



SNA Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE
CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE
SEDE DIDATTICO RESIDENZIALE

MINISTERO DELL'INTERNO

Sede didattico residenziale

V CORSO BIENNALE PER L'ACCESSO ALLA QUALIFICA INIZIALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA

CASO DI STUDIO

*Verso una strategia italiana di prevenzione della radicalizzazione:
una sfida globale che si vince a livello locale.*

Dott.ssa Caterina De Mutiis

ABSTRACT

Il presente lavoro si concentra sullo studio del fenomeno della radicalizzazione che conduce all'estremismo, per provare a sviluppare una strategia di prevenzione del fenomeno inesplorata in Italia, ma comune in altri Paesi europei.

Il primo capitolo è dedicato allo studio di questo fenomeno complesso e della sua struttura di “processo”, scandito in fasi, per poi indagarne le cause profonde ed eterogenee, endogene ed esogene, e le dimensioni, analizzando le ragioni del minor impatto nel nostro paese rispetto agli altri.

Ogni strategia di prevenzione parte dall'individuazione delle aree di maggior rischio, per sterilizzarle. Queste aree sono una fisica, l'altra virtuale: il carcere ed il web. Nello studio ci si chiede il perché siano proprio questi i luoghi più vulnerabili e permeabili e cosa abbiano in comune, quantunque sembrano apparentemente così diversi.

Inquadrato globalmente il fenomeno, anche nella sua dimensione spaziale, il secondo capitolo passa ad esplorare le relative misure di contrasto a tutti i livelli, livello europeo, nazionale e locale.

Ci si accorge che un approccio basato solo sulla repressione, ormai, non è più sufficiente e nel nostro paese a mancare è proprio una strategia di prevenzione, ben più efficace e performante, perché rende inutile il momento coercitivo. Questa è evidentemente una sfida, perché si tratta di prevenire un fenomeno, come quello della radicalizzazione, già di per sé strutturato in un'ottica preventiva, perché imperniato su un momento propedeutico rispetto all'estremismo. E tuttavia, sarebbe una sfida vincente.

Una strategia di prevenzione che abbia una «testa» nel cuore delle istituzioni e che sappia orientare le tante articolazioni della società. Del resto, il coinvolgimento del livello locale e della comunità di riferimento nasce da una constatazione empirica: il lavoro di prevenzione è un lavoro che ha il suo punto nevralgico nella

rilevazione-osservazione del fenomeno.

E si osserva meglio da vicino: ecco l'importanza della prossimità nella prevenzione.

Questo a fortiori vale per un fenomeno così imperscrutabile ed insidioso come la radicalizzazione, che involge fattori personali e di contesto che spesso solo da vicino possono essere colti e che altrimenti possono facilmente sfuggire.

Il lavoro di prevenzione della radicalizzazione e di deradicalizzazione non può essere demandato solo alle tradizionali forze antiterrorismo e all'intelligence, ma tutti gli attori (a tutti i livelli, pubblici e privati) devono partecipare in modo dinamico e proattivo di un "sistema" di sicurezza.

È un *gioco cooperativo* (o si vince tutti o si perde tutti, quindi agli attori conviene cooperare), per dirla con Nash.

In questo sistema, la prefettura, quale snodo fondamentale tra attori della società civile ed istituzioni, tra centro e periferia, fungerebbe da cinghia di trasmissione di una strategia che dia impulso ai partenariati locali, costruendo una rete di protezione e di resilienza dei singoli e dei gruppi rispetto alla penetrazione della radicalizzazione.

Come in un sistema di vasi comunicanti, repressione e prevenzione dovrebbero compenetrarsi sinergicamente e, nel *gap* tra i due poli, la prefettura, in quanto osservatorio privilegiato in grado di subodorare e di sentire il polso del territorio, non può che essere l'avamposto e la sentinella della prevenzione del fenomeno.

INDICE

CAPITOLO I- IL FENOMENO DELLA RADICALIZZAZIONE

Comprensione del fenomeno della radicalizzazione in quanto processo....	pag. 1
Le fasi del processo.....	pag. 3
Le cause del fenomeno.....	pag. 4
Il fenomeno della radicalizzazione nel nostro Paese: le dimensioni del fenomeno e le cause del suo minor impatto rispetto ad altri paesi.....	pag. 5
I luoghi della radicalizzazione: il carcere e il web.....	pag. 7
• carcere e radicalizzazione.....	pag. 8
• web e social network come hub di radicalizzazione.....	pag. 15

CAPITOLO II- LE MISURE DI CONTRASTO: FOCUS SULLA PREVENZIONE

• a livello europeo.....	pag. 19
• a livello nazionale.....	pag. 20
• a livello locale.....	pag. 22
La via d'uscita: il disimpegno e la deradicalizzazione.....	pag. 28
Una strategia italiana di prevenzione della radicalizzazione: una sfida globale che si vince insieme e a livello locale.....	pag. 31
BIBLIOGRAFIA.....	pag. 34

CAPITOLO I

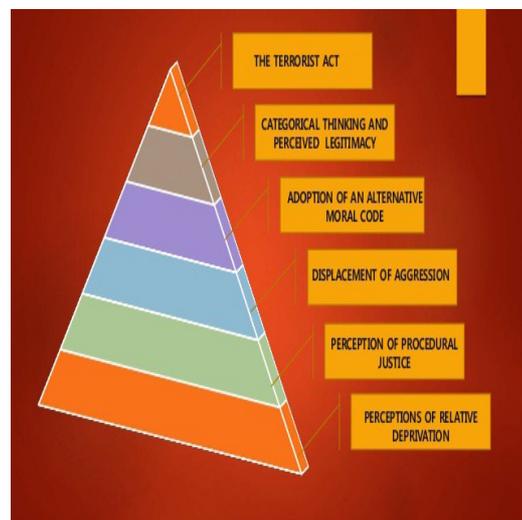
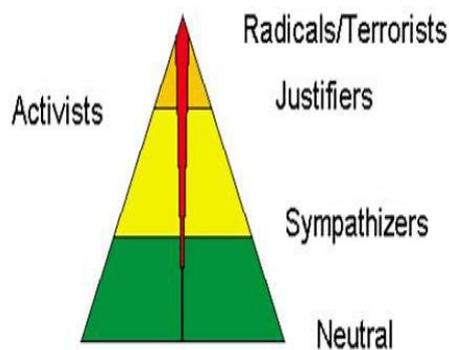
IL FENOMENO DELLA RADICALIZZAZIONE

Comprensione del fenomeno della radicalizzazione in quanto processo

Il lavoro si concentra sul fenomeno prodromico alla minaccia terroristica, per intercettarla quando questa è *in nuce*, nella sua fase embrionale, prima che si manifesti in tutta la sua efferatezza: si tratta della radicalizzazione¹, del percorso che porta un uomo a diventare terrorista.

La radicalizzazione è infatti fenomeno progressivo, un processo che porta ad un risultato finale: l'estremismo²

Graph 1: The Pyramid Model of Radicalization



Essa si costruisce progressivamente perché è un fenomeno della mente, che avverte il disagio della propria condizione, la propria fragilità e trova nel processo di radicalizzazione il modo per sovvertire l'ordine delle cose³.

¹ Non esiste una definizione unanimemente accettata di “radicalizzazione.”, ma uno sforzo in questo senso è rappresentato dalla proposta di legge Dambrosio-Manciulli il cui Art 1 comma 2 ove si spiega che: “ *Ai fini della presente legge per radicalizzazione si intende il fenomeno delle persone che, anche se non sussiste alcuno stabile rapporto con gruppi terroristici, abbracciano ideologie di matrice jihadista, ispirate all’uso della violenza e del terrorismo, anche tramite l’uso del web e dei social network*”. A riguardo può valere richiamare i “considerando” della risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 25 novembre 2015, tra i quali si precisa che il termine “radicalizzazione” è ormai utilizzato per descrivere “*un fenomeno che vede persone abbracciare opinioni, pareri e idee intolleranti suscettibili di portare all’estremismo violento*”.

² Questa progressione è rappresentata nell'immagine con la scala di Moghaddam e la piramide di McCauley e Moskalenko: Moghaddam *The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration* in *American Psychologist* 60 February 2005 pgg. 161-169; *Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism* Clark McCauley & Sophia Moskalenko *Terrorism and Political Violence* Vol. 20, Iss. 3, 2008

³ Del resto, il termine “radicalizzazione” deriva da “radicale” che indica un mutamento dello status quo e racchiude anche il significato di cambiamento progressivo, rinnovo. Alex P. Schmid

La radicalizzazione è dunque una reazione ad un disagio, a ben vedere un moto di “resilienza”, in negativo naturalmente, ad una condizione di sofferenza/insofferenza, proprio come lo è, in positivo, il percorso uguale e contrario della deradicalizzazione.

Comprendere il fenomeno come processo è fondamentale: permette di ragionare di “prevenzione”, dal momento che la radicalizzazione non si realizza “*ex abrupto*”, da un giorno all'altro, ma segue un *iter* che, anche se avviene in sordina, nell'oscurità, lascia pur sempre dei segnali che è possibile intercettare.

Si capisce bene quanto sia importante cogliere questi segnali ed è proprio questo il lavoro di prevenzione.

Nondimeno, è interessante rilevare che, alla stregua della radicalizzazione, anche le misure volte a prevenirla o disinnescarla si costruiscono come processo.

Infatti, mutatis mutandis dalla scienza medica, possono essere traslate alla “radicalizzazione” i tre livelli di prevenzione: prevenzione primaria, secondaria e terziaria⁴, a seconda della soglia di anticipazione.

La prevenzione primaria è il livello di prevenzione più avanzato, quello che interviene nella fase “fisiologica”, quando ancora non si è innescato il processo e mira ad eliminare i potenziali fattori di rischio che potrebbero attivarlo.

La prevenzione secondaria interviene quando il processo si è già attivato, ma è ancora in nuce, nella sua fase embrionale. È la fase direi “pre-patologica”.

Si tratta di una prevenzione più mirata rispetto a quella primaria che è generale, dal momento che si rivolge a soggetti già “a rischio” radicalizzazione.

C'è, infine, l'ultimo livello di prevenzione che mira a disattivare il processo di radicalizzazione già in corso, quello che è significativamente chiamato deradicalizzazione. Le misure di prevenzione sono, dunque, modulate sul processo di radicalizzazione, che non è un processo lineare ma il risultato di dinamiche complesse, in cui fattori individuali e di contesto interagiscono⁵.

Radicalisation, DeRadicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review, pg. 12.

⁴ In tema, P.J. BRANTINGHAM-F.L. FAUST, *A Conceptual Model of Crime Prevention*, in *Crime & Delinquency*, 1976, 3, 284 ss.; G. FORTI, *L'immane concretezza*, Milano, 2000, 107 ss.; V. MONGILLO, *La finalità rieducativa della pena nel tempo presente e nelle prospettive future*, in *Crit. dir.*, 2009, 1-2-3-4, 206.

⁵ “Considerando che la radicalizzazione è un fenomeno complesso e dinamico, basato su una serie

Se così è, anche gli attori pubblici e privati devono interagire.

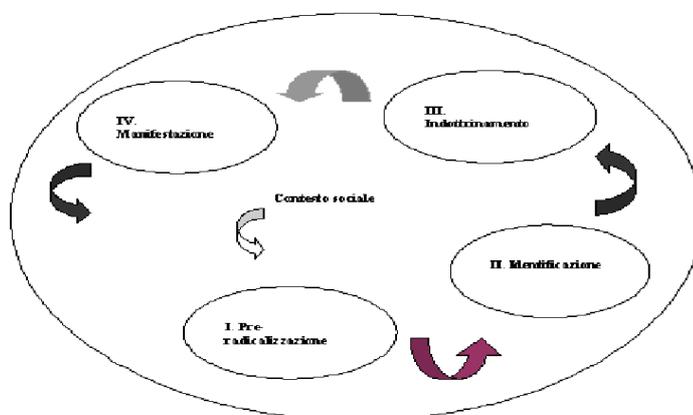
D'altronde, problemi complessi richiedono soluzioni complesse e la risposta alla radicalizzazione non può che essere tale.

È, dunque, necessario un approccio olistico ed integrato, dal momento che questo fenomeno, come ogni altro fenomeno complesso, non è la mera somma di una pluralità di fattori ma è più della somma delle singole parti.

Le fasi del processo

Modelli del processo di radicalizzazione

Comprendere il processo di radicalizzazione



Il processo di radicalizzazione è scandito dalle seguenti fasi⁶:

I. Pre-radicalizzazione: individua i fattori contestuali generali che rendono un individuo ricettivo all'estremismo e precede il processo di radicalizzazione in quanto tale.

II. Identificazione: il soggetto si stacca progressivamente dalla sua

di fattori globali, sociologici e politici; che essa non corrisponde a un unico profilo e interessa uomini, donne e soprattutto giovani cittadini europei di tutte le origini sociali, che hanno in comune un sentimento di rottura con la società; che le cause della radicalizzazione possono essere tanto socioeconomiche, ideologiche e personali quanto psicologiche e che, per questo motivo, tale fenomeno deve essere interpretato in funzione del percorso di ciascun individuo interessato;"
Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche (2015/2063(INI)), considerando lett. F.

⁶ Manuale sulla radicalizzazione violenta, riconoscimento del fenomeno da parte di gruppi professionali coinvolti e risposte a tale fenomeno, realizzato da Austria, Francia e Germania con il supporto finanziario del programma di prevenzione della radicalizzazione violenta e di risposta alla stessa della Commissione Europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, 2009

identità (religiosa, culturale, sociale ecc.) o dal suo comportamento precedente.

III. **Indottrinamento:** in questa fase ha inizio l'isolamento e l'accettazione della visione estremista del mondo, sul convincimento che la società deve cambiare.

IV. **Manifestazione:** è la fase dell'impegno personale dell'individuo a passare dall'idea all'azione (violenta) per caldeggiare la sua ideologia e cambiare così la società.

Le cause del fenomeno

Se l'azione di repressione agisce sulle conseguenze del fenomeno, cercando per quanto possibile di arginarlo, dal punto di vista strategico l'azione più penetrante di prevenzione interviene sulle cause del fenomeno per neutralizzarlo.

Orbene, fotografare le determinanti di un fenomeno così complesso e poliedrico come la radicalizzazione non è agevole. Ci troviamo dinanzi ad un cerbero a più teste. Nondimeno, sarebbe semplicistico ricondurre ad un solo fattore, in particolare l'esclusione sociale⁷, una dinamica così magmatica ed articolata.

Ciò non vuol dire che la marginalizzazione sia ininfluente e che non possa concorrere, quale concausa, alla radicalizzazione, ma questa non è causa *“da sola sufficiente”* (alla stregua dell'art 41 comma 2 cp) a produrre l'evento radicalizzazione e quindi capace di escludere il nesso di causalità rispetto alle altre concause.

Il fattore esclusione sociale può concorrere, insieme ad altri fattori, ma non è il solo a determinare la radicalizzazione. Né l'aspetto personale e psicologico può essere avulso dal contesto sociale, culturale politico, ma alla luce di questo deve essere filtrato.

In questo trama intricata di concause, infatti, la radicalizzazione non è che lo snodo fra un percorso personale ed un ambiente favorevole che si combinano sinergicamente⁸. Per comprenderne le dinamiche è necessario, allora, un approccio

⁷ Anche il Parlamento europeo afferma che *“le cause della radicalizzazione terroristica non sono sufficientemente studiate; che la mancata integrazione non può essere vista come la causa principale della radicalizzazione terroristica”*. Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche (2015/2063(INI)), considerando lett. AB.

⁸ Vidino L., Marone F., Entenmann E. *Jihadista della porta accanto. Radicalizzazione e attacchi jihadisti in Occidente*, 2017

multidisciplinare che raccordi la psicologia, la sociologia, la criminologia, l'antropologia. Un fenomeno così pluristrutturato richiede, nondimeno, expertise diversificate.

Per quanto, poi, ci si possa sforzare nel tipizzare alcuni percorsi di radicalizzazione, considerandoli emblematici, non esiste un percorso di radicalizzazione tipico, paradigmatico, ma ogni percorso è individuale, perché è la risultante di variabili uniche e diverse, che interagiscono sempre in modo unico e diverso (la storia personale, il contesto peculiare). Lo stesso vale per il processo speculare della deradicalizzazione, che pure è un percorso individuale ma che procede a ritroso: dalle motivazioni che hanno portato il soggetto ad abbracciare l'ideologia jihadista per catturare quelle che spingono, in senso opposto, a sganciarsene. Intercettare i fattori scatenanti della radicalizzazione nel singolo processo è fondamentale, quindi, non solo ad elidere il decorso causale che porta alla radicalizzazione, ma anche come bussola per far ritrovare, dantescamente, la diritta via a chi l'ha smarrita, radicalizzandosi.

Il fenomeno della radicalizzazione nel nostro Paese: le sue dimensioni e le cause del suo minor impatto rispetto ad altri paesi

Nondimeno, per una molteplicità di ragioni endemiche e congiunture positive le dimensioni del fenomeno nel nostro Paese non sono assimilabili a quelle di altri paesi. Un indicatore significativo è il numero di foreign fighters, decisamente inferiore rispetto a quello degli altri paesi.

Indagare le cause di questa minore virulenza del fenomeno non è affatto semplice, dal momento che anche in questo caso si tratta della risultante di una congerie di fattori endogeni ed esogeni.

Orbene, da un lato gioca a nostro favore un fattore meramente temporale: il minor tempo intercorso da quando sono cominciati alcuni flussi e alcuni percorsi di radicalizzazione nel nostro paese rispetto ad altri paesi. L'Italia non ha una terza generazione di immigrati e radicati nel tessuto sociale. Se da un lato questa contingenza temporale gioca a nostro favore, dell'altro è motivo dell'arretratezza nel nostro paese, si vedrà, sotto il profilo della costruzione di una strategia di

prevenzione- non di mera repressione della radicalizzazione.

Nondimeno, ciò vuol dire che con il passar del tempo il fenomeno è destinato ad espandersi, in assenza di una siffatta strategia preventiva di contrasto.

Basti considerare proprio l'aumento dei "foreign fighters autoctoni" negli ultimi anni, come segnalato nell'ultimo rapporto annuale dell'intelligence al Parlamento⁹. Ci sono poi motivi sociologici e demografici, il lavoro del nostro apparato antiterrorismo, la presenza d un sistema giuridico che ha ormai fatto gli anticorpi con il terrorismo di matrice interna degli anni 70' costruendo un potente armamentario repressivo¹⁰ e soprattutto lo strumento dell'espulsione adottata dal Ministro dell'Interno per motivi di sicurezza nazionale¹¹, che rappresenta il vero ed ultimo baluardo sotto il profilo della repressione del fenomeno.

Lo scenario attuale che la realtà ci consegna, però, non ci deve portare a sottovalutare il fenomeno; sarebbe un grave errore.

Per l'Italia, infatti, la minaccia terroristica resta *"attuale e concreta, non solo in ragione del ruolo di rilievo che il nostro Paese da sempre occupa nell'immaginario e nella narrativa jihadista, ma anche per la presenza sul territorio nazionale di soggetti radicalizzati o comunque esposti a processi di radicalizzazione"*¹².

⁹ Nel 2015 sono 93, nel 2016 sono 116, nel 2017 sono 129 i foreign fighters "italiani" (dalla *Relazione al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza anno 2017*) Fonte: Ministero dell'interno.

¹⁰ L'ordito normativo, con il quale il nostro Paese ha fronteggiato gli anni di piombo, si fondava su alcuni cardini fondamentali, ovvero: art 270 c.p. (associazione eversiva); art 270bis c.p. (associazione con finalità di terrorismo); art. 280 c.p. (attentato con finalità terroristiche); art. 289bis c.p. (sequestro di persona a scopo terroristico); art. 306 c.p. (banda armata). Su questo quadro giuridico, sull'onda della nuova minaccia del terrorismo internazionale, il legislatore è intervenuto, innestando nel sistema nuovi strumenti di contrasto giudiziario, prevenzione e repressione che fossero confacenti al mutato scenario criminale. Accanto a strumenti investigativi dotati di maggiore snellezza, sono state introdotte alla previgente normativa contenuta nel Capo I, Titolo I del codice penale (dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato) le successive novelle, con le riforme del 2001, 2005, 2015. La norma di maggiore interesse è quella che ha introdotto il reato di associazione con finalità di terrorismo internazionale – art 270ter c.p., logicamente ed ermeneuticamente correlata agli art.270cp (associazione eversiva), e all' art 270bis c.p., come novellato a seguito delle modifiche intervenute con la legge 438/2001 e 155/2005, (associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico).

¹¹ Sono 264 i soggetti gravitanti nell'ambito dell'estremismo religioso espulsi dal 1 gennaio 2015 ad oggi, e 27 nel 2018 (Fonte Ministero dell'Interno).

¹² Questa è la situazione delineata dalla nostra intelligence nell'ultima Relazione al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza.

I luoghi della radicalizzazione: il carcere e il web

Ogni strategia di prevenzione parte dall'individuazione delle aree di maggior del fenomeno, per sterilizzarle.

Orbene, i percorsi di radicalizzazione oggi si sviluppano soprattutto in due luoghi nevralgici: il carcere ed il web.

Sembrano luoghi così diversi: l'uno fisico, l'altro virtuale; l'uno chiuso, l'altro di massima apertura; l'uno di privazione della libertà, l'altro piena espressione di libertà. Cosa hanno allora in comune?

Si tratta in entrambi i casi di luoghi dove si costruiscono nuovi processi di socializzazione in grado di intercettare sacche di esclusione sociale, di disagio ed esacerbare il rancore e la rabbia nei confronti di una società da cui questi soggetti si isolano poiché non ne condividono i valori e i principi. Questo è l'humus ideale in cui si instilla e matura il germe della radicalizzazione.

Eppure entrambi i luoghi dovrebbero poi avere una finalità educativa: più precisamente “rieducativa” il carcere (art 27 comma 3 Cost)¹³ e di conoscenza il web, per l'enorme patrimonio informativo accessibile a tutti che è la rete.

Paradossalmente, proprio per questa loro natura pedagogica, carcere e web possono diventare, rispetto a soggetti che versano in situazioni di particolare disagio ed emarginazione, vere “scuole” di radicalizzazione e fucina di potenziali terroristi.

Per disinnescare i processi di radicalizzazione è dunque sulla cultura che si deve intervenire, la cultura della prevenzione, proprio sulle stesse piattaforme in cui la radicalizzazione matura. Il fenomeno, infatti, deve essere contrastato proprio laddove questo è più virulento, in questi due luoghi che appaiono così diversi, ma che in realtà sono più vicini di quanto sembri.

E c'è un caso in cui questi due luoghi sono ancor più vicini e si incontrano: quando è il detenuto ad accedere ad Internet¹⁴.

¹³ “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”

¹⁴ Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) del 2 novembre 2015 - “Possibilità di accesso ad Internet da parte dei detenuti”, tra i punti prevede che:

- *L'accesso ad Internet è consentito di regola nei circuiti a custodia attenuata e Media Sicurezza. Per i detenuti appartenenti al circuito Alta Sicurezza o sottoposti a regimi particolari, le Direzioni devono considerare caso per caso le particolari ragioni ed i benefici attesi secondo il progetto d'Istituto ed il programma di trattamento individualizzato, dandone*

Carcere e radicalizzazione

Il carcere da luogo di rieducazione può diventare la scuola migliore della criminalità¹⁵, osservatorio privilegiato delle dinamiche della radicalizzazione.

La durezza dell'ambiente, l'emarginazione e il degrado sociale, il contatto con altri detenuti radicalizzati sono tutti fattori che assecondano la devianza e che, passo dopo passo, conducono il detenuto sulla via della radicalizzazione. Si tratta di un fenomeno in graduale crescita¹⁶. Se mescoli menti radicalizzate insieme a criminali comuni il rischio è quello del contagio: chi è radicalizzato infesta come la gramigna l'ambiente che lo circonda. Del resto, proprio la promiscuità dell'ambiente è vettore di radicalizzazione¹⁷. Forme di contaminazione, di commistione e di proselitismo

comunicazione al competente Ufficio III della Direzione Generale Detenuti e Trattamento per eventuali osservazioni.

- *I controlli sull'hardware, sui software e sulla navigazione devono essere garantiti periodicamente, mediante apposita regolamentazione da parte della Direzione dell'Istituto, senza inficiare la produttività del lavoro e la regolarità dei percorsi di studio;*
- *La navigazione è consentita verso siti selezionati, in funzione delle esigenze legate ai percorsi trattamentali individuali, sulla base delle convenzioni/accordi stipulati con i soggetti esterni che offrono opportunità trattamentali. Tali convenzioni devono prevedere in ogni caso modalità di accesso guidate e sicure verso i siti previsti nella convenzione stessa:*
- *La Direzione dell'Istituto deve assumere tutte le informazioni ed espletare tutte le verifiche sull'affidabilità dei soggetti esterni e dei detenuti ammessi al percorso, richiamando nei contratti, accordi, protocolli d'intesa e altri atti convenzionali, gli obblighi relativi al rispetto delle regole tecniche per l'utilizzo sicuro di Internet, l'obbligo di segnalare alla Direzione l'eventuale trasmissione di contenuti non consentiti e accettazione di controlli a campione o in casi sospetti;*

¹⁵ “La prison c’est la putain meilleure école de la criminalité”: parole con cui nel 2008 Amedy Coulibaly, uno dei tre attentatori di Parigi, raccontò a France 2 la sua esperienza in carcere, dov’era finito con una condanna per rapina. E dove cominciarono la sua radicalizzazione e il suo reclutamento nella jihad grazie all’incontro con Djamel Beghal, figura dell’islam radicale (La Jihad fa «scuola» in carcere - Il Sole 24 ORE del 17/01/2015)

¹⁶ Questi i numeri dalla relazione del Dap (il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria). Nel 2016 i monitorati (172), gli attenzionati (64), i segnalati (137), soggetti considerati a rischio (230) e – dato molto significativo – quelli radicali usciti a fine pena (272) raggiunge un numero consistente e purtroppo in crescita: 875 su 7.646 musulmani praticanti detenuti. Nel 2017 le persone monitorate sono 506, ma solo per 150 si ipotizza un alto rischio di radicalizzazione. I detenuti stranieri al 31 dicembre erano il 34,27% della popolazione carceraria (19.745 su 57.608 detenuti), un numero stratosferico se consideriamo che in Italia la percentuale ufficiale di stranieri censiti nel 2017 è pari a circa l’8,3% della popolazione residente. Quasi 10.000 detenuti stranieri sono originari di paesi africani dove la religione preponderante è quella musulmana, spesso con applicazione della sharia. E’ il Marocco il paese più rappresentato nelle carceri italiane con 3.703 detenuti, seguito a ruota da Tunisia, 2.112, Algeria 461, Nigeria 1.125 e 2.578 carcerati provenienti da Egitto, Sudan, Libia, Somalia, Costa d’Avorio ecc. Considerato, poi, che circa il 30/40% di questi detenuti professa la religione musulmana, si capisce come proliferi la radicalizzazione islamista all’interno delle carceri, con attività di proselitismo o indottrinamento tra i detenuti.

¹⁷ Secondo la teoria dell’ “associazione differenziale” del criminologo Edwin Sutherland il comportamento criminale viene appreso e tale apprendimento è il risultato dell’interazione con altri, attraverso un processo di comunicazione, tra persone legate strettamente tra loro.

sono agevolate.

Per molti dei ristretti, la detenzione non è altro che la più evidente dimostrazione del loro profondo sentimento di isolamento e di emarginazione, poiché li taglia fisicamente, socialmente e psicologicamente fuori dalla società, dalla famiglia e dagli affetti, che rappresentano per molti di loro i pochi aspetti gratificanti che gli restano. I collegamenti sociali vengono meno e l'identificazione del gruppo è rimessa in discussione e questo genera un nuovo desiderio di appartenenza, di identità di gruppo, di tutela e di guida religiosa. Inoltre, proprio la natura repressiva del carcere, se non accompagnata da un adeguato percorso rieducativo, finirebbe per inasprire l'avversione per il sistema, in un luogo, il carcere, in cui si vive un'esperienza estrema di confronto con le autorità dello Stato. Il rifiuto dell'autorità, d'altronde, è alla base di ogni fenomenologia di radicalizzazione e deriva estremista, anche di quella interna. Non a caso è un indicatore pregnante di radicalizzazione¹⁸.

Da tutto ciò, emerge plasticamente come in carcere le persone siano più fragili e senza speranze; se gli metti vicino menti radicali, questi individui, già deboli, possono iniziare a credere che la religione sia la soluzione a tutti i loro problemi.

E costoro, a loro volta radicalizzeranno altri, moltiplicando in modo esponenziale il virus del terrore. Entrati nel carcere come criminali comuni, questi soggetti ne escono radicalizzati, pronti ad esplodersi in nome di Allah.

Emblematico è stato il caso di Anis Amri, il tunisino che il 19 dicembre 2016 ha compiuto l'attentato contro un mercatino natalizio di Berlino, la cui radicalizzazione pare essere iniziata nelle carceri siciliane.

All'indomani della strage di Charlie Ebdoo (5 gennaio 2015), in carcere ci sono state manifestazioni di apprezzamento per l'accaduto. Da lì il Dipartimento

"Devianza e Criminalità" di F. P. Williams e M.D. Mc Shane

¹⁸ Comportamento verso le autorità.

- Rigetto del personale penitenziario, degli operatori sociali, degli psicologi, degli avvocati.
- Comportamento ostile o persino aggressivo verso il personale penitenziario.
- Disobbedienza, comportamento deviante o persino criminale.
- Scontri verbali deliberati con il personale penitenziario.
- Assenza pressoché totale di reazione di fronte alle sanzioni comminate dalle autorità penitenziarie.

(Manuale sulla radicalizzazione violenta - Commissione europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, 2009)

dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) e al suo interno un nucleo speciale, il Nucleo investigativo centrale (N.I.C), si è adoperato per osservare ogni manifestazione di simpatia verso quel modo di pensare e di essere.

I risultati di tali attività vengono condivise, in un'ottica di condivisione, con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.)¹⁹ e con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

È importante ricordare, infatti, che all'interno del C.A.S.A. è presente il D.A.P che, insieme alle altre forze di polizia e l'intelligence presenti al tavolo, fornisce un prezioso contributo informativo su quello che succede in carcere e su chi sta uscendo dal carcere con una certa idea. Il costante flusso informativo tra il D.A.P. e gli attori seduti all'interno del C.A.S.A. è fondamentale affinché l'attività di monitoraggio e di attenzione prosegua anche e soprattutto quando i soggetti escono dal carcere.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, per le predette attività e per quelle connesse al fenomeno del rischio di radicalizzazione violenta in carcere, si avvale stabilmente del Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.). Il Nucleo Investigativo Centrale del Corpo di Polizia penitenziaria, convoglia, analizza ed elabora quotidianamente i dati forniti dalle articolazioni territoriali, facendoli confluire in appositi database attraverso l'aggregazione delle notizie acquisite. Nello specifico, l'attività di analisi e studio del fenomeno del radicalismo e proselitismo condotta dal Nucleo Investigativo Centrale è articolata su tre diversi livelli di osservazione assegnati in base al grado del rischio di radicalizzazione e alla personalità del soggetto:

- Il primo livello - classificato ALTO - che raggruppa i soggetti per reati connessi al terrorismo internazionale e quelli di particolare interesse per atteggiamenti che rilevano forme di proselitismo, radicalizzazione e/o di reclutamento. Questi soggetti rientrano nel novero dei "monitorati".

¹⁹ Il Casa è un tavolo permanente presieduto dal Direttore Centrale della Polizia di Prevenzione, nel cui ambito sono condivise e valutate le informazioni sulla minaccia terroristica interna ed internazionale. Vi prendono parte la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e le Agenzie di Sicurezza Interna ed Esterna. La composizione del Casa è stata formalizzata il 6 maggio 2004 con il Decreto del Ministero dell'Interno che ha disciplinato il Piano Nazionale per la gestione di eventi di natura terroristica, nonché le procedure e le modalità di funzionamento dell'Unità di crisi.

- Il secondo livello - classificato MEDIO - raggruppa i detenuti che all'interno del penitenziario hanno posto in essere più atteggiamenti che fanno presupporre la loro vicinanza alle ideologie jihadista e quindi, ad attività di proselitismo e reclutamento. Questi rientrano nel novero degli "attenzionati"
- Il terzo livello - classificato BASSO - raggruppa quei detenuti che, per la genericità delle notizie fornite dall'Istituto, meritano approfondimento per la valutazione successiva di inserimento nel primo o secondo livello ovvero il mantenimento o l'estromissione dal terzo livello. Questi soggetti rientrano nel novero dei "segnalati".

Questi tre livelli di allerta²⁰ sono calibrati sulla base di una puntuale classificazione dei detenuti:

- I detenuti per reati di terrorismo o estremismo di natura politica-religiosa; (terroristi);
- I detenuti per altri reati (violazione legge stupefacenti, furti, etc), ma che condividono un'ideologia estremista e risultano carismatici nei confronti della popolazione detenuta (leaders), che rientrano nel novero degli "attenzionati";
- I detenuti per altri reati (violazione legge stupefacenti, furti, etc), facilmente influenzabili all'ideologia estremista (followers).

Mentre per le prime due tipologie sono a più alto rischio radicalizzazione, perché si rinviene pur sempre un legame con l'estremismo così non è per la terza categoria, che presenta un rischio più basso ma non per questo può dirsi immune dal pericolo. Coerentemente, quanto più è forte il nesso tra detenuto ed estremismo, tanto più la misura di contrasto deve essere forte ed incisiva: per i detenuti ristretti per reati di terrorismo internazionale, infatti, è prevista, oltre a un attento monitoraggio, la rigorosa separazione, in circuito penitenziario all'uopo dedicato²¹, dalla restante

²⁰ Nella relazione del D.A.P. per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 si legge che i soggetti attualmente sottoposti al 1° livello di analisi sono complessivamente 242, a cui si aggiungono 114 sottoposti al 2° livello e 150 al 3° livello, per un totale di 506 individui.

²¹ Circuito Alta Sicurezza 2

popolazione detenuta.

Il sistema di raccolta delle informazioni provenienti dal contesto penitenziario è fondamentalmente basato sull'osservazione empirica e si realizza con l'acquisizione di tutti i dati concernenti la vita intramuraria e i contatti con l'esterno (dalla routine quotidiana alle relazioni comportamentali ed eventuali sanzioni disciplinari, dai flussi di corrispondenza ai colloqui visivi e telefonici, dalle somme di denaro ai pacchi in entrata e in uscita dal penitenziario, ecc).

Trattasi di un'attività fondata sulla conoscenza del detenuto che avviene anche attingendo ad informazioni legittimamente detenute dall'amministrazione penitenziaria che, debitamente aggregate, possono essere utilizzate al fine di svolgere una puntuale attività di prevenzione.

In questa trama di prevenzione della fenomenologia fondamentalista, gli operatori dispongono di un novero di informazioni, cosiddetti "indicatori sulla radicalizzazione"²², dei *warning* che consentono di fiutare situazioni meritevoli di attenzione, come i cambiamenti fisici (modo di vestire, crescita della barba, etc) oppure comportamentali (intensificazione della preghiera, ostilità nei confronti del personale, etc.). Nessuno degli indicatori costituisce piena prova che una radicalizzazione è effettivamente avvenuta. La presenza simultanea di essi, d'altra parte, deve spingere alla vigilanza ed alla sorveglianza e, se necessario, ad agire di conseguenza. Di fronte a questo fenomeno pernicioso ed endemico nelle carceri, la reazione istintiva sarebbe quella di comprimere i diritti, primo tra tutti la libertà di culto in carcere. In tal modo, si ha la convinzione di controllare e garantire la sicurezza.

Così non è: il livello dei diritti assicurati in carcere, invece, è inversamente proporzionale al livello di disagio ed odio che il detenuto prova nei confronti della società, dunque alla possibile radicalizzazione. Quanto più in carcere sono garantiti i

²² Tali indicatori, attinti dal manuale denominato "Violent Radicalization – Recognition of and Responses to the Phenomenon by Professional Groups Concerned" (elaborati sulla falsariga del modello sviluppato dal New York City Department), sono stati individuati da esperti degli Stati Membri dell'Unione Europea, nell'ambito di un progetto contro la radicalizzazione (Manuale sulla radicalizzazione violenta - Commissione europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, 2009), e modellati sulla realtà penitenziaria italiana.

diritti, quanto meno nel detenuto trovano spazio per attecchire la frustrazione, il risentimento ed il livore, “calamite” della radicalizzazione.

La compressione dei diritti è carburante dell'odio ed innesca una spirale perniciosa. Le condizioni detentive possono, infatti, favorire la radicalizzazione degli individui. In quasi tutti gli stati europei, del resto, il sovrappopolamento carcerario è una realtà che può tramutare il carcere in luogo di “incubazione” di idee radicali ²³.

Su questo versante, non dimentichiamo che il rispetto dei diritti, in particolare della libertà religiosa, produce gli anticorpi in grado di debellare focolai di odio sociale e religioso.

Il nostro Stato, del resto, ha cura di garantire il libero esercizio del diritto di culto (art 19 e 20 Cost.), anche e direi soprattutto in carcere²⁴, dove la privazione di libertà, la mancanza degli affetti, la situazione di fragilità ingenerano il bisogno del detenuto di rifugiarsi nella fede. Se il detenuto non trova in carcere una figura che lo segue correttamente nel suo percorso di fede, entrerà in contatto con detenuti radicalizzati, seguendone gli insegnamenti.

Garantire la libertà di culto in carcere non significa meramente rispettare un diritto costituzionalmente sancito, ma soprattutto garantire la sicurezza sotto il profilo della prevenzione della radicalizzazione e, se il detenuto è già radicalizzato, anche in chiave di deradicalizzante.

Così la religione, se da un lato può essere strumento di radicalizzazione, dall'altro, ed in modo esattamente speculare, può essere vettore di prevenzione del fenomeno e di recupero. Questo è il convincimento, d'altronde, su cui poggia il *Patto*

²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione (2015/2062(INI)) F “*considerando che il sovraffollamento carcerario pregiudica gravemente la qualità delle condizioni di detenzione, può favorire la radicalizzazione, ha conseguenze negative sulla salute e il benessere di detenuti, è d'ostacolo alla riabilitazione sociale e contribuisce a un ambiente di lavoro insicuro e malsano per il personale penitenziario;*”

²⁴ Specificatamente riconosciuto all'interno degli Istituti Penitenziaria e disciplinato dalla legge penitenziaria (art. 26 dell'Ordinamento Penitenziario, legge 26 luglio 1975 n. 354 e art 58 del Regolamento di Esecuzione della Legge penitenziaria, DPR del 30 giugno 2000 n. 230). Non si dimentica anche la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati – allegato decreto del ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012, in attuazione del D.P.R. 5 giugno 2012, n. 136, ove si riconosce il diritto dei detenuti stranieri di soddisfare le proprie esigenze di vita spirituale e religiosa.

Nazionale per un Islam italiano siglato tra rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche ed il Ministero dell'interno l'1-02-2017.

In questa cornice si colloca anche il protocollo d'intesa siglato il 5 novembre 2015 tra Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'Unione delle Comunità ed Organizzazioni islamiche in Italia (U.CO.II.) per favorire l'accesso di Mediatori culturali e di Ministri di Culto negli istituti penitenziari. Si tratta di mediatori ed imam certificati²⁵, con alto grado di affidabilità. Questi soggetti passano per il vaglio del Ministero dell'Interno²⁶. Il problema, tuttavia, è che queste figure esterne per il fatto di avere ottenuto il crisma di affidabilità del Ministero, potrebbero essere percepite dal detenuto come “spie” dello Stato, di cui sarebbero emanazione, mandate a controllarli. Nondimeno, un controllo è pur sempre necessario.

Del resto, in assenza di siffatto controllo, il rischio, paradossalmente, è che gli imam –entrati per prevenire la radicalizzazione – svolgano una funzione diametralmente opposta, diventando essi stessi catalizzatori del processo di radicalizzazione, contribuendo a plasmare criminali comuni in terroristi provetti.

Per stemperare questa idea del soggetto esterno occhiuto e rendere il procedimento maggiormente condiviso, del resto, la proposta degli imam parte dall'U.C.O.I.I., in quanto associazione rappresentativa della comunità islamica.

²⁵ L'analisi della complessa e articolata attività di monitoraggio del D.A.P. ha riguardato 190 istituti ed ha permesso di rilevare che fanno accesso negli Istituti Penitenziari 25 soggetti che rivestono la figura di Imam e sono pertanto accreditati presso il Ministero dell'Interno, 34 mediatori culturali e 41 assistenti volontari, ai sensi degli artt. 17 e 78 O.P. Questi i numeri nella Relazione del Ministero sull'amministrazione della Giustizia, anno 2017 (Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018), Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (sezione D.5)

²⁶ La circolare n. 406462 del 2/12/2015 prevede che

- L'UCOII comunichi alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento i nominativi dei volontari che faranno accesso negli Istituti;La Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento
- trasmetta tali nominativi all'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo e chiederà i necessari nulla osta al Ministero dell'Interno;
- L'Ufficio per l'Attività ispettiva e del Controllo assuma le informazioni dal Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo e comunichi gli esiti alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento;
- In caso di esito positivo la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento comunichi le autorizzazioni agli Istituti Penitenziari interessati;
- Gli Istituti Penitenziari si avvarranno dell'opera di tali volontari garantendo la massima collaborazione e mensilmente invieranno una relazione alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento e per conoscenza all'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo sull'andamento del progetto.

E tuttavia, la libertà religiosa non è la sola chiave di contrasto al fenomeno.

Lo studio ed il lavoro anch'essi producono gli anticorpi contro la radicalizzazione e sono volani di deradicalizzazione, siccome entrambi concorrono al *pieno sviluppo della persona umana* (nel solco dell'art 2 comma 2 Cost), nonché al *progresso materiale o spirituale della società* (alla luce dell'art. 4 comma 2 Cost), disinnescando così l'odio nei confronti di questa. La funzione rieducativa della pena troverebbe, così, pieno compimento.

Web e social network come hub di radicalizzazione

Dallo spazio angusto del carcere a quella “*rete grande come il mondo*”²⁷ che è il web passa la radicalizzazione. C'è un particolare: il carcere è un posto chiuso, quindi più facile da controllare, controllare il web è più difficile, proprio per il suo essere “*word wide*”, una prateria sterminata di contenuti e di informazioni.

La rete rappresenta un'opportunità immensa e soprattutto libera di conoscenza, un primario contesto di relazione, oltre a quello fisico, un “luogo – non luogo”.

D'altronde la vastità, l'accessibilità, l'anonimato, la velocità, l'assenza di limiti geografici -lo spazio virtuale è senza limiti- rappresentano la grande forza del web ma, al contempo, la più grande vulnerabilità, nell'ottica del controllo: l'altra faccia del web. Il web è strumento potente per veicolare un pensiero, un'idea ed implementarne la forza persuasiva, uno straordinario amplificatore all'interno di una più ampia strategia di comunicazione efficace e performante.

Questo Daesh lo sa bene e così sfrutta tutte le potenzialità di questo formidabile mezzo come teatro operativo virtuale della guerra asimmetrica ed ibrida, che sempre di più attrae con pervasività nuove reclute con la propalazione dell'ideologia jihadista. Ci troviamo, allora, davanti ad un nemico che non è solo un feroce e spietato assassino, ma che è nientemeno che un raffinato ed attento comunicatore, anzi un professionista della comunicazione.

Alla stregua di una strategia di marketing, per affermare il brand del terrore

²⁷ Significato dell'acronimo World Wide Web

Daesh si avvale di raffinate ed efficaci qualità tecniche offerte dal web e codici comunicazionali, per propaganda e di proselitismo. Se questa è la strategia con cui il malware del terrore attecchisce, per sradicarlo è necessario percorrere gli stessi canali comunicazionali ed adottare una strategia di segno uguale e contrario.

La storia raccontata dal terrore deve allora essere prima demolita (*contro-narrativa*) e a questa, poi, si deve contrapporre un'altra storia, un'altra “narrativa” (*narrativa alternativa*)²⁸. E quest'altra storia deve avere una capacità attrattiva maggiore, se vuole portare al disimpegno.

Orbene, negli ultimi anni si è assistito alla crescita di una embrionale comunità jihadista italiana sul web ed in particolare su alcuni social network.

Nell'era della globalizzazione e della comunicazione digitale, in un mondo sempre più interconnesso, proprio i social network, che hanno partecipato ad assecondare quell'entusiasmo che avrebbe condotto alla Primavera araba, sono diventati un propulsore eccezionale di radicalizzazione e proselitismo per la capacità di persuasione e condizionamento che ingenerano.

Il fascino del terrore, lo spettacolo della violenza mostrato con la forza delle immagini, delle parole e della musica amplificano la potenza attrattiva del messaggio e la capacità di influenzare le menti²⁹.

È questo il paradosso “bifronte” dei social e del web: la libera circolazione delle informazioni da straordinaria opportunità di accrescimento culturale, di diffusione del patrimonio informativo e della cultura della democrazia ad opportunità, anch'essa straordinaria per Daesh, di diffondere l'ideologia jihadista e reclutare nuovi adepti.

Emerge plasticamente, infatti, la natura astrattamente neutra dello strumento virtuale che si piega, plasmandosi, all'impiego disfunzionale che ne fa l'utente.

²⁸ Socrate ci insegna che alla *pars destruens* deve seguire una *pars costruens*: alla contro-narrativa deve quindi seguire la narrativa alternativa

²⁹ Esiste una scienza che studia l'uso della tecnologia per influenzare idee e comportamenti, la “captologia”. B.J. Fogg, direttore del Laboratorio di Tecnologia Persuasiva della Stanford University, ha coniato il termine “Captologia” nel 1996, derivandolo dall'acronimo Computers As Persuasive Technologies (I computer come tecnologie persuasive). Nel 2003 ha pubblicato il volume “*Tecnologia della persuasione*”.

Le tecnologie, si sa, sono duali o “*dual use*”: al servizio, potremmo dire, del bene e del male.

È sotto gli occhi di tutti, d'altronde, il ruolo nodale che la rete riveste quale collettore, polo di aggregazione di persone intorno al fascino di un'idea e ad un leader carismatico che la caldeggia. Proprio questo aspetto evidenzia che il fattore umano non manca: anche quando la radicalizzazione avviene online, l'uomo cerca sempre il contatto umano in un luogo fisico, quindi offline.

Nondimeno, ci sono delle analogie tra il tipo di minaccia ed il web, che ne fanno una precipua *hub* di radicalizzazione.

A ben vedere, infatti, la fisionomia dello strumento virtuale, fuori dal tempo e dallo spazio, è analoga alla fisionomia della minaccia jihadista, che è una *minaccia liquida*, o come avverte l'intelligence, *diffusa e puntiforme*³⁰, che può colpire in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo. Una minaccia che, proprio come un virus, è in grado di mutare geneticamente adattandosi all'ambiente, all'evoluzione del progresso tecnologico ed informatico, piegandone le enormi potenzialità ai propri fini. La soluzione, naturalmente, non può essere quella draconiana, proposta dal presidente Trump, di chiudere Internet e i social network, cosa che sicuramente eliminerebbe la radicalizzazione online ma interromperebbe altresì le fondamentali attività di OSINT³¹ svolte dai servizi. La sfida, invece, è quella di monitorare il cyberspazio³², anche con l'aiuto dei giganti del web e delle piattaforme social che

³⁰ Nell'ultima Relazione annuale al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza così è definita la minaccia jihadista.

³¹ OPENSOURCEINTELLIGENCE: disciplina intelligence che consiste nella ricerca ed elaborazione di notizie di interesse per la sicurezza nazionale tratte da fonti aperte. Glossario intelligence, 2013.

³² L'attività, funzionale a contrastare il proselitismo e prevenire fenomeni di radicalizzazione, ha portato a monitorare circa 17000 spazi web e alla rimozione di diversi contenuti. Con riferimento all'attività di monitoraggio del web per il contrasto al terrorismo di matrice islamica, giova evidenziare che gran parte dei contenuti illeciti pubblicati su internet vengono rimossi direttamente dai gestori delle principali piattaforme web i quali, grazie anche alla richiesta di maggiore collaborazione .elaborata in numerose sedi istituzionali nell'ambito di progetti internazionali (es. EU Internet Forum) ai quali ha preso parte anche questa Specialità, stanno garantendo un'azione più incisiva per ridurre la proiezione esterna e virtuale del Califfato. Ancora, si rappresenta, che il Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni costituisce *punto di contatto nazionale* per l'IRU (Internet Referral Unit), Unità di Riferimento Internet in ambito Europol sviluppata sulla base del progetto *Check the Web*, con l'intento di condividere con altri Paesi informazioni di intelligence e per rispondere alla necessità di agire tempestivamente quando si presentino contenuti pericolosi che riguardano la nostra od altre Nazioni, condividendo notizie di interesse generale. L'IRU,

devono avere un ruolo proattivo e garantire un'azione più incisiva e pregnante volta a rendere meno penetrabili dall'ideologia jihadista le loro piattaforme e ad implementare l'azione dei partner della società civile nell'elaborazione di contro-narrative e narrative alternative online.

Proprio in quest'ottica, la riunione ministeriale del G7 ha incoraggiato il partenariato con il mondo dell'industria, sviluppato nel quadro dell'*EU Internet Forum* a partire dal 2015 ed intensificato da iniziative autonome intraprese dall'industria di Internet, come il *Global Internet Forum to Counter Terrorism*. Nello specifico, i partecipanti hanno individuato quattro principali aree operative da sviluppare, segnatamente: 1) l'utilizzo di tecnologie automatizzate per la rapida rilevazione e la rimozione dei contenuti terroristici nonché per la prevenzione della loro ulteriore diffusione; 2) la condivisione delle migliori prassi e tecnologie per migliorare la resilienza delle società più piccole; 3) il miglioramento della nostra base di conoscenza attraverso la ricerca e lo sviluppo; 4) il potenziamento dell'empowerment dei partner della società civile per sviluppare narrative alternative. La finalità comune è quella di sviluppare forme di cooperazione contro il terrorismo su Internet, alla luce dei principi di reciproca responsabilità e fiducia, difesa dei valori condivisi di libertà, inclusa la libertà di espressione.

Sul punto un ruolo significativo ha il *Global Internet Forum to Counter Terrorism*, a cui si affianca la creazione di una Rete di *Ricerca Globale* da parte del Global Internet Forum, con i rappresentanti del mondo accademico ed esperti per sviluppare congiuntamente l'analisi dell'uso di tecnologie da parte dei terroristi.

infatti, effettua una approfondita analisi dei contenuti emersi in rete che possano essere di interesse per la sicurezza nazionale, condividendoli con i Paesi UE e con gli altri Paesi interessati. (Resoconto attività della Polizia Postale e delle Comunicazioni nel 2017).

CAPITOLO II

LE MISURE DI CONTRASTO: FOCUS SULLA PREVENZIONE

A livello europeo

Prevenire è meglio che curare, recita un vecchio adagio. Questo principio, che è principio di comune buon senso sempre valido, è quando si tratta di fenomeni che mettono in pericolo la sicurezza, quel nocciolo duro che inerisce l'esistenza stessa dello Stato e dei suoi cittadini. Se agire sulla prevenzione, naturalmente, anticipa il momento di intervento sul fenomeno, questo ancor di più vale quando si tratta di prevenire un fenomeno, come quello della radicalizzazione, che ha già in sé una logica preventiva, perché imperniato su un momento propedeutico rispetto all'estremismo. Prevenire un fenomeno che è già per sua natura strutturato in un'ottica di prevenzione è davvero una sfida, ma è una sfida vincente rispetto alla logica meramente repressiva.

Ciò non vuol dire che si debba abbandonare la strada della repressione.

Come in un sistema di vasi comunicanti, tra prevenzione e repressione non c'è dicotomia, ma compenetrazione sinergica. Nondimeno, in questo sistema, a difettare è l'intervento *ex ante*, che chiaramente, in una strategia ispirata al buon senso, è quello più utile e ragionevole. In questo senso la spinta arriva, come spesso accade, dall'Europa.

Il nostro paese ha ormai un sistema immunitario forte dal punto di vista della repressione del terrorismo autoctono che ha squarciato il paese in passato.

Siamo invece indifesi rispetto alla radicalizzazione e a come prevenirla.

Altri paesi europei non sono rimasti inerti ed hanno invece introdotto nel loro sistema da più di un decennio alcune misure volte al contrasto della radicalizzazione (misure spesso note col termine inglese Countering Violent Extremism—CVE—Contrasto all'Estremismo Violento).

Questi strumenti di soft power corrono accanto a quelli tradizionali repressivi e coercitivi di hard power, ma in realtà sono volti ad evitarli.

La repressione, d'altronde, è l'*extrema ratio* ed interviene quando la prevenzione ha fallito.

In questa logica, a livello europeo si è proceduto alla costruzione di una “rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione” (RAN, Radicalisation Awareness Network)³³. La parola “network” (rete) è significativa: la prevenzione, come snodo essenziale di ogni strategia, esige una rete di attori che deve interagire a tutti i livelli, dal livello europeo a quello nazionale e locale.

A livello nazionale

Al tavolo delle misure di contrasto al fenomeno, invitato di pietra nel nostro paese sembra essere proprio la prevenzione.

Solo nel 2016, per la prima volta una proposta di legge³⁴ di iniziativa dei deputati Dambruoso-Manciulli ordiva una strategia imperniata sulle “Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista”. Approvata alla Camera, ma lasciata morire al Senato, la proposta apriva una breccia verso un approccio inedito per il nostro paese alla radicalizzazione: la sua prevenzione. La strategia di prevenzione enucleata era incardinata sulla

³³ La Rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione (RAN) è stata pensata dalla Commissione europea nel 2011 una rete di coordinamento a livello dell'UE, collega le organizzazioni e le reti di tutta l'Unione, mettendo in comunicazione più di 1 000 professionisti direttamente coinvolti nella prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento. La rete permette lo scambio di esperienze e prassi per facilitare l'individuazione precoce della radicalizzazione e la progettazione di strategie preventive e di disimpegno a livello locale. Il centro di eccellenza RAN, poi, è una piattaforma per scambiare esperienze, mettere a fattor comune le conoscenze, individuare le migliori pratiche ed implementare nuove iniziative per affrontare la radicalizzazione. Ad essa partecipano diversi attori (tra cui psicologi, educatori, operatori sociali, capi delle comunità e ONG assieme ai rappresentanti delle forze della polizia, del personale carcerario e di quello addetto alla sorveglianza delle persone in libertà provvisoria nonché rappresentanti di diversi ministeri e amministrazioni) in tutti gli ambiti coinvolti che vanno dallo scambio di modelli di resilienza contro la propaganda estremistica sul web alla radicalizzazione nelle carceri nonché al contesto educativo con un occhio particolare ai giovani. La RAN è concepita come rete di reti e come strumento di cooperazione tra altre reti interessate. Il centro d'eccellenza della RAN collabora nel far convergere le esperienze e le iniziative relative, creando sinergie tra i diversi attori. La Commissione ha previsto di stanziare fino a 25 milioni di EUR in un quinquennio per il Centro d'eccellenza della Rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione al fine di offrire un sostegno specifico agli stakeholder negli Stati membri chiamati a delineare strategie di prevenzione articolate, a istituire quadri e reti multiagenzia e ad attuare progetti concreti.

³⁴ Proposta di Legge 3558 presentata il 26 gennaio 2016

collaborazione tra i diversi livelli.

A livello centrale era prevista l'istituzione presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno del Centro nazionale sulla radicalizzazione (CRAD)³⁵, con il compito di predisporre un Piano strategico nazionale di prevenzione del fenomeno, la cui attuazione veniva rimessa a livello regionale ai Centri di coordinamento regionali sulla radicalizzazione (CCR)³⁶, che sarebbero stati istituiti presso le prefetture dei capoluoghi di regione.

Non a caso la prefettura, quale snodo fondamentale tra il livello centrale e territoriale all'interno di una strategia multilivello. Degna di nota era la previsione di programmi di contrasto che annoveravano sia l'utilizzo dei media che piani formativi linguistici e di dialogo interreligioso rivolti a chi si trova in contatto con individui a rischio radicalizzazione, come le forze armate, i corpi di polizia locale, il personale docente e quello penitenziario.

Eppure questa strategia è rimasta solo nelle intenzioni ed oggi c'è un vuoto normativo e di sicurezza, che lascia aperto uno iato tra prevenzione e repressione da colmare.

In tale prospettiva, se si rinuncia ad anticipare i fenomeni, non resta che rincorrerli e questo è pericoloso quando si ha a che fare con una minaccia così dirompente a quello che è il nucleo fondante su cui si regge l'esistenza dello Stato e la sicurezza dei cittadini. Manca quel filtro di sicurezza importante a monte che è la prevenzione e la diffusione di una "cultura della prevenzione", in grado di costruire istituzioni e comunità più resilienti rispetto al fenomeno.

³⁵ Tra i componenti del CRAD era prevista la presenza di "rappresentanti del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della giustizia, della difesa, del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e della ricerca e della salute, nonché di qualificati esponenti di istituzioni, enti e associazioni operanti nel campo religioso, culturale, educativo e sociale e del Consiglio delle relazioni con l'Islam italiano, di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 dicembre 2015" (art 2 comma 1 disegno di legge 2883 approvato alla Camera il 18 luglio 2017).

³⁶ "presieduto dal prefetto o da un suo delegato ed è composto da rappresentanti dei competenti uffici territoriali delle amministrazioni statali e degli enti locali e da qualificati esponenti di istituzioni, enti e associazioni operanti nel campo religioso, culturale, educativo e sociale in ambito regionale, delle associazioni e organizzazioni che operano nel campo dell'assistenza socio-sanitaria e dell'integrazione nonché delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori" (art 3 comma 1 del disegno di legge di cui alla precedente nota).

A livello locale

Se il momento repressivo, ovvero l'uso legittimo della forza è monopolio statale, secondo un principio che è un pilastro del moderno stato di diritto³⁷, ciò non può dirsi quando si parla di prevenzione.

La prevenzione è infatti un gioco di squadra, che coinvolge tutti i livelli, perché la sicurezza è di tutti, è un bene collettivo. Una minaccia che coinvolge tutti richiede, manifestamente, il contributo di tutti per prevenirla.

La prevenzione diventa allora lo snodo fondamentale tra attori della società civile e forze di polizia, tra centro e periferia, che virtuosamente cooperano in una logica proattiva per quel bene primario e preconditione di ogni altro diritto che è la sicurezza.

Del resto, il coinvolgimento del livello locale e della comunità di riferimento nasce da una constatazione empirica: il lavoro di prevenzione è un lavoro che ha il suo punto nevralgico nella rilevazione-osservazione del fenomeno. E si osserva meglio da vicino: ecco l'importanza della prossimità nella prevenzione.

Questo a fortiori vale per un fenomeno così imperscrutabile ed insidioso come la radicalizzazione, che involge fattori personali e di contesto che spesso solo da vicino possono essere colti, altrimenti possono facilmente sfuggire. Si comprende bene quanto il livello locale sia fondamentale per la prevenzione del fenomeno e per carpirne i sintomi più velati.

Non dimentichiamo che il fattore *prossimità* nella logica della prevenzione risponde a quel principio di allocazione del potere così pervasivo sul piano dell'ordinamento e, ancor prima, della realtà empirica, da costituire il paradigma ordinatore dei rapporti tra livelli istituzionali e tra pubblico e privato: il principio di sussidiarietà, rispettivamente verticale ed orizzontale.

³⁷ Per Max Weber “*Lo Stato è quella comunità umana che all'interno di un determinato territorio rivendica per sé il monopolio dell'uso legittimo della forza*”. (La politica come professione, Max Weber, 1919). Per evitare che ognuno si faccia giustizia da sé, “*la giustizia è amministrata in nome del popolo*” (art 101 Cost.) da un organo terzo ed imparziale e lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (art 117 comma 2 lett. l).

Il livello che deve intervenire in *subsidiium*, quello che meglio può agire non solo alla luce del principio solidaristico, ma soprattutto in un'ottica di efficienza e buon andamento del sistema (art 97 Cost) è il livello più vicino al fenomeno. Soprattutto la società civile, che meglio ne conosce le dinamiche perché in queste compenetrata, più di tutti può supportare le istituzioni nell'azione di prevenzione.

Così la sicurezza, settore che afferisce al nocciolo duro statale³⁸ e che un tempo appariva refrattario alla penetrazione della sussidiarietà specialmente orizzontale, in quanto interdetto ai privati, oggi sembra sempre più richiedere il sussidio (sicurezza sussidiaria, complementare o partecipata) dei privati³⁹, non sul fronte della coercizione, che resta preclusa ai privati, ma dal lato della prevenzione.

Questo da un lato perché a fronte della crescita esponenziale delle minacce che gravano sulla sicurezza è conseguentemente aumentato il fabbisogno, la domanda di sicurezza, a cui l'apparato pubblico non riesce da solo a rispondere, dall'altro per la fisionomia della nuova minaccia terroristica, che è sempre più ramificata, o meglio *glocale*⁴⁰, ad un tempo globale e locale.

Oltre al sintagma “sicurezza integrata”⁴¹, che si colloca sul versante della sussidiarietà verticale (art 118 comma 1 Cost.), si fa allora riferimento alla nozione distinta di “sicurezza partecipata”⁴², che si colloca sul versante della sussidiarietà

³⁸ La materia dell'*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale* è di competenza esclusiva statale, Art 117 comma 2 Cost lett h. Questa impostazione emerge, del resto, anche dal T.U.L.P.S. Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, il cui art 1 recita: “*L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà*”.

³⁹ Emblematicamente, l'ampliamento della legittima difesa, con la fissazione presunzione di proporzionalità nell'uso delle armi nel privato domicilio, è figlio della sussidiarietà orizzontale e si giustifica per un dato empirico: l'assenza delle Forze di polizia nel domicilio privato, che esige quindi una compensazione. Laddove lo Stato non arriva, si amplia lo spazio di sussidiarietà dei privati.

⁴⁰ Zygmunt Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione*, 2005

⁴¹ Il decreto Minniti in materia di sicurezza urbana d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, definisce la “sicurezza integrata” come “*l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali*”.

⁴² Riconducibile al diritto alla sicurezza come diritto fondamentale della persona, secondo quanto previsto dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Del resto, qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili d'ufficio, di cui venga a conoscenza

orizzontale (art 118 ultimo comma Cost), della solidarietà (art. 2 Cost.) e della partecipazione del cittadino (art. 3, comma 2, Cost.).

Nel nostro ordinamento, d'altronde, questo principio si coglie plasticamente nell'omissione di soccorso, che è un reato contro la *sicurezza fisica* della persona e, più esattamente, contro la vita e l'incolumità individuale.

Quale componente della sicurezza, soprattutto la prevenzione deve essere partecipata e richiede di essere messa a *sistema*. Non è un caso che l'intelligence, che per antonomasia è preposta all'attività di prevenzione a livello di sicurezza nazionale, sia costruita appunto come "*sistema*"⁴³ e che la ormai tramontata proposta di legge Dambruoso-Manciulli all'art. 3 parlasse di un "sistema informativo sui fenomeni del radicalismo jihadista".

Se si considera la complessità del fenomeno, tra l'altro, tra i fattori della radicalizzazione si annoverano quelli propri del contesto ambientale in cui il fenomeno si sviluppa; d'altronde la radicalizzazione, come ogni fatto umano, matura ed ha le sue manifestazioni nella realtà esterna, in uno specifico contesto.

Ne deriva che la migliore risposta, in termini di prevenzione, non può che venire da quello specifico contesto. Se prossimità e collaborazione interistituzionale sono il fulcro di ogni attività di prevenzione, allora riveste un ruolo strategico, all'interno del sistema, la prefettura.

Proprio la prefettura, non solo per il tradizionale ruolo di "*cerniera*" tra il centro ed il territorio, ma anche come osservatorio privilegiato in grado di subodorare e di sentire il polso del territorio, non può che essere l'avamposto, la sentinella di prevenzione del fenomeno. Il ruolo di raccordo non solo tra i livelli istituzionali, ma anche tra istituzioni e società civile, tra pubblico e privato, fa della

(art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «*sollecitandone la collaborazione*». Basti pensare alle disposizioni legislative sulle cosiddette "ronde" che hanno previsto la possibilità di impiego di "associazioni di privati cittadini" in funzione della tutela della "sicurezza urbana" e del "disagio sociale", Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

⁴³ La legge 124 del 2007 parla di "Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica".

prefettura il polo di riferimento e di aggregazione per tutti gli attori ed il motore di una strategia più performante che dal basso, secondo un modello *bottom-up*, sia in grado di anticipare il fenomeno, che altrimenti porterebbe inesorabilmente alla deriva estremista.

In questo modo, la prefettura, fungerebbe da cinghia di trasmissione di una strategia che dia impulso ai partenariati locali, costruendo una rete di protezione e di resilienza dei singoli e dei gruppi rispetto alla penetrazione della radicalizzazione.

Il carattere pulviscolare della minaccia richiede che la prevenzione sia altrettanto pulviscolare, diffusa, fermo restando il lavoro di forze dell'ordine ed intelligence. Questo significa decentralizzare a livello locale gli strumenti di sicurezza attiva e passiva. Ai sindaci, agli assessori, ai corpi di polizia municipale, ai questori e ai prefetti viene dunque devoluto, in questa nuova strategia, un potere ancora maggiore di plasmare la prevenzione in forme capillari⁴⁴.

Per il nostro sistema, questa è una "rivoluzione" copernicana, perché ribalta il tradizionale rapporto tra il "centro" e la "periferia", aggravando di responsabilità, ma anche di autonomia nella scelta, i territori, le aree metropolitane.

Sul fronte della prevenzione del fenomeno della radicalizzazione, inedito per il nostro paese, quel presidio regionale (i CCR) di attuazione del piano strategico nazionale previsto dal disegno di legge Dambrosio-Manciulli, proprio per il criterio di prossimità che meglio risponde alle esigenze di prevenzione, potrebbe essere calato a livello di ogni prefettura, non solo di prefettura capoluogo di regione.

Penso ad un centro che non abbia solo il compito di attuare il piano nazionale, ma che funga da vero e proprio osservatorio del fenomeno a livello locale, in costante sinergia tutti gli stakeholder (istituti di pena, moschee, associazioni di volontariato, scuola fino ad arrivare al nucleo sociale minimo della famiglia e ai singoli).

A livello operativo resta imprescindibile l'apporto delle forze dell'ordine, in

⁴⁴ Questo, del resto, è lo spirito del decreto Minniti in materia di sicurezza urbana d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48.

particolare della Polizia di Prevenzione e della Digos, ma a livello di monitoraggio e di strategie un siffatto osservatorio, collocato a livello locale, rappresenterebbe davvero un'avanguardia per contrastare i ceppi virali della radicalizzazione che porta all'estremismo, di ogni tipo.

Le logiche e le dinamiche che sottendono la radicalizzazione e l'estremismo di matrice jihadista, infatti, presentano connotati trasversali a quelle che governano ogni forma di radicalizzazione ed estremismo, anche quello di matrice interna, che sembrava essere ormai relegato nel passato degli anni di piombo.

Eppure i recenti fatti deflagrati a Macerata hanno palesato la drammatica attualità del fenomeno e sembrano ricantare la vecchia canzone dell'odio verso il diverso, che ha radici lontane, e aver spostato indietro le lancette della storia, secondo la lezione dei “corsi e ricorsi della storia” di vichiana memoria.

Sul piano cognitivo e poi comportamentale, anche l'estremismo interno si coagula su un clima di odio e di scontro che polarizza l'intolleranza e il livore nei confronti del “diverso” ed alimenta spinte xenofobe ed anti-sistema, che oggi stanno prendendo sempre più piede, come avvertono i nostri servizi⁴⁵ e come gli ultimi fatti di cronaca mostrano. Il comune denominatore è un sentimento: l'odio, l'odio nei confronti del diverso, l'odio nei confronti della società. E quando si ha a che fare con un sentimento, lo strumento coercitivo non è il più adeguato, anzi, paradossalmente finirebbe per acutizzare ancor di più le tensioni e l'odio che questi individui covano nei confronti della società. Del resto, l'odio sembra ormai essere il linguaggio della politica e dei mass-media e questo fomenta ancor di più questo sentimento.

Su questa piattaforma la prefettura, per il suo essere un polo di mediazione delle tensioni e fratture del tessuto sociali, può svolgere un importante ruolo di prevenzione non solo come osservatorio di questi fenomeni ma anche per ricucire quello strappo sociale prima che si allarghi e diventi estremismo.

In quest'ottica, come componenti dei nuovi centri anti-radicalizzazione presso le prefetture, oltre agli enti e associazioni attive nel campo religioso, culturale,

⁴⁵ *“È rimasta alta, nel corso dell'anno, l'attenzione dell'intelligence in direzione della minaccia eversiva e dell'attivismo estremista”* così nella Relazione annuale presentata al Parlamento.

educativo e sociale, carcerario e di quelle che operano nel campo dell'assistenza socio-sanitaria e dell'integrazione, sarebbe opportuna anche la presenza di psicologi, proprio perché ogni processo di radicalizzazione è il precipitato di un sentimento di avversione nei confronti del sistema. E la risposta non può che essere una risposta di sistema, collettiva.

Ciò significherebbe cogliere un'opportunità nuova, nel quadro di politiche di contrasto all'insicurezza e all'odio, che non possono essere relegate alla repressione, ma che passano per il governo del territorio e le opportunità date ai cittadini di viverlo.

Sul versante della prevenzione, allora, questo centro fungerebbe da antenna in grado di captare i segnali di radicalizzazione e di veicolarli alle forze di polizia in seno al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica⁴⁶ e, al fine di assicurare la compiutezza del circuito informativo e la valutazione della minaccia terroristica a livello nazionale, al tavolo del C.A.S.A., dove gli attori, *in primis* l'intelligence, possono concepire strategie strutturate sulla base di un quadro informativo più ampio e puntuale.

Anche nell'ottica della deradicalizzazione, il centro incardinato nella prefettura rivestirebbe un ruolo importante, perché iniziative in questo senso possono essere meglio calibrate a livello locale. Il percorso di recupero del soggetto richiede di agire proprio su quei fattori, individuali e di contesto, che lo hanno portato alla radicalizzazione, per superarli e lasciarseli alle spalle.

Come per frenare il processo di radicalizzazione il coinvolgimento della società civile e di tutti gli attori che entrano in contatto con chi è radicalizzato è fondamentale, lo è anche per il percorso inverso. La presenza di psicologi e degli stakeholder nel centro aiuterebbe, quindi, non solo in chiave di contrasto preventivo alla radicalizzazione, ma anche in chiave deradicalizzante.

Nel solco della prevenzione “collaborativa” per contrastare la radicalizzazione, anche il recupero richiede una strategia “collaborativa”.

⁴⁶ Art. 20 legge 1 aprile 1981, n. 121 Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

In quest'ottica, prevenzione è anche formazione, formazione di tutti gli attori coinvolti. Si pensi alla formazione del personale penitenziario e di tutte le forze di polizia per decodificare ed individuare quegli elementi peculiari del comportamento che possono essere sintomi di una radicalizzazione in corso e poter attivare immediatamente tutte le misure che possono essere utili ad interrompere un percorso di indottrinamento⁴⁷. Non solo al personale delle autorità di contrasto e penitenziarie, ma la formazione può essere estesa anche, ad esempio, ad assistenti sociali, educatori ed operatori della sanità, per affinare la loro comprensione del processo di radicalizzazione e sviluppare resilienza di fronte a questo fenomeno.

Questa, d'altronde, è la logica della rete europea R.A.N. che troverebbe uno snodo nelle prefetture. Proprio la presenza delle professionalità e delle competenze della rete RAN nei centri anti-radicalizzazione delle prefetture, per esempio, darebbe davvero impulso ad una strategia performante e le prefetture sarebbero esse stesse parte della rete e la rafforzerebbero.

In questo assetto, la creazione a livello periferico, in sinergia con il livello centrale, di una struttura istituzionale preposta alla prevenzione della radicalizzazione e all'avvio di percorsi di deradicalizzazione fungerebbe da vera e propria hub di contrasto al fenomeno.

La via d'uscita: il disimpegno e la deradicalizzazione

La strada che porta all'estremismo non è a senso unico, senza possibilità di ritorno. Dalla radicalizzazione e dall'estremismo si può tornare, ed una grande democrazia non lascia mai nulla di intentato sotto il terreno del recupero⁴⁸.

D'altra parte, il recupero si colloca sullo stesso versante della prevenzione, dal momento che è volto a scongiurare la continuazione/reiterazione e la recrudescenza

⁴⁷ La proposta di legge Dambruoso all'art 2 prevedeva, nell'ambito delle attività di formazione delle Forze di polizia, secondo modalità che sarebbero state individuate con decreto del Ministro dell'interno, *“una formazione specialistica per coadiuvare il personale a riconoscere e a interpretare i segnali di radicalizzazione dell'estremismo jihadista al fine di valutare la necessità di intervenire con conseguenti iniziative”*.

⁴⁸ Alla luce del principio scolpito all'art 27 comma 3 Cost e dell'art 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario)

della condotta posta in essere da parte del soggetto. Il recupero, come “prevenzione” di conseguenze dannose ulteriori.

In questo senso, la predisposizione di una via d'uscita, alternativa all'estremismo può assecondare i soggetti ad aderire al disimpegno (*disengagement*) da attività terroristiche (rinunciare alla violenza senza abdicare all'ideologia sottostante) e alla deradicalizzazione (rinunciare alla violenza e abbandonare l'ideologia sottostante).

Orbene, proprio in materia di terrorismo e di eversione, non a caso accomunati per le dinamiche comuni sottese ai due fenomeni, il concetto di deradicalizzazione è stato per la prima volta introdotto con la disciplina della dissociazione⁴⁹, nella quale si definisce la condotta di dissociazione come la «il comportamento di chi, imputato o condannato per reati aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ha definitivamente abbandonato l'organizzazione o il movimento terroristico o eversivo cui ha appartenuto, tenendo congiuntamente le seguenti condotte: ammissione delle attività effettivamente svolte, comportamenti oggettivamente ed univocamente incompatibili con il permanere del vincolo associativo, ripudio della violenza come metodo di lotta politica».

La definizione è tutta imperniata sul soggetto che si dissocia ed il ruolo dello Stato è passivo, limitandosi questo ad offrire, come incentivo alla dissociazione, un sistema di riduzione delle pene comminate a chi commette reati di terrorismo.

La prospettiva cambia quando parliamo di deradicalizzazione, tutta incentrata su un ruolo proattivo dello Stato e di tutte le sue componenti nell'indirizzare e pianificare strategie di fuoriuscita dalla radicalizzazione.

Questo approccio, che non lascia da solo il soggetto davanti all'attrattiva di un fenomeno così ammaliante e manipolativo della mente, carica di responsabilità (in inglese, significativamente, si usa il termine *accountability*) lo Stato e tutte le sue articolazioni, i gruppi e l'individuo, ma è il grimaldello più incisivo per scardinare sul nascere il fenomeno, in piena armonia con i principi di solidarietà e di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione verticale ed orizzontale.

⁴⁹ Legge 18 febbraio 1987 n.34 Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo.

Questo approccio integrato, dunque, non permea solo la prevenzione, ma anche l'altra faccia della stessa medaglia, il recupero, che pure richiede l'apporto collaborativo di tutti i soggetti, pubblici e privati⁵⁰.

In questa logica, il disegno di legge Dambroso affidava al CRAD il compito di predisporre annualmente il Piano strategico nazionale⁵¹ di prevenzione non solo dei processi di radicalizzazione e di adesione all'estremismo violento di matrice jihadista, ma anche di recupero dei soggetti coinvolti nei fenomeni di radicalizzazione, nel quale si individuano i progetti, le azioni e le iniziative da realizzare.

Un piano ad hoc, ma coerente con il primo, era poi previsto per la deradicalizzazione e il recupero di soggetti italiani o stranieri detenuti⁵².

Ai fini del reinserimento sociale dei soggetti deradicalizzati, inoltre, la proposta di legge prevedeva l'ingresso negli istituti penitenziari di soggetti specializzati nelle culture e nelle pratiche religiose, nonché di fenomeni di proselitismo, radicalizzazione ed estremismo⁵³.

Proprio in quest'ottica, i detenuti profilati dal Nucleo Investigativo Centrale, sono già adesso indicati allo staff multidisciplinare, composta da educatori ed esperti in psicologia, criminologia clinica, pedagogia, servizio sociale e psichiatria dell'istituto penitenziario, per l'accompagnamento nel percorso e per l'individuazione di una strategia di depotenziamento (deradicalizzazione).

All'interno del team, chi è ormai deradicalizzato, ad esempio, grazie alla profonda comprensione del fenomeno della radicalizzazione, potrebbe svolgere,

⁵⁰ Emblematico in questo senso è l'art 17 comma 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario) rubricato significativamente "Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa": *"La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa"*.

⁵¹ Il piano deve essere *"approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti e del Comitato parlamentare previsto all'articolo 4"*.

⁵² Adottato annualmente con decreto del Ministro della Giustizia, sentiti il CRAD e il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

⁵³ I criteri di accesso sarebbero stati individuati con lo stesso decreto di approvazione del piano di deradicalizzazione per i detenuti.

anche nell'ottica del pieno reinserimento sociale, un ruolo essenziale per la prevenzione e ed il recupero di altri soggetti, attivando un circolo virtuoso di demolizione dell'odio.

Sul fronte web, per disinnescare “i discorsi di odio”⁵⁴ che corrono sui social network e sui mass-media occorre veicolare discorsi opposti di dialogo, comprensione ed inclusione che passino per le stesse piattaforme, con il coinvolgimento degli stessi “giganti” del web, dei social e delle reti televisive, che raccontino storie “alternative” (cd. *narrativa alternativa*) all'odio, che permea ogni forma di estremismo. In questo senso, lo sforzo è quello di anestetizzare le parole dall'odio, prima che queste possano essere declinate in forma violenta. Dalla violenza delle parole alla violenza delle azioni, si sa, il passo è breve.

Una strategia italiana di prevenzione della radicalizzazione: una sfida globale che si vince insieme e a livello locale

Dopo un primo tentativo fallito, ora resta ancora il vuoto del sistema nel nostro paese, di fronte ad una minaccia proteiforme che mette in crisi alle fondamenta la sicurezza del nostro paese.

In fisica, se c'è uno spazio, difatti, presto verrà qualcosa a riempirlo⁵⁵. Allo stesso modo, nell'ordinamento occorre colmare il *gap* tra repressione e prevenzione rispetto alle fenomenologie di radicalizzazione che conducono all'estremismo violento, di ogni tipo, a prescindere dalla matrice ideologica.

Rispetto a fenomenologie siffatte, sarebbe auspicabile ed opportuna una

⁵⁴ Lo “hate speech” o “discorso di odio” categoria elaborata dalla giurisprudenza americana per indicare un genere di parole e discorsi che non hanno altra funzione a parte quella di esprimere odio e intolleranza fondata su una qualsiasi discriminazione (razziale, etnica, religiosa, di genere o di orientamento sessuale) verso una persona o un gruppo, e che rischiano di provocare reazioni violente contro quel gruppo o da parte di quel gruppo. La condanna dello hate speech sta in un equilibrio precario e spesso problematico con la libertà di parola. Sul punto si ricorda la campagna del Consiglio d'Europa contro il discorso dell'odio (*No Hate Speech*) (2012 – 2014), volta a sensibilizzare sui pericoli dell'istigazione all'odio online e sui rischi che rappresenta per la democrazia, e a manifestare solidarietà e supporto alle persone e ai gruppi vittime dei discorsi di odio diffusi online.

⁵⁵ Si tratta della teoria aristotelica dell'*horror vacui* che afferma che "la natura rifugge il vuoto" (*natura abhorret a vacuo*), e perciò lo riempie costantemente; ogni gas o liquido tenta costantemente di riempire ogni spazio, evitando di lasciarne porzioni vuote.

strategia di prevenzione che abbia una «testa» nel cuore delle istituzioni che sappia orientare le tante articolazioni della società e carpirne i segnali: dettagli apparentemente irrilevanti e che possono palesarsi in tanti ambienti, compresi gli ospedali o i centri di igiene mentali, oltre a scuole e università.

La società civile, d'altronde, rispetto a fenomenologie così complesse e destrutturate, non può restare inerte ad osservare, come mero destinatario passivo di sicurezza erogata *ab externo*, ma partecipa in modo dinamico di un “ecosistema” di sicurezza.

La prevenzione, del resto, non può affidarsi solo all’ottimo lavoro dell’antiterrorismo e dell’intelligence. Non è monopolio solo dello Stato-apparato, ma anche dello Stato-comunità, quindi nel suo complesso dello Stato-ordinamento, secondo le tradizionali categorie.

È un gioco cooperativo (o si vince tutti o si perde tutti, quindi agli attori conviene cooperare), per dirla con Nash⁵⁶, ed è la strategia più razionale di risoluzione del conflitto. All'opposto, la logica della radicalizzazione e, eminentemente, di ogni forma di estremismo è per antonomasia la logica del gioco antagonista a somma zero (vinco io, perdi tu), dell'odio anti-sistema da stigmatizzare.

Sul questo crinale, si pensa ad un vero e proprio circuito di prevenzione⁵⁷ che non preveda solo una fase discendente, calata dall'alto, ma che si dipani in un momento ascendente e discendente (e viceversa), in reciproca compenetrazione tra i livelli istituzionali e gli attori.

Strumento imprescindibile e fulcro della strategia, come di ogni strategia di prevenzione (prevenzione incendi, sismica, incidenti sui luoghi di lavoro, corruzione, per citare solo alcuni settori), non può che essere il ben noto “piano”, perché, si sa, non c'è prevenzione senza pianificazione; d'altronde pianificare significa pensare al futuro e, quindi, prevenire.

Il piano nazionale, poi, deve essere conformato al meglio a livello territoriale,

⁵⁶ Della teoria dei giochi si parla per la prima volta nel libro *Theory of Games and Economic Behavior*, Von Neumann- Morgenstern, (Princeton University Press, 1944).

⁵⁷ In tema di prevenzione, la dinamica ciclica è tipica, proprio perché si tratta di un sistema integrato; si pensi al cd. “ciclo dell'intelligence”.

come un vestito su misura, nella sua fase attuativa. Anche per questo motivo è fondamentale un approccio integrato tra i livelli, secondo il noto modello della governance multilivello.

Sulla scorta dell'antico adagio “l'unione fa la forza”, l'osmosi tra il centro nazionale e le articolazioni locali in prefettura, tra attori istituzioni e privati consentirebbe di costruire un tessuto connettivo di prevenzione più resiliente ed un apparato di vigilanza capace di sterilizzare il fenomeno.

Questo disegno, del resto, si inserisce perfettamente in una compagine che vede il prefetto sempre più come organo performante di prevenzione, in ogni campo della vita dell'ente e della comunità.

A ben vedere, questa capacità di “leggere” il territorio per capire e prevenire i fenomeni avvicina sempre più l'attività prefettizia all'attività di *intelligence* (nel significato etimologico di *inter legere*, leggere dentro, leggere tra le righe i fenomeni, per comprenderli e prevenirli), tanto da potersi individuare uno spazio di “*intelligence del prefetto*”⁵⁸, volto ad anticipare e prevenire i problemi, piuttosto che affrontarli quando è troppo tardi, e a privilegiare un approccio a lungo, anziché a breve termine. Qui si coglie tutta la straordinaria modernità di un'istituzione che è bicentenaria.

D'altronde, l'etimologia della parola prefetto è significativa: *praefectus*⁵⁹, da *prae* (davanti, prima) e *facere* quindi “*fare prima*”, agire prima. Questa è la vera sfida a cui tutti siamo chiamati. L'istituto prefettizio *in primis*.

⁵⁸ cfr. P. Cozzoli, *L'Intelligence del prefetto e la funzione di governo*, in *Amministrazione pubblica*, n. 8-9-10/1999, 99).

⁵⁹ Non solo participio presente del verbo *praeficio*, (composto da *prae* e *facere*) ossia "mettere a capo, preporre"

BIBLIOGRAFIA

Brantingham P.J.- Faust F.L., *A Conceptual Model of Crime Prevention*, in Crime & Delinquency, 1976

Cozzoli P., *L'Intelligence del prefetto e la funzione di governo*, in *Amministrazione pubblica*, 1999

Fogg B.J., *Tecnologia della persuasione*, Apogeo Education 2005

Forti G., *L'immane concretezza*, Cortina Raffaello editore, 2000

Glossario intelligence, 2013 su www.sicurezzanazionale.gov.it

La Jihad fa «scuola» in carcere - Il Sole 24 ORE del 17/01/2015

Manuale sulla radicalizzazione violenta - Commissione europea - Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, 2009 pubblicato su <https://www.giustizia.it>

McCauley C. & Moskaleiko S., *Terrorism and Political Violence* Vol. 20, Iss. 3, 2008

Moghaddam *The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration* in *American Psychologist* 60 February 2005

Mongillo V., *La finalità rieducativa della pena nel tempo presente e nelle prospettive future*, in *Crit. dir.*, 2009

Relazione al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza anno 2017 pubblicata su www.sicurezzanazionale.gov.it

Relazione del Ministero sull'amministrazione della Giustizia, anno 2017 (Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018), Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (sezione D.5) pubblicata su <https://www.giustizia.it>

Schmid A., *Radicalisation, DeRadicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, ICCT Paper Research, 2013

Vidino L., Marone F., Entenmann E. *Jihadista della porta accanto. Radicalizzazione e attacchi jihadisti in Occidente*, Ledizioni LediPublishing, 2017

Von Neumann- Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, 1944

Weber M. *La politica come professione*, Mondadori, 2009

Williams F.P. e Mc Shane M.D., *"Devianza e Criminalità"*, Il Mulino, 2002

Zygmunt Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando editore, 2005