

**LINEE GUIDA OPERATIVE PER L'ISTITUZIONE DEL  
TAVOLO DI LAVORO MULTI-AGENZIA DELLA CITTÀ DI TORINO  
PER LA PREVENZIONE DEGLI ESTREMISMI VIOLENTI**

*If we are like you in the rest,  
we will resemble you in that.*

Shylock, ne Il Mercante di Venezia, Atto III Scena I

## **1. INTRODUZIONE**

### **1.1 IL CONTESTO POLITICO E SOCIALE**

Estremismi, radicalizzazioni, azioni politiche violente non sono certo elementi nuovi nelle società europee della contemporaneità. Basta scorrere le cronache del XX secolo per rendersene conto: persino nel secondo dopoguerra, in un periodo di relativa pace inter-statale (perlomeno in Europa occidentale), le dinamiche politiche intra-statali risultano intrise di violenze e terrorismi con connotati politici, ideologici e religiosi.

Nonostante la relativa “normalità” del fenomeno, gli effetti degli estremismi violenti spaventano oggi più che mai. I motivi sono, come sempre accade per fenomeni sociali complessi, molteplici e interrelati. Innanzitutto, il periodo di relativa tranquillità di cui le società europee hanno goduto nel periodo successivo alla fine della Guerra fredda ha cresciuto generazioni per cui l'estremismo politico violento *non* rappresenta la normalità.

Queste stesse generazioni, però, vivono da quasi vent'anni immerse in un dibattito pubblico avvitato sulla narrazione della “grande instabilità”. Elementi *materiali* (crisi economiche; crisi ambientali; riduzione o rimodulazione del welfare) e *culturali* (crisi e/o rinnovamento di istituzioni culturali tradizionali come la famiglia, la religione, la cultura; progressivo invecchiamento della popolazione, con conseguenze sulla percezione della sicurezza) concorrono a costruire una visione friabile della società. A questa tendenza si sommano i cambiamenti nella comunicazione politica e sociale, connotata oggi da una maggiore immediatezza, spettacolarizzazione, falsificabilità di notizie e fonti e che incentiva reazioni istintive, emotive, impulsive.

All'aumentare delle tensioni sociali aumentano, quindi, anche le spinte auto-segregative (in ottica protettiva) delle persone in gruppi identitari (identità che può essere definita secondo

elementi politici, religiosi, culturale-linguistici, di genere, sportivi, ecc), che diventano poi aggressivi nei confronti “dell’altro” (dinamica *in-group / out-group*), innescando comportamenti speculari in altri raggruppamenti sociali in una spirale pericolosissima per la tenuta della democrazia.

## 1.2 GLI OBIETTIVI GENERALI DELLA CITTÀ DI TORINO

Se i dati delle radicalizzazioni o degli estremismi violenti non raccontano ancora di un’emergenza, non ha senso aspettarne una per iniziare a lavorare in ottica di prevenzione e contrasto a questi fenomeni. Anzi, il Comune di Torino ha iniziato già da tempo a muoversi in questa direzione.

Nelle “Linee guida per il Coordinamento delle Politiche Interculturali” (2018), si esplicitava la presa di coscienza che *“le alternative alla piena partecipazione e alla costruzione di una società in cui tutti e tutte si sentano accolte e accolti sono in questo momento sotto gli occhi del mondo e riempiono le prime pagine dei giornali: dilagare della paura e della violenza (sia fra migranti che fra autoctoni e autoctone), sviluppo di processi di segregazione e auto-segregazione, aumento di radicalizzazione e fondamentalismo (sia all’interno delle “maggioranze” che delle “minoranze” variamente definite), perdita dei valori democratici.”* Per contrastare queste tendenze, si individuavano due tipi di azioni: azioni cosiddette “negative”, cioè di *“contrasto diretto a fenomeni considerati discriminatori”*; e azioni cosiddette “positive”, cioè di *“costruzione propositiva di alternative”*.

La Città di Torino si sta dotando di strumenti e progettualità in grado di agire nei due sensi. L’obiettivo generale è quello di costruire, a livello locale, *policies* operative che smorzino le tensioni che attraversano la società, rammendino il tessuto sociale strappato, prevengano o eliminino i conflitti fra gruppi sociali e sterilizzino gli effetti di emozioni come paura, rabbia e odio identitario.

Consapevole della difficoltà della sfida e nel pieno rispetto delle prerogative degli altri soggetti che operano sul territorio, siano essi istituzionali o del terzo settore, pubblici o privati, il Comune ha impostato la sua azione in termini aperti, di confronto, di ascolto. Per questo, la logica “multi-agenzia” propria delle *best practices* europee e internazionali sul tema della prevenzione agli estremismi violenti ben si adatta all’approccio già adottato.

Accanto alle **Linee guida per il Coordinamento delle Politiche per l’Interculturalità**, al **Piano anti violenza contro le donne** e al **Piano d’azione cittadino contro i crimini d’odio razzisti** e al **Protocollo interfedi per agevolare e gestire il pluralismo religioso nei luoghi di detenzione dislocati sul territorio della Città**, il Tavolo di lavoro multi-agenzia per la prevenzione degli estremismi violenti mira a diventare il quarto pilastro dell’azione della Città e dell’Assessorato ai Diritti nella costruzione di una società in cui tutte e tutti si sentano libere e liberi di vivere le proprie identità e nel contrasto ad azioni che mirano a colpire individui sulla base su appartenenze (vere o presunte) a gruppi sociali.

## 2. INQUADRAMENTO TEORICO

### 2.1 TERRORISMO, RADICALIZZAZIONE ED ESTREMISMI VIOLENTI

Come molti termini in uso corrente nel linguaggio politico quotidiano, “terrorismo” e “radicalizzazioni” sono da maneggiare con cautela perché nel corso degli ultimi venti anni la comunicazione e le narrazioni politiche li hanno accostati automaticamente a un unico gruppo sociale, i e le fedeli musulmane, mettendo in secondo piano altre connotazioni religiose, ideologiche o politiche. Poiché uno dei primi obiettivi del presente documento è quello di fornire una cornice politica chiara e strumenti operativi ai soggetti presenti al Tavolo, è importante avviare un percorso di “pulizia” delle parole.

Per quanto riguarda il “**terrorismo**”, Alex Schmid ha proposto nel 2011 la definizione che più incontra il consenso accademico, ovvero “*il terrorismo si riferisce da una parte alla dottrina sulla (presunta) efficacia di una speciale forma o tattica di violenza politica mirata a creare paura e, dall'altra, a pratiche cospiratorie di azione diretta violenta calcolata e dimostrativa senza limiti legali o culturali, con obiettivi principalmente civili o non-combattenti, realizzata a fini propagandistici e psicologici su audience diverse e parti di un conflitto.*”<sup>1</sup> Ovviamente, tale definizione non è l'unica accettata o utilizzata; poiché una disamina esauriente delle possibili accezioni del termine va ben oltre i limiti e gli obiettivi di questo documento, si rimanda a una bibliografia di base in nota.<sup>2</sup>

Il concetto di “**radicalizzazione**” è, almeno nelle sue radici storiche, ancora più ampio, in quanto raccoglie correnti politiche come i movimenti associati alla riforma liberale del XVIII secolo, movimenti socialisti o liberali, partiti politici (come i Radicali italiani) o figure (come il Mahatma Gandhi, Nelson Mandela e Martin Luther King) che vennero considerate ‘radicali’ (in senso negativo) dai loro avversari politici. Al di là delle intenzioni stigmatizzanti, è di fondamentale importanza, onde evitare strumentalizzazioni, ricordare che la radicalizzazione può essere ispirata e guidata da qualsiasi ideologia e che non è necessariamente violenta. Lo Swedish Security Service (Säpo) distingue chiaramente fra questi due tipi di radicalizzazione; essa può essere “*un processo che porta all'attivismo ideologico o religioso per introdurre un cambiamento radicale nella società*”, oppure “*un processo che porta individui o gruppi a utilizzare, promuovere o difendere la violenza per motivi politici*”.<sup>3</sup>

Il presente documento e il Tavolo della Città di Torino si concentreranno **solo e unicamente** sul secondo tipo di “radicalizzazione”, quella che usa o giustifica la violenza, lasciando da parte il legittimo attivismo politico, culturale e/o religioso pacificamente volto a creare

---

1 Alex Schmid, *The Definition of Terrorism*, in: Alex Schmid (ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Routledge, London 2011

2 Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, New York 2003

James F. Rinehart, *Apocalyptic Faith and Political Violence. Prophets of Terror*, Palgrave Macmillan, New York, 2006

John R. Thackrah, *Terrorism: A Definitional Problem*, in Paul Wilkinson and A. M. Stewart, eds., *Contemporary Research on Terrorism*, Aberdeen University Press, Aberdeen, 1987

James M. Lutz and Brenda J. Lutz, *Global Terrorism*, Routledge, London/New York, 2004

3 Schmid, *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, ICCT Research Paper 2013. Per approfondimenti Alex Schmid, *Terrorism and Related concepts in Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories and Literature*, (ed) Schmid, A.P. and Jongman, A. J. New Brunswick Transaction book pp. 1-38, 1998

cambiamenti fondamentali nella società. È opportuno sottolineare che praticamente ogni ideologia, pratica o religione, dall'ambientalismo allo yoga, possono essere utilizzati in modo pacifico o violento: la differenza non è quindi nello strumento, ma in come (e chi) lo utilizza.

Come già ricordato, terrorismo e radicalizzazione sono due termini ampiamente (ab)usati nel contesto politico pubblico, nella comunicazione così come nella propaganda.<sup>4</sup> Al fine di evitare "trappole narrative" si propone quindi di utilizzare in questo documento e nei lavori del tavolo, un'espressione comunicativamente più neutra e che non limiti il campo d'azione alla dimensione religiosa: "**estremismo violento**".

Tale concetto racchiude due caratteristiche fondamentali:

- esso fa della **paura** e della **violenza strumenti per l'azione politica**;<sup>5</sup>
- individui o gruppi che arrivano a utilizzare tali metodi passano attraverso un **processo** (più o meno breve) di trasformazioni **cognitive, identitarie e comportamentali**.

## 2.2 CONTRASTO AGLI ESTREMISMI VIOLENTI: UN APPROCCIO PREVENTIVO E MULTIDISCIPLINARE

Da almeno quindici anni, i processi di radicalizzazione che sfociano in estremismi violenti sono diventati un tema cruciale a livello di ricerca e di pratica politica. Poiché, sostanzialmente, tali estremismi riguardano l'adesione a gruppi e il rifiuto e la lotta verso altri gruppi, sempre su base identitaria, la socializzazione è una dimensione fondamentale per l'analisi. Essa, però, non è un processo monodimensionale né l'effetto deterministico di fattori biologici o ambientali; la socializzazione è determinata da una interazione plurale e dinamica tra fattori individuali e ambientali, e chiama in causa esperienze culturali, provenienza sociale, familiare, educazione, istruzione e altro ancora.

Da un punto di vista **accademico**, quindi, lo studio dei percorsi di adesione a modelli di estremismo violento richiede un notevole grado di **multidisciplinarietà**. Gli studiosi non si sono solamente soffermati sulle dimensioni legate alla violenza politica e alla sicurezza, bensì anche su questioni che riguardano la religione, la cultura, l'ideologia, l'identità, le biografie e i profili psicologici degli attori. Il tema radicalizzazione ha prodotto una serie di studi compiuti da studiosi afferenti a diverse discipline che includono – ma non si limitano a – storia, sociologia, economia, scienza politica, psicologia, diritto, pedagogia e che si riflettono nella variegata composizione del nucleo accademico del Comitato scientifico del Tavolo di lavoro.

Da un punto di vista di **costruzione di policies**, iniziative di contrasto del fenomeno sono fioccate nei programmi politici di mezzo mondo. Di fronte ad azioni di estremismo violento, infatti, la **prevenzione** è rapidamente emersa come una componente essenziale di ogni strategia. È stato infatti storicamente dimostrato come un approccio basato sulla

---

4 Chrtismann, Kris (2012) *Preventing Religious radicalisation and violent extremism*, Youth Justice Board for England and Wales

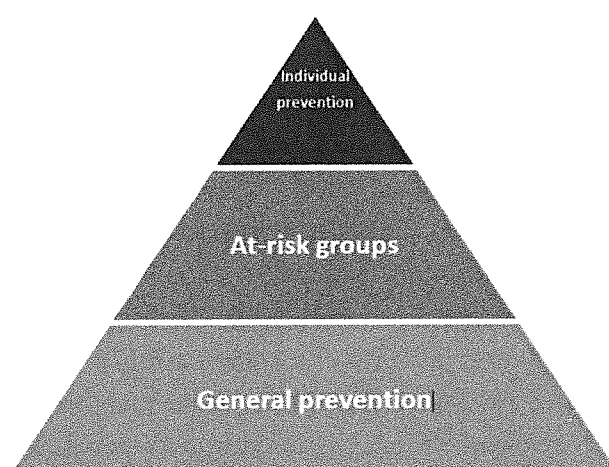
5 In merito alla correlazione tra azione terroristica a carattere violento e cambiamento politico-sociale si veda Graef, J. (2018) *Narrative, Political Violence, and Social Change in Studies in Conflict and Terrorism* Taylor & Francis Roulledge (<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2018.1452701> visualizzato 2/05/2019)

militarizzazione degli spazi sociali e urbani abbia in realtà contribuito ad alimentare la percezione dell'insicurezza a livello intra-comunitario.<sup>6</sup> Sebbene considerato più immediato e reattivo, il dispiegamento di forze dell'ordine produce un senso immediato di apparente protezione (*security*), ma non assicura effettiva e duratura sicurezza (*safety*).<sup>7</sup>

Se è vero, come sostenuto da Cameron, che nessuno nasce terrorista e che la radicalizzazione è un processo, allora occorre analizzare e conoscere le varie fasi di questo processo per poi intervenire in modo efficace.<sup>8</sup> Tali interventi, di prevenzione e/o di contrasto, devono vedere la collaborazione di tutti gli attori di un territorio, dagli enti locali alla società civile, dai sistemi psico-socio-sanitari a quelli educativi e, ovviamente, delle forze dell'ordine, ma senza che queste ultime abbiano *in automatico* un ruolo di leadership.<sup>9</sup>

### 2.3 GLI AMBITI DI INTERVENTO DELLA PREVENZIONE

I modelli accademici e la RAN<sup>10</sup> indicano tre ambiti principali di prevenzione illustrati nell'immagine qui sotto<sup>11</sup>:



1. La **prevenzione generale** è una componente cruciale e il fondamento della maggior parte degli interventi, ma il gruppo target è ampio. Questo livello riguarda

---

6 In merito al nesso tra sicurezza, resilienza e desecuritizzazione del terrorismo si veda Borbeau, P. (2012) *Security, Resilience, and Desecuritization: Multidirectional Moves and Dynamic*, in Critical Studies on Security Yale University

7 Bourne, 2014. Si veda al riguardo anche Robert, A. et al (2017) *Democracy and Counterterrorism: lessons from the past* US Institute of Peace Press

8 Cameron, 2015

9 Graham (2011) *Cities under Siege: The New Military Urbanism*, Verso London.

10 La RAN - Radicalization Awareness Network - RAN è una rete di professionisti fondata dalla Commissione europea che lavora sui temi del contrasto alla radicalizzazione. La rete include le autorità di polizia e carcerarie, ma anche coloro che non sono tradizionalmente coinvolti in attività antiterroristiche, come insegnanti, operatori giovanili, rappresentanti della società civile, rappresentanti delle autorità locali e operatori e operatrici sanitari.

11 In figura una versione semplificata della Piramide di prevenzione. Basata su Declerck, J. Cautart, S., Dupont, V., & Ideler, I. (2001); Gielen, A.J. (2017). Si vedano inoltre Radicalisation Awareness Network (RAN) . (2016). RAN LOCAL ex post paper: 'What projects and initiatives should be supported by local authorities? And why?'

principalmente la diffusione di consapevolezza sul problema dell'estremismo violento tra gli operatori e lo sviluppo tra i cittadini e le cittadine (con un focus specifico sulle nuove generazioni) di abilità sociali, senso di responsabilità e partecipazione alla vita comunitaria da cittadini attivi. A questo livello di prevenzione, le attività comprendono questioni quali: la promozione di valori pubblici condivisi, le capacità di pensiero critico nei contesti educativi e il rafforzamento di fattori protettivi generali all'interno della società. Questo livello comprende anche la promozione di campagne di comunicazione che contrastino le forme di propaganda, utilizzando testimonianze autorevoli portatrici di valori positivi e alternativi. Le misure sono progettate per **rafforzare la resilienza nella società**.

2. Nella **prevenzione secondaria** gli sforzi di prevenzione sono rivolti ai gruppi a rischio, alle persone vulnerabili alla radicalizzazione e a rischio di reclutamento per scopi terroristici o estremisti. Le iniziative tipiche sono punti di contatto con servizi di supporto, mentori e consulenti per le famiglie. Il focus è sull'intervento nei casi in cui vi siano chiare indicazioni che una persona è a rischio di socializzazione in gruppi che fanno della paura e della violenza armi politiche. Questo livello non funziona con ampi gruppi target, come il livello di prevenzione generale, ma con chi ha problemi specifici: gruppi, individui, famiglie e autorità morali, ai quali fornire spazi in cui possano esprimere ed elaborare le proprie insoddisfazioni, risentimenti, disagi e paure, così come idee impopolari o politicamente scorrette. Spazi protetti dove, da una parte, discutere esattamente le questioni utilizzate per mobilitare la simpatia e il supporto per gli estremisti, ma prima che lo facciano estremisti violenti o reclutatori, e, dall'altra, sviluppare competenze personali, fiducia in se stessi, e consapevolezza di percorsi d'impegno alternativi alla violenza. L'obiettivo è ridurre il numero di persone a rischio di radicalizzazione attraverso attività che **rafforzano le capacità individuali e sociali dell'individuo e le sue relazioni positive** con le reti familiari, amicali e comunitarie attraverso l'utilizzo integrato di mentori, assistenti sociali e psicologi, adeguatamente preparati professionalmente.
3. Gli sforzi di prevenzione individuale, o **terziaria**, sono rivolti a individui che sono già attivi in ambienti estremisti e sono a rischio di diventare violenti o che hanno già compiuto attività criminali. Il focus qui è sugli individui e le iniziative tipiche coinvolgono il dialogo preventivo, la riabilitazione in carcere e le strategie di disimpegno dalla lotta armata. L'ultimo tipo di prevenzione è, chiaramente, il più difficile da mettere in atto, ma anche quello che offre maggiori possibilità di rivolgersi ai soggetti che vorrebbero abbandonare un gruppo estremista o che li induca a farlo con **programmi di de-radicalizzazione e/o strategie di uscita** dai gruppi o dal conflitto.
4. A ragione della carenza del quadro legislativo nazionale, che ha recepito solo parzialmente la **Direttiva 2012/29/UE** in materia di diritti delle vittime del crimine,<sup>12</sup> in generale, e del terrorismo, in particolare, è raccomandabile aggiungere

---

12 Vedere le "Prime osservazioni" di M. Bouchard in [http://www.questionegiustizia.it/articolo/prime-osservazioni-al-decreto-legislativo-sulle-vittime-di-reato\\_14-01-2016.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/prime-osservazioni-al-decreto-legislativo-sulle-vittime-di-reato_14-01-2016.php) (visualizzato 29/04/2019)

un **quarto ambito** di attività relativo alle misure di resilienza in caso di attacchi terroristici. Poiché uno degli intenti del terrorismo è di distruggere la vita comunitaria tramite azioni violente, è importante mettere in atto interventi mirati alla comunità nel suo complesso. Questi interventi hanno l'obiettivo di recuperare la coesione sociale della comunità, mitigando gli effetti di un attacco e rafforzando la capacità di resilienza. Questo ambito di prevenzione richiede di adottare protocolli d'intervento da attuare subito dopo un attentato per **limitarne i danni alle vittime primarie e secondarie**, in primis, sotto il profilo della cura del trauma e della prevenzione dell'insorgenza di psicopatologie come il DPTS (Disturbo Post Traumatico da Stress) attraverso un'articolata pianificazione di azioni nei tempi brevi, medi e lunghi. In questo contesto, i servizi socio-sanitari, il 118, la protezione civile e il volontariato degli psicologi dell'emergenza sono attori locali chiave.

### **3. LA PREVENZIONE DEGLI ESTREMISMI VIOLENTI E GLI ENTI LOCALI**

#### **3.1 QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE**

A livello internazionale, ed in particolare da parte delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, negli ultimi anni il richiamo alla creazione di programmi di prevenzione dell'estremismo violento si è fatto sentire in modo crescente e compiere degli sforzi verso la creazione di **programmi e strategie di P/CVE13** è ormai giudicato un obbligo.

Il *Plan of Action to Prevent Violent Extremism* delle Nazioni Unite ad esempio, sottolinea la necessità del coinvolgimento in questi programmi delle comunità locali e della sfera comunicativa. Sul versante europeo, vari organi hanno ripetutamente enfatizzato l'importanza per gli Stati Membri di creare strategie per la prevenzione della radicalizzazione. Si veda, per esempio, la Comunicazione della Commissione Europea *"Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response"* del 15 gennaio 2014.

La Commissione europea, nel quadro legislativo fondato sulla *"EU Strategy on Radicalisation"* adottata nel 2005 e rivista nel 2008 e nel 2014, ha creato nel 2011 la *Radicalisation Awareness Network (RAN)*, con l'obiettivo di sostenere il coordinamento delle politiche degli Stati membri attraverso lo scambio di informazioni, la determinazione di buone pratiche e lo sviluppo di nuove idee tra migliaia di operatori in prima linea nei vari settori d'intervento.

Anche il Forum Europeo per la Sicurezza Urbana, *EFUS*, rete europea di 250 enti locali fondata a Barcellona nel 1987 su iniziativa di Gilbert Bonnemaïson, ex Sindaco di Epinay-sur-Seine, e sostenuta dal Consiglio d'Europa, si è dedicata, negli ultimi anni, ad approfondire il ruolo delle città nella prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento. Obiettivi primari, il rafforzamento delle politiche di riduzione della criminalità e promozione del ruolo degli amministratori locali.

---

13 "Prevent/Counter Violent Extremism", cioè "prevenzione/contrasto all'estremismo violento"

### 3.2 QUADRO GIURIDICO NAZIONALE

Nella sua storia, l'Italia ha affrontato diversi fenomeni, anche molto ampi per portata ed effetti, che potrebbero rientrare nelle definizioni sopra riportate di estremismo politico violento.

Solo dal 2016, però, si è iniziato a caratterizzare tali temi con l'etichetta di "radicalizzazione" e a individuare soluzioni legislative: con la proposta di legge dei parlamentari Dambruoso e Manciuoli "*Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista*" (atto 3558) e con l'istituzione di due Commissioni, la "*Commissione di studio indipendente sul fenomeno della radicalizzazione jihadista*", promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e la "*Commissione sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio*", istituita dalla Camera dei Deputati il 10 maggio 2016 e intitolata alla deputata inglese Joe Cox, vittima il 16 giugno di un omicidio con motivazioni politiche e di odio.

### 3.3 IL RUOLO DEI COMUNI E L'ESEMPIO DI AARHUS

Come è già stato osservato, le migliori esperienze internazionali e gli studi accademici concordano sul fatto che prevenzione e diagnosi precoce sono più efficaci a livello locale e urbano, in una visione partecipata della sicurezza (intesa come *safety* e non *security*). In particolare, all'interno del discorso di "partecipazione alla sicurezza" ed i relativi programmi che si andranno ad attuare, è di fondamentale importanza che l'attenzione sia mantenuta sul soggetto e sia tradotta in chiave emancipatoria e non securitaria. È inoltre opportuno ricordare che anche i modelli esistenti di '*participatory/ community security*' (non necessariamente applicati al caso europeo) hanno in realtà prodotto azioni di '*hybrid-policing*';<sup>14</sup> il che lascia trapelare un ridondante ancoraggio a un approccio piuttosto standard e costruttivista alla sicurezza come rappresentato dalla Scuola di Copenaghen.<sup>15</sup> Questo approccio è, ancora oggi, applicato a livello nazionale perché mancano misure pro-attive nell'affrontare la più ampia fenomenologia degli estremismi violenti.

Questo non significa, ovviamente, che le forze militari e di polizia nazionali siano destituite dal loro ruolo di attori politici e di '*security providers*'; ma poiché è nelle città che nascono i nuovi fenomeni, è in esse che si devono trovare le soluzioni innovative partendo da una maggiore vicinanza alle persone e alle comunità e dal ruolo sempre maggiore dei Comuni di ricostruire quel senso di comunità e di relazione tra le persone e tra le persone e le istituzioni della Città.

In questo senso, uno degli esempi più innovativi e interessanti è quello di Aarhus (Danimarca). Il suo modello non mira a modificare le ideologie (politiche o religiose) né intende stigmatizzare i gruppi di cittadini o cittadine sulla base dell'identità, bensì si concentra sulle condotte criminali. La strategia di anti-radicalizzazione è organizzata in modo

---

<sup>14</sup> Sebbene Lukic faccia riferimento a zone non europee, il background teorico rispetto al community policing può rappresentare una forma d'interesse. Djurdjevic-Lukic, S. *Community Policing and Community Security: Theory and Practice in Timor-Leste* in Theories in Practice Series London School of Economics and Political Science LSE

<sup>15</sup> Buzan, 1991



interdisciplinare e mira a **ridurre le attività criminali** (in senso più generale del termine) adottando un approccio inclusivo, inteso come partecipazione significativa alla vita comune culturale e sociale.

### 3.4 ATTIVITÀ PREGRESSA DELLA CITTÀ DI TORINO

Sia durante la stagione degli Anni di piombo, sia nel recente passato al Museo del Bardo di Tunisi, Torino ha conosciuto sulla pelle di molti suoi cittadini e cittadine gli effetti sanguinari dell'estremismo violento; le loro storie sono un bagaglio morale e civile di memorie che le stesse vittime del terrorismo hanno speso, per prime, in una dimensione pedagogica di prevenzione verso i e le giovani nelle scuole.

Inoltre, Torino è stata la prima città in Italia ad essersi attivata in progetti pilota sul terreno della prevenzione delle radicalizzazione violenta e collaborando fin dal 2011 tanto con la RAN che in progetti europei sul tema.

Fra i progetti più importanti in questo senso, si citano

- **“Trivalent” – Terrorism pRevention Via rAdicalisation countEr-Narrative** (Horizon 2020). Il progetto, coordinato dall'Università degli Studi Roma Tre e con un partenariato di particolare rilevanza (fra gli altri, il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia italiani, nonché le agenzie di polizia di Spagna, Belgio, Polonia, Lettonia e Albania, l'Università Cattolica del Sacro Cuore e la Open University UK), vede Torino come unica città italiana. Esso ha l'obiettivo di analizzare, sotto un profilo culturale e con tecnologie innovative, i linguaggi che radicalizzazione ed estremismo violento utilizzano in rete attraverso un'analisi multidisciplinare volta a fornire una visione globale del fenomeno, nonché indagare le cause alla radice, al fine di sviluppare le opportune contromisure di natura culturale e di comunicazione. Le metodologie di diagnosi precoce, le strategie e le tecniche di contro-narrazione saranno sviluppate da forze di polizia assieme ad attori ed esperti della società civile a livello locale, nazionale ed europeo e tradotte in linee guida e moduli di formazione/informazione.
- **Counternarrative for Counterterrorism**. La prima attività pilota in Italia è stata "Contro-narrativa per la lotta al terrorismo" (C4C), un progetto trans-nazionale, sostenuto dalla Commissione Europea - DG Affari interni (programma ISEC), avviato alla fine del 2012. Esso partiva dall'esperienza già esistente dal 2011 condotta nelle scuole dall'Associazione Italiana Vittime del Terrorismo (Aiviter) con il programma "Memoria Futura" e, alla fine nel 2015, ebbe come filiazione un nuovo programma ancora in corso nelle scuole torinesi: "Islam: radici, fondamenti e radicalizzazioni violente" frutto della collaborazione di associazioni locali con il Ce.Se.Di. In comune le due attività hanno la caratteristica di: a) affrontare temi come il terrorismo che esulano dai programmi scolastici; b) confrontarsi con gli studenti anche su idee non popolari, eterodosse o politicamente scorrette, come la "giusta causa" per cui si mobilitano gli estremisti violenti o il "nocciolo di verità" delle loro narrative (Califfato, colonialismo, uso dei droni, Guantanamo...); c) utilizzare una metodologia didattica che valorizza i mezzi di espressione della cultura giovanile. Anche l'articolazione dell'attività nelle

scuole è simile: dagli incontri preliminari con i docenti a quelli con le classi e i testimoni, dal lavoro in gruppo degli studenti alla manifestazione finale dove presentano il frutto delle loro riflessioni in gruppo nelle forme di comunicazione scelta. L'idea di fondo, in accordo con le buone pratiche individuate dal RAN, è di potenziare le capacità di pensiero critico dei giovani di fronte alla guerra di parole nella quale si trovano immersi relazionandosi con i mezzi di informazioni e le reti sociali. Gli interventi di esperti che introducono i temi e quello della testimonianza delle vittime con le loro storie personali non sono finalizzati a presentare una verità alternativa, ma sono da stimolo per interrogare gli studenti su radici e dinamiche delle violenze, per discutere dell'attualità dei conflitti con la consapevolezza della loro complessità, per poi lasciare che, nell'attività di gruppo, sviluppino le proprie interpretazioni e idee.<sup>16</sup>

- **PACTESUR.** In partenariato con le Città di Nizza e Liegi e le reti EFUS e Anci Piemonte, il progetto ha lo scopo di creare delle linee guida per enti locali sulla costruzione di politiche per la sicurezza degli spazi pubblici uniformi a livello europeo che coinvolgano le Città, le polizie locali e nazionali, i cittadini, sotto un profilo tecnologico, di protocolli di intervento, di formazione, e di una corretta comunicazione. PACTESUR prevede, fra le altre azioni, un'attività pilota a Torino sul "governo delle folle nei grandi eventi" e una Academy Europea che coinvolgerà, sempre a Torino, le polizie locali di Nizza (Francia), Liegi (Belgio), Monaco (Germania), Madrid (Spagna), Lisbona (Portogallo), Xabia (Spagna), Londra (UK), Leeds (UK), Edimburgo (UK), Essen (Germania), Riga (Lettonia), Gdansk (Polonia).

Inoltre, dall'estate 2015 la Commissione consigliere speciale sulla Legalità ha iniziato a promuovere la costituzione di un Tavolo di lavoro che coinvolgesse gli attori che sul territorio si occupavano di prevenzione della radicalizzazione, avviando progetti locali nelle scuole e iniziative di informazione e formazione, presentate in Consiglio Comunale il 14 Dicembre 2015, in occasione della manifestazione "*Islam e radicalizzazione. La cultura dei diritti umani per contrastare gli estremismi violenti*".

La nuova Commissione consigliere speciale sulla legalità, a seguito dell'audizione dei membri torinesi della RAN e di due successivi incontri preliminari molto partecipati nel corso del 2017, in accordo con Sindaca e Assessori competenti, ha quindi convenuto sull'opportunità di proseguire ed istituzionalizzare il Tavolo di Lavoro che supporti l'attività di Commissione, Consiglio Comunale e Giunta da un punto di vista strategico e operativo. Il presente documento rappresenta quindi l'inquadramento scientifico e politico del Tavolo e ne esplicita compiti, funzioni e limiti.

---

16 Si veda L. Guglielminetti, P/CVE, lavorare coi giovani e le vittime del terrorismo: esperienze, criticità e prospettive in Italia. Per il progetto europeo Erasmus+ "YEIP" su "The Prevention of Radicalisation of Young People", 2018 e L. Guglielminetti, Il ritardo italiano nella prevenzione della radicalizzazione: la resilienza. Quaderni di Benvenuti in Italia, n.12, 2018

## 4. IL TAVOLO DI LAVORO MULTI-AGENZIA DI PREVENZIONE DEGLI ESTREMISMI VIOLENTI DELLA CITTÀ DI TORINO

### 4.1 IL TAVOLO DI LAVORO: OBIETTIVI GENERALI

L'obiettivo generale della Città di Torino è il benessere materiale, sociale e culturale delle persone che vivono sul suo territorio; in questo senso, gli estremismi violenti sono pericolosissimi per la tenuta del tessuto sociale e il senso di comunità e sicurezza (*safety*) delle persone e dei gruppi. Anche se è noto alla ricerca scientifica che statisticamente solo un'esigua minoranza di persone che aderiscono a percorsi di radicalizzazione commetteranno realmente reati violenti, gli effetti di questa sparuta minoranza possono comunque essere devastanti per la società nel suo complesso.

**L'obiettivo generale del Tavolo è quindi quello di condividere informazioni, strumenti e competenze e realizzare o promuovere azioni e attività per prevenire crimini e reati legati all'estremismo violento, per garantire supporto a quei soggetti che hanno intrapreso tale percorso, e in generale per rafforzare la resilienza della società nel suo complesso.**

### 4.2 IL TAVOLO DI LAVORO: DIMENSIONI FONDAMENTALI

Per poter realizzare al meglio questi obiettivi, alla luce delle analisi e delle esperienze maturate sinora in questo campo, si ritiene opportuno che il Tavolo abbia le seguenti caratteristiche:

- **un approccio multi-agenzia**, che nasce dalla necessità di coinvolgere una pluralità di attori pubblici e privati nel totale rispetto dei rispettivi ruoli. Ogni attore ha un ruolo da giocare lavorando in partnership con gli altri, ma le azioni di prevenzione dell'estremismo violento di questo Tavolo non vanno confuse, sovrapposte o sostituite alle azioni di polizia, giudiziarie, di intelligence, di prevenzione e contrasto del terrorismo, ecc;
- da un punto di vista operativo, la collaborazione multi-agenzia richiede una buona comunicazione tra i partner e **procedure di azione ben definite** in un **Piano d'azione** (chi fa cosa, quando, e come). Proprio nel rispetto di quanto ribadito al punto precedente, ciascun partner deve specificare esattamente le proprie competenze ad ambiti di azioni affinché tutti i partner del Tavolo di Lavoro, o dei suoi sottogruppi, conoscano e comprendano il proprio ruolo e quello degli altri;
- un **Piano d'azione** basato su analisi rigorose, fondamentale per poter richiedere preliminarmente che si elabori un **Piano strategico locale di prevenzione**. Cioè un'analisi dei problemi, dei bisogni e dei rischi reali presenti sul territorio che non si basi sulle percezioni e allarmi sociali alimentati da parti politiche o dei media, e che, quindi, sottragga l'attività del Tavolo di Lavoro da qualsiasi possibile strumentalizzazione di parte;

- grande attenzione alla creazione sia di un **linguaggio comune** interno ai componenti del Tavolo, proprio per evitare situazioni di incomprensioni e conflitto fra soggetti così variegati, sia di una **narrazione comune** rivolta all'esterno in grado di "raccontare" al di fuori le proprie azioni, strategie e risultati, in un'ottica di trasparenza, informazione e formazione politica nei confronti della cittadinanza.

#### 4.3 IL TAVOLO DI LAVORO: COMPITI E OBIETTIVI SPECIFICI

Da un punto di vista pratico e operativo, si ritiene opportuno enunciare in queste linee guida i seguenti punti.

1. L'eterogeneità dei soggetti partecipanti al Tavolo permetterà di affrontare i vari temi con a disposizione una "cassetta degli attrezzi" varia, flessibile e raffinata e un **approccio olistico**. Discipline ed esperienze diverse forniranno letture differenti del fenomeno, tutte utili a chiarirne degli aspetti rilevanti ai fini della sua prevenzione. Tale ricchezza di competenze e risorse tra i membri del personale dei partner del Tavolo di Lavoro e tra i soggetti all'interno delle comunità locali sarà utile anche per creare reti, collaborare agli interventi, fornire supporto e formazione reciproca. In caso di carenza, identificare i bisogni formativi necessari tra gli operatori e progettare un adeguato training. Fondamentale è che tutti i soggetti (pubblici o privati) garantiscano, per quanto possibile, la **continuità** nel personale e nei rappresentanti dei vari enti ed organizzazioni del Tavolo di lavoro per consolidare fiducia, capacità collaborative e valorizzazione delle competenze.
2. Da un punto di vista operativo, la ricchezza del Tavolo potrebbe creare difficoltà da un punto di vista numerico-organizzativo. Si raccomanda quindi, ogniqualvolta lo si ritenga necessario, suddividere il Tavolo di Lavoro in **sottogruppi** per premettere una maggiore e snella capacità operativa. I sottogruppi devono essere costituiti in modo da rispettare e mantenere il giusto mix di persone, partner, interessi, approcci, *stakeholder* o *needholder* con interessi e bisogni diversi anche potenzialmente divergenti (ad esempio Amministrazione penitenziaria e Garante dei diritti delle persone private di libertà).
3. Per garantire unità di intenti e di metodi ai vari sottogruppi, si raccomanda l'istituzione di un'**unità di coordinamento** tra i componenti del tavolo. Fra le responsabilità di questa unità vi è la raccolta del materiale per la stesura del **Piano Strategico di prevenzione locale**, dell'**organigramma** con compiti, ruoli e responsabilità ben definite e del **Piano di Azione**, il quale, al contrario dell'organigramma, deve essere reso pubblico per evitare qualsiasi accusa di segretezza o mancanza di trasparenza. L'Unità di coordinamento provvede, inoltre, annualmente a redigere una relazione specifica di **valutazione degli effetti e dei risultati** raggiunti dalle misure del Piano d'azione.
4. Come già accennato, un'**Analisi della situazione** dell'estremismo violento e dei rischi di radicalizzazione sul territorio regolarmente aggiornata, discussa e verificabile nelle metodologie utilizzate è il presupposto fondamentale per la stesura di un **Piano**

**d'azione** delle attività di prevenzione primaria, secondaria a terziaria per i seguenti ambiti:

- a) resilienza dei sistemi educativi formali, di welfare e di sostegno alle politiche giovanili;
  - b) resilienza delle comunità e delle organizzazioni della società civile: carceri, educazione informale, narrative alternative;
  - c) centri di ascolto e di sostegno alle famiglie;
  - d) programmi di deradicalizzazione e iniziative di disimpegno/disingaggio dai gruppi estremisti violenti..
5. Stabilire nel Piano d'azione **aree e servizi prioritari** – ad esempio: servizi di *helpline*, servizi di *mentoring* (mentori), supporto psicologico, interventi sulle famiglie, interventi basati sul genere; gestione di rifugiati minori da aree di conflitto, riabilitazione da periodi detentivi, utilizzo dei social media e campagne di comunicazione (*counter or alternative narrative*), coinvolgimento di comunità e attori della società civile – definendo gli obiettivi degli interventi, i gruppi target e le azioni/metodi; fornendo una chiara spiegazione dell'azione da intraprendere e della logica che la sostiene; e integrandovi, fin dall'inizio, gli **strumenti di valutazione** per ciascuna misura d'intervento.
  6. Privilegiare il processo di gestione delle **segnalazioni** degli individui a rischio di radicalizzazione e di estremismo violento e focalizzarsi sulle loro famiglie e gli ambienti di supporto (dinamiche familiari e possibili disfunzioni, fratelli a rischio e social network, inclusi quartieri e comunità dell'area metropolitana), creando consolidate e formate reti di professioni.
  7. Creare un **Protocollo**, in collaborazione con le autorità competenti, in caso di attacco terroristico, crimine d'odio o azione legata a estremismi violenti che definisca le procedure d'intervento e le strategie volte a promuovere resilienza individuale e sociale. Adottando gli standard europei della **psicologia delle emergenze** e dei **diritti delle vittime**, specifiche linee guida dovranno definire, con gli attori locali competenti sistema sanitario regionale: la presa in carico dell'attività psicosociale delle vittime primarie e secondarie, le modalità organizzative, e la catena di comando, il personale specializzato e volontario necessario, e le forme di comunicare ai cittadini colpiti.
  8. Poiché la comunicazione fra i suoi componenti è fondamentale per i lavori del Tavolo, occorrerà dotarsi di strumenti come un **piano di comunicazione interna**, un **accordo di condivisione delle informazioni** (*Information Sharing Agreement - ISA*), un **codice etico** a garanzia dei diritti e della sicurezza di operatori e destinatari degli interventi del Piano d'Azione. A questo scopo è bene precisare l'ombrello legale in base al quale condividere le informazioni e le norme sulla **protezione dei dati e della privacy** che la condivisione delle informazioni può implicare, nonché un quadro di regole da applicare alle diverse forme di intervento che garantiscano il rispetto

dell'etica e dei valori dei partner, il segreto professionale e la sicurezza di operatori o dei destinatari dell'intervento.

9. Rilevante anche il ruolo della **comunicazione esterna**, per la quale occorrerà sviluppare una chiara **strategia di comunicazione** rivolta a non addetti ai lavori e che fornisca consigli al pubblico, ai media, ad altri attori e istituzioni rilevanti del territorio su cosa fare e a chi rivolgersi quando ci siano preoccupazioni di radicalizzazione e estremismo violento. Per poter essere efficace, tale strategia necessita di estrema chiarezza, soprattutto sulle **definizioni della terminologia** utilizzata, per evitare che percezioni diverse creino incomprensioni e polemiche.
10. Stabilire **contatti e relazioni** sia con le autorità nazionali e altri comuni (fra cui ANCI, READY, Città del dialogo), che con reti internazionali (ad esempio RAN, EFUS, Intercultural Cities, EUROCITIES e le autorità locali afferenti al Forum mondiale dello sviluppo locale), e con organi di garanzia della libertà personale a livello territoriale, regionale e nazionale per avviare dialogo, scambi di prassi e conoscenze, sia sulle politiche locali e le attività di contrasto della radicalizzazione, sia su attività e progetti di cooperazione internazionale che possono essere utilmente attivati tra Città del mondo per costruire insieme una cultura della fiducia, della collaborazione e dello sviluppo sostenibile (sul modello degli scambi e dei progetti attivati tra Torino e Tunisi a seguito dell'attentato al Bardo); infine ricevere supporto e informazioni sulle opportunità di finanziamento delle attività. Coadiuvare la Città nella **ricerca di fondi**, come in occasione di bandi locali, nazionali e internazionali, che aiutino a garantire i finanziamenti della realizzazione del Piano strategico e quelli del Piano d'azione.

