti: l'uno di carattere repressivo, con l'individuazione di nuove fattispecie di reato idonee ad anticipare la soglia di punibilità anche a condotte preliminari alla commissione di attività terroristiche; l'altro volto alla realizzazione di una politica socio-culturale che possa disinnescare la potentissima arma della radicalizzazione jihadista. Con la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI in materia di lotta al terrorismo<sup>1</sup> si è riconosciuta per la prima volta a livello europeo l'importanza di una strategia comune per il contrasto e la prevenzione dell'estremismo violento di

---

<sup>1</sup> Oggi superata con la *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (COM(2015)0625 – C8-0386/2015 – 2015/0281(COD))* (Procedura legislativa ordinaria: prima lettura). Nelle premesse del nuovo testo si legge in particolare che: "(31) ... la prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento nelle file del terrorismo, inclusa la radicalizzazione online, richiede un approccio a lungo termine, proattivo e globale. Tale approccio dovrebbe combinare misure nell'ambito della giustizia penale con politiche nei settori dell'istruzione, dell'inclusione sociale e dell'integrazione, nonché con l'offerta di programmi efficaci di deradicalizzazione o disimpegno e di uscita o riabilitazione, anche nel contesto della detenzione e della libertà vigilata. Gli Stati membri dovrebbero condividere le buone prassi sulle misure e sui progetti efficaci in questo settore, in particolare per quanto riguarda i combattenti terroristi stranieri e quelli che fanno ritorno nel paese d'origine, se del caso in cooperazione con la Commissione e le competenti agenzie e organismi dell'Unione.

(32) Gli Stati membri dovrebbero proseguire i loro sforzi per prevenire e contrastare la radicalizzazione che porta al terrorismo attraverso il coordinamento, lo scambio di informazioni e di esperienze sulle politiche nazionali di prevenzione e l'attuazione o, se del caso, l'aggiornamento delle politiche nazionali di prevenzione, tenendo conto delle esigenze, degli obiettivi e delle capacità rispettivi, e basandosi sulle proprie esperienze. La Commissione dovrebbe, se del caso, fornire sostegno alle autorità nazionali, regionali e locali nello sviluppo delle politiche di prevenzione.

(33) Gli Stati membri dovrebbero, in funzione delle esigenze e delle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro, fornire sostegno ai professionisti, in particolare i partner della società civile che potrebbero entrare in contatto con persone vulnerabili alla radicalizzazione. Tali misure di sostegno possono comprendere, in particolare, misure di formazione e sensibilizzazione volte a permettere loro di individuare e affrontare i segni della radicalizzazione. Tali misure dovrebbero essere adottate, se del caso, in cooperazione con società private, organizzazioni pertinenti della società civile, comunità locali e altri soggetti interessati."

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0625>

matriche jihadista, ma solo nel 2011 è stato istituito un centro di eccellenza – il Radicalisation Awareness Network (RAN) – composto da 700 esperti e operatori provenienti da tutta Europa, che ha come finalità lo scambio di idee e progetti per un efficace contrasto dei fenomeni di radicalizzazione.

Con la successiva comunicazione del 15 gennaio 2014 anche la Commissione europea ha dato un preciso indirizzo ai Paesi membri su questi temi attraverso un elenco di priorità che prevedono, tra l'altro, lo sviluppo di strategie nazionali globali, la valorizzazione delle attività della rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN), la formazione degli operatori che lavorano con individui o gruppi a rischio e una sempre maggiore diffusione di messaggi alternativi volti a destrutturare la propaganda estremista e rafforzare la capacità di reazione delle vittime. Su un piano più pragmatico la Commissione ha, poi, presentato il 28 aprile 2015 l'Agenda europea sulla sicurezza per gli anni 2015-2020 che individua la prevenzione del terrorismo e la lotta alla radicalizzazione come le sfide più urgenti dopo la lotta alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica.

Anche il Consiglio dell'UE ha approvato il 20 novembre 2015 delle conclusioni sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione, invitando gli Stati membri a sviluppare indici di valutazione del rischio e strumenti per individuare segni precoci di radicalizzazione attraverso un maggiore scambio di informazioni; solo 5 giorni dopo – il 25 novembre – anche il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche (2015/2063 (IND)).

Da ultimo il 20 aprile 2016 la Commissione europea ha presentato la comunicazione COM(2016)230 dal titolo “*Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per un'autentica ed efficace Unione della sicurezza*”<sup>2</sup> in cui pone l'accento sulla necessità di adottare misure più efficaci per contrastare la minaccia terroristica dei combattenti stranieri di ritorno, favorendo la circolazione delle informazioni su tutti i movimenti di questi ultimi – sia in uscita che in entrata – e agevolando l'inserimento dei soggetti già radicalizzati in programmi di riabilitazione e di sostegno al disimpegno dalla violenza.

In linea con quanto sancito dagli organismi europei anche il Parlamento italiano, dopo aver introdotto con il decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, nuove disposizioni di carattere penale per la prevenzione ed il contrasto di condotte con finalità terroristica, ha approvato, perlo meno in prima lettura della Camera dei Deputati, una proposta di iniziativa parlamentare (C. 3558-A a prima firma Dambrosio), sottoscritta da esponenti di diversi schieramenti politici, che prevede nei suoi undici articoli nell'ambito delle garanzie fondamentali in materia di libertà religiosa, “*misure, interventi e programmi diretti a prevenire fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista nonché a favorire la deradicalizzazione nell'ambito delle garanzie fondamentali in materia di libertà religiosa e il recupero in termini di integrazione sociale, culturale e lavorativa dei soggetti coinvolti, cittadini italiani o stranieri residenti in Italia*”, come si legge all'articolo 1, comma 1, del testo trasmesso al Senato. In base a quanto stabilito dal comma 2 del medesimo articolo, per radicalizzazione

---

<sup>2</sup> Approvata dalle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> del Parlamento italiano con parere favorevole con condizioni.  
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/982389.pdf>  
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2017/03/16/leg.17.bol0785.data20170316.com0102.pdf>

si intende il fenomeno che vede persone abbracciare, anche se non sussiste alcuno stabile rapporto di dipendenza dai gruppi terroristici, ideologie di matrice jihadista, ispirate all'uso della violenza e del terrorismo: in questo modo si è cercato di anticipare l'applicazione delle misure anti-radicalizzazione ad un momento precedente l'effettiva adesione di un soggetto ad ideologie terroristiche favorendo così una politica di effettiva prevenzione.

L'articolo 2, introdotto dalla Commissione di merito, prevede inoltre l'istituzione, presso il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione del Ministero dell'Interno, del Centro nazionale sulla radicalizzazione ("CRAD"), con la finalità di promuovere e sviluppare, attraverso un piano strategico nazionale, le misure, gli interventi ed i programmi diretti a prevenire fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista, nonché a favorire il recupero ed il reinserimento sociale dei soggetti coinvolti. Con il compito di dare attuazione al Piano strategico nazionale sono istituiti anche i Centri di coordinamento regionali sulla radicalizzazione (CCR), presso le Prefetture-UTG dei capoluoghi di regione. La proposta introduce, poi, con l'articolo 4, un Comitato parlamentare per il monitoraggio dei fenomeni di radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista, con particolare attenzione alle problematiche inerenti le donne e i minori che ha, tra l'altro, il compito di presentare con cadenza annuale una relazione al Parlamento sull'attività svolta e di elaborare eventuali proposte o segnalazioni su questioni di propria competenza.

Il provvedimento prevede, ancora all'articolo 7, che i ministeri competenti e le amministrazioni locali, in coerenza con il Piano strategico nazionale elaborato dal CRAD, definiscano le modalità per lo svolgimento di attività di formazione specialistiche, anche per la conoscenza delle lingue straniere, di operatori delle forze dell'ordine e del mondo dell'istruzione e dell'associazionismo.

L'articolato dispone anche agli articoli 8 e 9 interventi finalizzati a prevenire episodi di radicalizzazione nell'ambito scolastico e universitario e ai sensi dell'articolo 10 il piano strategico nazionale dovrà prevedere progetti per lo sviluppo di campagne informative – attraverso piattaforme multimediali, tra cui quella realizzata dalla RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A., che utilizzino anche lingue straniere – e attività di comunicazione in partnership con altri soggetti, pubblici o privati, *“al fine di favorire l'integrazione e il dialogo interculturale e interreligioso, nonché di contrastare la radicalizzazione e la diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista”*.

Da ultimo il testo demanda a un decreto del Ministro della giustizia l'adozione di un Piano nazionale per garantire ai soggetti italiani o stranieri detenuti un trattamento penitenziario che tenda, oltre che alla loro rieducazione, anche alla deradicalizzazione, in coerenza con il Piano strategico nazionale elaborato dal CRAD. Il testo prevede che con il decreto del Ministro della giustizia debbano essere altresì individuati i criteri per consentire l'accesso e la frequenza degli istituti penitenziari a quanti, in possesso di adeguate conoscenze e competenze su questi fenomeni di radicalizzazione, dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera<sup>3</sup>.

Questa iniziativa parlamentare rappresenta una novità sul piano legislativo e, per molti versi, un progetto pilota a livello europeo perché, in caso di definitiva approvazione della

---

<sup>3</sup> Al riguardo la proposta di legge richiama espressamente l'articolo 17, comma 2, dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), che subordina l'accesso al carcere di coloro che hanno *“concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti”* all'autorizzazione del magistrato di sorveglianza, che darà anche apposite direttive, e al parere favorevole del direttore dell'istituto.

proposta in esame, l'Italia sarà il primo paese ad adottare una vera strategia di prevenzione e contrasto della radicalizzazione con l'istituzione di una cabina di regia (il CRAD) tra i diversi ministeri coinvolti, gli esperti del settore e tutte quelle realtà istituzionali e privatistiche che possono dare un contributo alla individuazione di politiche virtuose di deradicalizzazione e recupero di estremisti violenti di matrice jihadista. Nel nostro Paese, in realtà, sono state già avviate negli scorsi anni importanti iniziative per la conoscenza, il monitoraggio e il contrasto di questi fenomeni soprattutto all'interno degli istituti penitenziari (si pensi da ultimo al progetto europeo *TRAI*n Training – *Transfer Radicalisation Approaches in Training*<sup>4</sup> – presentato dal Ministero della Giustizia e selezionato lo scorso 11 maggio dalla Commissione Europea che ne coprirà quasi totalmente i costi, con un finanziamento di circa 600 mila euro, per l'elaborazione e applicazione di programmi di trattamento individualizzato per detenuti e soggetti in area penale esterna, mirati a contrastare il rischio di radicalizzazione violenta), ma occorre un ulteriore passo avanti per un sempre maggiore coordinamento delle misure messe in campo. Per questo è auspicabile una rapida approvazione anche al Senato della proposta in esame e una grande sinergia istituzionale sia in Italia che tra i paesi dell'UE per sradicare ogni forma di integralismo violento.

---

<sup>4</sup> Si tratta di un progetto, elaborato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, con il coordinamento del Gabinetto, cui hanno aderito come *partners* l'Università Orientale di Napoli, il Centro di Ricerca Universitario sulla Criminalità Transnazionale (Transcrime), l'Università di Padova, l'ISISC – Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, la Scuola Superiore della Magistratura, il Ministero dell'Interno e, a livello internazionale, l'Autorità bulgara competente per l'amministrazione penitenziaria e la Scuola Superiore della Magistratura belga. È altresì prevista la collaborazione del Ministero della Giustizia tunisino e dell'EPTA (Network of European Penitentiary Training Academies), in qualità di partners non beneficiari di sovvenzioni. *“Fra le finalità del progetto, che ha una durata di 24 mesi e coinvolgerà circa 2.800 operatori, il miglioramento della conoscenza della radicalizzazione violenta, dei segnali e dei mezzi di prevenzione e contrasto, sia in Italia che nei Paesi partner; l'uso “a regime” di un nuovo protocollo di valutazione del rischio volto alla creazione di un metodo di lavoro comune a tutti i soggetti che, a diversi livelli, intervengono nell'intercettazione, presa in carico e gestione dei soggetti a rischio di radicalizzazione violenta o già radicalizzati, anche attraverso la costruzione di un sistema di scambio delle informazioni utili alla prevenzione e al contrasto del terrorismo e la ricognizione di metodi di lavoro già eventualmente avviati dai paesi partner di progetto; la formazione del personale front-line incentrata sull'apprendimento e l'uso di metodi di counselling e di contronarrativa.”*

<http://www.aise.it/anno2017/lotta-alla-radicalizzazione-via-libera-della-commissione-europea-al-progetto-del-ministero-della-giustizia-italiana/87642/157>