



**Daniela Milani\***, **Alessandro Negri\*\***

(\*professore associato di Diritto canonico e \*\*dottorando in Diritto ecclesiastico e canonico, ambedue presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

## **Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena \*\*\***

**SOMMARIO:** 1. Carcere e religione - 2. Pluralismo religioso e istanze di sicurezza - 3. Strategie di contrasto al proselitismo e alla radicalizzazione jihadista - 4. Gli 'indicatori sulla radicalizzazione' - 5. Le questioni aperte: prevenzione e de-radicalizzazione - 6. Cosa fare.

### **1 - Carcere e religione**

Il tema dei rapporti tra carcere e religione non rappresenta una novità in senso assoluto. Da sempre la religione riveste infatti negli istituti di pena un ruolo di primaria importanza; un ruolo che in epoca liberale e fascista ha assunto tratti quasi esclusivi, per poi entrare in concorso con altri elementi del trattamento rieducativo successivamente alla riforma dell'ordinamento penitenziario operata con la legge n. 354 del 1975<sup>1</sup>.

Nell'Italia liberale, nonostante l'atteggiamento anticlericale del tempo, il cappellano cattolico veniva incaricato dal Ministro di Grazia e Giustizia<sup>2</sup> e operava di concerto con il direttore della casa di pena. Oltre a celebrare la messa e a impartire ai detenuti un'istruzione di ordine catechetico-morale, assolveva a diverse funzioni di ordine educativo, nonché a compiti di sovrintendenza e vigilanza. A tal fine, annotava su un apposito registro le informazioni relative alla condotta morale e religiosa dei detenuti, che venivano utilizzate anche per assegnare i punti di merito

---

\*\*\* Contributo sottoposto a valutazione.

La struttura e il contenuto dell'articolo sono stati discussi da entrambi gli Autori: a ogni buon conto i paragrafi 1, 2 e 4 sono opera di Daniela Milani; i paragrafi 3 e 5 di Alessandro Negri. Il paragrafo 6 è stato redatto congiuntamente.

<sup>1</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, in G.U. n. 212 del 9 agosto 1975, suppl. ord.

<sup>2</sup> A norma dell'art. 56 del r.d. 6 luglio 1890, n. 7010 recante *Ordinamento degli impiegati dell'amministrazione degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi nonché del personale ad essi aggregato*, in R.U.L.D.R.I., 1890, p. 3135 ss.



o per formulare il giudizio complessivo da iscriversi nella matricola del detenuto. Infine, redigeva annualmente una relazione sull'andamento del servizio prestato in cui doveva segnalare, tra l'altro, tutti i provvedimenti che riteneva utili allo scopo di favorire il progresso morale dei detenuti<sup>3</sup>.

È così che, facendo leva sulla sua valenza morale, la religione - posta al servizio dell'amministrazione - veniva nei fatti impiegata a scopo di controllo e rieducazione dei detenuti.

L'utilizzo delle pratiche di culto a fini trattamentali proseguì anche in epoca fascista<sup>4</sup> quando, in piena coerenza con la filosofia sottesa ai Patti lateranensi, si attribuì alla religione cattolica una funzione non secondaria, rendendola obbligatoria - in quanto 'religione di Stato' - per tutti quanti non avessero formalmente dichiarato di appartenere a un'altra confessione religiosa.

Seppure con effetto non immediato, sarà l'avvento della Costituzione repubblicana a fornire i presupposti e le condizioni per riformare il precedente regime.

Perno di questa rivoluzione saranno, da un lato, l'art. 27 della Carta fondamentale, dall'altro, la nuova disciplina costituzionale del fenomeno religioso: l'art. 27 ha introdotto il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e orientato la funzione della pena alla rieducazione del condannato; la nuova disciplina del fenomeno religioso si è aperta al pluralismo delle credenze, dismettendo il confessionismo di Stato di matrice fascista.

Quest'ultimo passaggio è avvenuto su due piani: per un verso, riconoscendo il diritto spettante a ogni individuo - dunque non solo ai cittadini in senso tecnico - di professare liberamente la propria fede (art. 19

---

<sup>3</sup> Cfr. gli artt. 96 ss. del r.d. 1 febbraio 1891, n. 260, *Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e pei riformatori governativi del Regno*, in R.U.L.D.R.I., 1981, p. 1431 ss. Il testo del regio decreto può leggersi anche per estratto in **P. CONSORTI, M. MORELLI**, *Codice dell'assistenza spirituale*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 190 ss. In dottrina: **P. CONSORTI**, *L'assistenza spirituale nell'ordinamento italiano*, in **P. CONSORTI, M. MORELLI**, *Codice dell'assistenza spirituale*, cit., p. 14 ss. Inoltre: **G. NEPPI MODONA**, *Il sistema penitenziario italiano nel XIX secolo. Ideologia dell'istituzione e condizioni di vita dei detenuti*, in U. Levra (a cura di), *La scienza e la colpa. Crimini criminali criminologi: un volto dell'Ottocento*, Electa, Milano, 1985, pp. 57-69; **R. CANOSA, I. COLONNELLO**, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, pp. 141-159; **A. SALVATI**, *L'assistenza religiosa in carcere*, in *Amministrazione In Cammino* (rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", all'url <https://tinyurl.com/yahjr4mk>.), 2010.

<sup>4</sup> Cfr. il r.d. 18 giugno 1931, n. 787, *Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena*, in G.U. 27 giugno 1931, suppl. ord. n. 147. Il testo del regio decreto può leggersi per estratto in **P. CONSORTI, M. MORELLI**, *Codice dell'assistenza spirituale*, cit., p. 199 ss.



Cost.); per l'altro, sancendo il principio di sovranità e indipendenza nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.). Previsioni, quelle da ultimo citate, che insieme agli artt. 2, 3 e 20 della Costituzione convergono - come noto - all'interno di un 'sistema di norme' a partire dal quale il Giudice delle leggi ha desunto in via interpretativa il principio supremo di laicità dello Stato. Principio di laicità che la Corte ha configurato non tanto in termini di indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma come garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale<sup>5</sup>.

In questo nuovo orizzonte è evidente come la religione possa continuare a costituire un elemento del trattamento, improntato ora a finalità rieducative, solo se - venuta meno qualsiasi funzione di moralizzazione o di controllo imposta dall'istituzione - concorra, per libera scelta dell'individuo, allo svolgimento della sua personalità, nel rispetto della dignità personale.

La condizione appena richiamata sembra nel complesso soddisfatta dall'impianto della legge sull'ordinamento penitenziario del 1975 (art. 1, commi primo e secondo)<sup>6</sup> che ha fatto della religione, uno fra gli elementi del trattamento, insieme all'istruzione, al lavoro, alle attività culturali, ricreative e sportive, ai contatti con il mondo esterno e la famiglia (art. 15, primo comma). Ma soprattutto, ha escluso l'assunzione da parte del cappellano di compiti di natura amministrativa o disciplinare per affidarli ad altre figure professionali e riservare al ministro di culto funzioni strettamente spirituali<sup>7</sup>.

Sebbene la legge del 1975 riconosca a tutti i detenuti la libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il

---

<sup>5</sup> Corte Cost., sent. n. 203 del 1989, n. 4. Salvo ricordare, nel medesimo considerando, anche il venir meno del principio originariamente richiamato nei Patti lateranensi della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano (cfr. il Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, n. 1, in G.U. n. 85 del 10 aprile 1985, suppl. ord.).

<sup>6</sup> "Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose".

<sup>7</sup> Il cappellano continua solamente a far parte della commissione chiamata a redigere il regolamento di cui gli istituti devono munirsi al fine di precisare le modalità del trattamento "secondo le direttive che l'amministrazione penitenziaria impartisce con riguardo alle esigenze dei gruppi di detenuti e internati ivi ristretti". Alla stessa commissione prendono parte: il magistrato di sorveglianza, che la presiede; il direttore; il medico; il preposto alle attività lavorative; un educatore e un assistente sociale (art. 16, secondo comma, legge n. 354 del 1975).



culto (art. 26)<sup>8</sup>, ciò nondimeno disuguali sono le modalità che presiedono all'esercizio in concreto del diritto in esame. Mentre ai detenuti cattolici è assicurata la celebrazione dei riti e la presenza di almeno un cappellano (art. 26, commi secondo e terzo, legge n. 354 del 1975, e art. 58, quarto comma, d.p.r. n. 230 del 2000<sup>9</sup>), per gli appartenenti alle confessioni diverse dalla cattolica il diritto è esercitato a richiesta del detenuto o dei suoi familiari da un ministro di culto autorizzato dal Ministero dell'Interno (art. 26, quarto comma, legge n. 354 del 1975, e art. 58, sesto comma, d.p.r. n. 230 del 2000).

Da questo regime si affrancano solamente le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, nella misura in cui abbiano disciplinato la materia in altra forma (art. 58, d.p.r. n. 230 del 2000)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Di tale diritto si fa espressa menzione nella *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati*. Approvata con decreto ministeriale del 5 dicembre 2012, la carta dà attuazione all'art. 32 della legge n. 354 del 1975. Cfr. inoltre il D.P.R. n. 136 del 2012 recante *Regolamento recante modifiche al d.p.r. 230/2000, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato*. Il testo della carta, del decreto e del regolamento si possono visionare sul sito del Ministero della Giustizia all'indirizzo <https://tinyurl.com/y9xdvljq> dove la carta è tradotta anche in diverse lingue: arabo, inglese, rumeno, spagnolo, tedesco, albanese, bulgaro, cinese, francese, croato.

<sup>9</sup> D.p.r. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*, in G.U. n. 195 del 22 agosto 2000, suppl. ord.

<sup>10</sup> Tutte le leggi di approvazione delle intese sino a ora stipulate prevedono un'apposita disposizione sull'assistenza spirituale negli istituti di pena: così l'art. 8 legge n. 449 del 1984, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese* (G.U. n. 222 del 13 agosto 1984); l'art. 9 legge n. 516 del 1988, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7 giorno* (G.U. n. 283 del 2 dicembre 1988); l'art. 6 legge n. 517 del 1988, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia* (G.U. n. 283 del 2 dicembre 1988); l'art. 10 legge n. 101 del 1989 *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane* (G.U. n. 69 del 23 marzo 1989); l'art. 7 legge n. 116 del 1995, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)* (G.U. n. 94 del 22 aprile 1995); l'art. 7 legge n. 520 del 1995, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)* (G.U. n. 286 del 7 dicembre 1995); l'art. 6 legge n. 126 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* (G.U. n. 183 del 7 agosto 2012); l'art. 10 legge n. 127 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* (G.U. n. 183 del 7 agosto 2012); l'art. 7 legge n. 128 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* (G.U. n. 183 del 7 agosto 2012); l'art. 5 legge n. 245 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* (G.U. n. 14 del 17 gennaio 2013); l'art. 5 legge



Un'analogia differenza si registra anche sui luoghi di culto: se da una parte, si dispone la presenza in ogni istituto di una o più cappelle per la celebrazione dei riti della Chiesa cattolica (art. 58, quarto comma, d.p.r. n. 230 del 2000); dall'altra, ci si limita a prevedere che le direzioni, anche in assenza di ministri di culto, mettano a disposizione locali idonei per l'istruzione religiosa e le pratiche di culto di appartenenti ad altre confessioni religiose (art. 58, quinto comma, d.p.r. n. 230 del 2000).

## 2 - Pluralismo religioso e istanze di sicurezza

Le disparità di trattamento, di cui si è appena detto, sono oggi ulteriormente enfatizzate nei loro pratici effetti dalla significativa presenza negli istituti di pena di un considerevole numero di detenuti stranieri<sup>11</sup> che, oltre a professare credi diversi, appartengono ad altre culture, si esprimono con lingue e gesti non sempre agevolmente decodificabili, si rifanno a modelli comportamentali e valoriali inusuali per la nostra tradizione<sup>12</sup>.

Di tale fenomeno ha tenuto indubbiamente conto il regolamento sull'ordinamento penitenziario del 2000 che, pur non potendo modificare la disciplina sull'assistenza spirituale, sopra ricordata, ha comunque

---

n. 246 del 2012, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* (G.U. n. 14 del 17 gennaio 2013); l'art. 5 legge n. 130 del 2016, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione* (G.U. n. 164 del 15 luglio 2016).

<sup>11</sup> Gli ultimi dati relativi alla popolazione detenuta in Italia, risalenti al 31 marzo 2018, hanno rilevato una presenza di 58.223 ristretti, di cui 19.811 stranieri. Tali statistiche, in continuo aggiornamento, si possono visionare sul sito del Ministero della Giustizia all'indirizzo <https://tinyurl.com/ybsp3mzo> (ultimo accesso 10 aprile 2018).

<sup>12</sup> In proposito: **M.K. RHAZZALI**, *L'Islam in carcere. L'esperienza religiosa dei giovani musulmani nelle prigioni italiane*, Franco Angeli, Milano, 2010; **M.K. RHAZZALI**, *Comunicazione interculturale e sfera pubblica. Diversità e mediazioni nelle istituzioni*, Carocci, Roma, 2015; **M.K. RHAZZALI**, *L'Islam in Italia e le carceri*, in M. El Ayoubi, C. Paravati (a cura di), *Dall'Islam in Europa all'Islam europeo. La sfida dell'integrazione*, Carocci, Roma, 2018, p. 117 ss. Inoltre: **M. ROSATI**, **V. FABRETTI**, *L'assistenza religiosa in carcere. Diritto e diritti al culto negli istituti di pena del Lazio. Rapporto di ricerca*, CSPA Università di Roma Tor Vergata, Roma, all'indirizzo <https://tinyurl.com/y9fl8pqr> (ultimo accesso 10 aprile 2018); **V. FABRETTI**, *Le differenze religiose in carcere. Culture e pratiche negli istituti di pena alla prova del pluralismo*, UniversItalia, Roma, 2014; **A. CUCINIELLO**, *L'Islam nelle carceri italiane*, Fondazione Ismu, ottobre 2016 (all'indirizzo <https://tinyurl.com/y9mhrw8> visitato il 10 aprile 2018); **D. SARACINO**, *Ringrazio che siamo vivi. Giovani stranieri in carcere*, Jaca Book, Milano, 2017.



introdotto delle disposizioni volte a garantire l'esercizio della libertà religiosa di quanti (ormai anche italiani) professano credi diversi da quelli tradizionali.

Nello specifico: il diritto di esporre nella propria camera individuale, o nel proprio spazio di appartenenza nella camera a più posti, immagini e simboli della propria confessione religiosa (art. 58, secondo comma, d.p.r. n. 230 del 2000)<sup>13</sup>; o ancora, l'impegno nella formulazione delle tabelle vittuarie a tener conto, per quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose (art. 11, d.p.r. n. 230 del 2000)<sup>14</sup>.

Ciò nonostante, il problema della coesistenza negli istituti di pena di differenti convinzioni, etiche e fedi si è ulteriormente complicato successivamente agli attacchi alle Twin Towers e ai primi attentati di matrice jihadista<sup>15</sup> che hanno colpito l'Europa. All'adozione sul fronte legislativo di nuove misure per il contrasto al terrorismo internazionale (anche di matrice islamista)<sup>16</sup> ha infatti corrisposto sul fronte del trattamento penitenziario un innalzamento della soglia d'attenzione sia nei confronti dei soggetti già detenuti per questi reati, sia delle minacce rappresentate da proselitismo e radicalizzazione.

---

<sup>13</sup> Sul punto si rinvia a **R. SANTORO**, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), dicembre 2010.

<sup>14</sup> In proposito: **M. ABU SALEM**, *La libertà religiosa alimentare nelle strutture carcerarie*, in A.G. Chizzoniti (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Libellula, Tricase (Le), 2015, p. 255 ss. Si veda inoltre nello stesso volume **D. MILANI**, *Le scelte alimentari nelle società multireligiose: una prospettiva di libertà*, p. 349 ss.

<sup>15</sup> Senza entrare nel merito della questione, vale la pena sottolineare il dibattito tuttora aperto sulla correttezza della locuzione "terrorismo jihadista". L'aggettivo "jihadista" presenta infatti elementi di criticità, in quanto non coglie la polisemia del termine "jihad", presentandolo esclusivamente in un'accezione violenta. Per un approfondimento del termine 'jihadismo', si veda **M. SEDGWICK**, *Jihadism, Narrow and Wide: The Dangers of Loose Use of an Important Term*, in *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, n. 2, 2015.

<sup>16</sup> Ricostruisce le diverse tappe di questa riforma **A. VALSECCHI**, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in R.E. Kostoris, F. Viganò (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 3 ss. Più in generale, circa le politiche italiane in materia si rinvia a **R. MAZZOLA**, *Securitization of Religious Freedom: Religion and Limits of State Control in Italian Legal System*, in corso di pubblicazione nel volume destinato alla raccolta degli atti del meeting dell'European Consortium for Church and State Research di Tallin (16-18 novembre 2017), e a **F. FASANI**, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, Padova, 2016.



Da più parti si sostiene infatti che le carceri - insieme al web - costituiscono un terreno particolarmente propizio alla diffusione dell'ideologia jihadista<sup>17</sup>.

L'*humus* di coltura di questa ideologia si nutrirebbe nello spazio angusto del carcere di diversi elementi, nessuno dei quali di per sé dirimente, ma tutti potenzialmente in grado di innescare processi di radicalizzazione, interagendo in vario modo fra loro.

La sofferenza per la privazione della libertà personale; il sentimento di esclusione e di emarginazione patito; il disagio esistenziale generato, in molti casi, dal fallimento del progetto migratorio; la nostalgia per gli affetti familiari lontani; le incomprensioni prodotte dalle differenze antropologiche, linguistiche e culturali, sono tra i fattori che, come evidenziato in occasione degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale<sup>18</sup>, espongono i detenuti stranieri - e nella fattispecie i detenuti musulmani - al rischio di scivolare in una condizione di particolare fragilità psicologica e personale.

A tale condizione si associa talvolta anche un desiderio di riscatto che proprio nella religione trova un autorevole interlocutore.

Può accadere così che la religione, scoperta o riscoperta dopo l'ingresso in carcere, torni prepotentemente nella vita dei detenuti per restituire ordine e senso all'esistenza, ma anche per dare risposta a un forte bisogno di identità e appartenenza.

Ed è proprio in questo processo che possono annidarsi i germi dell'estremismo jihadista e che una fuorviante interpretazione della religione rischia di sfociare nella contrapposizione violenta a un Occidente, secolarizzato e miscredente.

### 3 - Strategie di contrasto al proselitismo e alla radicalizzazione jihadista

Non è dunque un caso che nel corso degli anni l'Amministrazione Penitenziaria abbia concentrato la sua attenzione sulle pratiche religiose, o

---

<sup>17</sup> In proposito, si veda la relazione della **Commissione di studio sul fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista**, *Verso un approccio italiano alla prevenzione della radicalizzazione*, che, guidata da Lorenzo Vidino, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel settembre del 2016. Il documento di sintesi di tale relazione si può leggere all'indirizzo <https://tinyurl.com/ycn2w6bd>.

<sup>18</sup> Cfr. la relazione degli **Stati Generali dell'Esecuzione Penale**, *Tavolo 7 - Stranieri e esecuzione penale*, indetti nel 2015 dall'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando (all'indirizzo <https://tinyurl.com/y75y93wu>).



presentate come tali, adottando una serie di misure di controllo volte a monitorare il proselitismo jihadista all'interno degli istituti di pena, secondo quanto confermato anche dall'ultima relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia diffusa nel gennaio del 2018<sup>19</sup>.

Nel merito, l'Amministrazione distingue i detenuti coinvolti a vario livello nel processo di radicalizzazione in tre categorie<sup>20</sup>: la prima contempla i detenuti per reati di terrorismo o estremismo di natura politico-religiosa (c.d. terroristi); la seconda, i detenuti per altri reati (ad esempio, reati contro il patrimonio o legati al traffico di stupefacenti) che condividono un'ideologia estremista e risultano carismatici per il resto della popolazione detenuta (c.d. *leader*); la terza, i detenuti per reati analoghi a quelli commessi dai *leader* che, a differenza di questi ultimi, non sono tuttavia ancora radicalizzati, ma possono subirne il fascino e l'influenza (c.d. *follower*)<sup>21</sup>.

Per come posta, la questione del proselitismo jihadista e della sua prevenzione riguarda però in realtà quasi esclusivamente le ultime due categorie di soggetti appena richiamate, dal momento che i ristretti per reati di terrorismo (anche internazionale) sono assegnati al circuito Alta Sicurezza 2 (AS2), dove si prevede tanto un'impossibilità di comunicazione tra i reclusi assegnativi, quanto una rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta.

Con la circolare n. 3619/6069 del 21 aprile 2009, infatti, l'Amministrazione Penitenziaria ha istituito un nuovo circuito Alta Sicurezza<sup>22</sup>, che prevede al proprio interno tre differenti sottocircuiti, a ognuno dei quali sono dedicate differenti strutture penitenziarie, con medesime garanzie di sicurezza e opportunità trattamentali<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia - anno 2017 - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018 - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* (il testo può leggersi sul sito del Ministero della Giustizia all'indirizzo <https://tinyurl.com/ycjyxcd>). In dottrina: **M.K. RHAZZALI**, *L'islam in Italia e le carceri*, cit., p. 123 ss. e la bibliografia ivi indicata.

<sup>20</sup> Cfr. **C. PATERNITI MARTELLO**, *Radicalizzazione e libertà di culto*, in **Associazione Antigone**, *Un anno in carcere. XIV rapporto sulle condizioni di detenzione*, 2018 (sul sito dell'Associazione Antigone all'indirizzo <https://tinyurl.com/y8bxg5xr>).

<sup>21</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia del 2017*, cit., paragrafo 4.3.

<sup>22</sup> Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 (accessibile all'indirizzo <https://tinyurl.com/y8czqnxx>).

<sup>23</sup> **V. FRONZONI**, *L'islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici*, in *Diritto e Religioni*, n. 2, 2016, p. 292.



Fra questi, il sottocircuito AS2 è stato espressamente riservato proprio ai detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo<sup>24</sup>, anche internazionale, al preciso scopo sia di contenere la loro capacità di fare proseliti sia di impedire qualsiasi forma di reclutamento. I ristretti ascritti a detto sottocircuito, alla data dell'11 ottobre 2017, risultavano essere 90, di cui 62 proprio per reati afferenti al terrorismo di matrice jihadista; un dato, quest'ultimo, che rispetto al 2016 registra un significativo incremento, pari al 41%<sup>25</sup>.

Per il monitoraggio di questi detenuti e di quelli ristretti per altri reati, ma segnalati per presunte attività di proselitismo, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.) si avvale stabilmente del Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.) del Corpo di Polizia Penitenziaria, il quale raccoglie, analizza ed elabora tutte le informazioni assunte dai singoli istituti penitenziari relative al rischio di radicalizzazione di un soggetto.

La sua attività si sviluppa su tre diversi livelli di osservazione: il primo, definito "ALTO", che concerne i detenuti per fatti connessi al terrorismo internazionale e coloro che hanno già suscitato un particolare interesse per atteggiamenti rilevatori di forme di proselitismo o radicalizzazione; il secondo, "MEDIO", che raggruppa quei ristretti che hanno posto in essere condotte, all'interno delle mura del carcere, tali da far presupporre la loro vicinanza all'ideologia jihadista; infine il terzo, "BASSO", in cui sono ricompresi i detenuti che meritano solo un'osservazione approfondita alla luce delle notizie, ancora generiche, giunte dall'istituto<sup>26</sup>.

Proprio allo scopo di fornire alle singole strutture penitenziarie elementi di analisi volti a identificare situazioni meritevoli di attenzione, il D.A.P. ha dotato gli istituti di una serie di criteri, denominati "indicatori sulla radicalizzazione", elaborati nel 2009 da una Commissione internazionale formata da Austria, Francia e Germania, con il supporto

---

<sup>24</sup> Definisce le condotte con finalità di terrorismo l'art. 270-*sexies* c.p., introdotto con d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005 n. 155.

<sup>25</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., paragrafo 4.1.

<sup>26</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., paragrafo 4.3. Il N.I.C. analizza i dati inerenti alla vita intramuraria e i contatti con l'esterno dei detenuti con cadenza mensile, per quanti sono ricompresi nel primo livello (denominato anche "monitoraggio"), ogni due mesi per i ristretti del secondo livello (detto altresì "attenzione") e solo quando saranno le direzioni degli istituti a inviare nuovi aggiornamenti da cui emergano utili e tangibili notizie collegate al rischio di radicalizzazione per i soggetti che rientrano nel terzo livello (definito anche "segnalazione").



finanziario della Commissione Europea<sup>27</sup>. Gli indicatori ivi elencati avrebbero lo scopo di aiutare il personale penitenziario a individuare detenuti in via di radicalizzazione, segnalando comportamenti che, presi in considerazione singolarmente, non forniscono prove assolute di un effettivo fanatismo, ma che dovrebbero “spingere alla vigilanza e alla sorveglianza e, all’occorrenza, ad agire di conseguenza”<sup>28</sup>.

#### 4 - Gli ‘indicatori sulla radicalizzazione’

Analizzando più nel dettaglio gli indicatori sulla radicalizzazione, si nota come essi riguardino soprattutto condotte inerenti l’esercizio della pratica religiosa dei ristretti, la loro *routine* quotidiana, l’organizzazione della stanza detentiva, il modo di gestire i rapporti con le altre persone.

Possono così assumere rilevanza: l’intensificarsi della preghiera; un atteggiamento selettivo nei confronti di imam ritenuti moderati; la disapprovazione esternata verso chi, ugualmente musulmano, viene giudicato non ‘osservante’; oppure cambiamenti nell’aspetto esteriore come la crescita della barba o la scelta di indossare abiti tradizionali<sup>29</sup>. E

---

<sup>27</sup> Commissione Internazionale Austria-Francia-Germania, *Manuale sulla radicalizzazione violenta, riconoscimento del fenomeno da parte di gruppi professionali coinvolti e riposte a tale fenomeno*, Commissione Europea - Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, giugno 2009 (consultabile sul sito del Ministero della Giustizia all’indirizzo <https://tinyurl.com/y9hwyq4a>).

<sup>28</sup> Commissione Internazionale Austria-Francia-Germania, *Manuale sulla radicalizzazione*, cit., p. 7.

<sup>29</sup> Interessante in tal senso la decisione della Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, n. 530 del 2017 in ordine al rigetto della richiesta avanzata da una donna musulmana, privata in via cautelare della libertà personale per reati di terrorismo, di indossare l’hijab. Tale divieto è stato infatti considerato legittimo alla luce del processo di radicalizzazione in corso, delle minacce alla sicurezza e dell’esigenza di salvaguardare il buon ordine dell’istituto. Di opinione contraria il giudice Ramon Saez Valcarcel secondo il quale il divieto in questione configura “una injerencia en el derecho fundamental a la libertad de manifestar las propias convicciones religiosas no prevista en la ley, (ii) injerencia que no está justificada por las invocadas razones de seguridad del establecimiento penitenciario y (iii) la prohibición no puede considerarse como parte del tratamiento que no procede respecto a persona privada cautelarmente de libertad, en respeto al derecho a la presunción de inocencia” (il testo del provvedimento con il voto dissenziente di Ramon Saez Valcarcel può leggersi all’indirizzo <https://tinyurl.com/ybgvorf7>). Analizza criticamente il provvedimento A. CASTRO JOVER, *Símbolos entre libertad religiosa y laicidad*, in corso di pubblicazione in *Justicia en la era de la globalización* (III Encuentro Poder Judicial Universidad), coord. P. De Nicolás, ed. Servicio editorial de la UPV/EHU, Bilbao, 2018.



ancora, la decisione di decorare la stanza con tappeti di preghiera, calligrafie islamiche, immagini del Corano; il rifiuto di comunicare con il personale femminile o di affidarsi a un difensore di fede musulmana; l'intensificarsi dello studio di tematiche connesse all'islamismo; la critica rivolta alle altre religioni. Infine, l'insofferenza dimostrata verso i valori occidentali o il rifiuto espresso nei confronti dei sistemi democratici<sup>30</sup>.

In parallelo all'osservazione condotta su tali indicatori il N.I.C. assicura periodicamente anche il censimento di altri dati relativi all'esercizio della pratica religiosa. Si tratta più specificamente di dati inerenti i locali adibiti al culto islamico, la preghiera svolta nella camera detentiva, i detenuti che rivestono la figura di imam, il numero di conversioni, nonché l'ingresso dall'esterno di imam autorizzati, mediatori culturali e assistenti volontari<sup>31</sup>.

Seppure orientati ad azioni di monitoraggio fondate sulla mera osservazione, sia gli indicatori sulla radicalizzazione sia i dati da ultimo considerati sollevano a dire il vero qualche riserva. Non si può escludere infatti che l'esigenza di 'attenzione' le pratiche di culto dei detenuti rischi di sovrapporsi al godimento di diritti espressamente garantiti dalla Costituzione, prima, e dall'ordinamento penitenziario, poi, rendendo

---

<sup>30</sup> **Commissione Internazionale Austria-Francia-Germania**, *Manuale sulla radicalizzazione*, cit., pp. 7-9.

<sup>31</sup> "L'analisi di tale complessa e articolata attività di monitoraggio" - si legge nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., paragrafo 4.3 - "ha riguardato 190 istituti e 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. Questo censimento, al 10 ottobre u.s. ha rilevato, altresì, una presenza di 57.737 detenuti di cui 19.859 stranieri. Sulla base delle nazionalità di appartenenza dei detenuti si è potuto, inoltre, stimare che circa 12.567 provengono da Paesi tradizionalmente di religione musulmana. Attraverso una verifica più approfondita si è inoltre constatato che, tra i detenuti di origine musulmana, ben 7.169 sarebbero "praticanti", ossia effettuano la preghiera attenendosi ai dogmi della propria religione, mentre 5.398 sembrerebbero non essere interessati a tali dinamiche. Per quanto attiene ai "praticanti", 97 di essi rivestono la figura di Imam, conducendo pertanto la preghiera, 88 si sono posti in evidenza come promotori e 44 si sono convertiti all'Islam durante la detenzione. Si è ritenuto opportuno acquisire, contestualmente a quanto già menzionato, una dettagliata relazione su tutti i detenuti che rivestivano la figura di Imam, di promotori o che comunque si sono convertiti all'Islam, tenendo conto degli indicatori sulla radicalizzazione forniti, da questo Nucleo Investigativo, a tutti i Penitenziari e rappresentati nei precedenti capitoli. Infine, sono state realizzate delle schede di approfondimento per tutti i soggetti risultati di particolare interesse sotto il profilo di un'eventuale processo di radicalizzazione violenta".



estremamente sdruciolevole orientarsi lungo il crinale che separa l'esercizio di una legittima pratica religiosa dal fanatismo radicale.

Allo stesso modo, risulta complesso individuare<sup>32</sup> il momento in cui un comportamento religiosamente ispirato richieda necessariamente, in quanto indice di una radicalizzazione in corso, o già avvenuta, un intervento preventivo, o repressivo.

La linea di demarcazione che distingue la radicalizzazione estremista dalla legittima pratica del culto non è dunque di semplice identificazione. A ciò si aggiunga la difficoltà che incontra chi, chiamato a monitorare il fenomeno, può contare su strumenti di comprensione strutturalmente insufficienti - già sul piano linguistico e culturale - quando si tratta, ad esempio, di distinguere fra loro le maledizioni dalle invocazioni in occasione della preghiera, o di gestire durante il digiuno prescritto nel mese di Ramadan il rifiuto di un detenuto di sottoporsi alla somministrazione di terapie farmacologiche.

La delicatezza del compito richiesto a chi lavora a stretto contatto con i detenuti esige dunque un'adeguata formazione: e se i dati relativi al 2017 riferiscono la partecipazione a corsi "di aggiornamento per la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo" di più di 700 membri del personale dell'Amministrazione Penitenziaria, non si può allo stesso modo non notare che solo 10 di essi hanno anche preso parte a corsi di lingua araba<sup>33</sup>.

D'altro canto, è altrettanto verosimile che un detenuto - *leader* o *follower* - si radicalizzi senza manifestare all'esterno alcun comportamento sospetto o, viceversa, che l'attenzione profusa dall'amministrazione verso le pratiche di culto contribuisca per senso di vittimismo, diffidenza o fastidio ad attivare questo meccanismo, privando la religione della sua potenziale e positiva funzione di restituire senso e dignità all'esistenza.

I detenuti che si avvicinano, o si riavvicinano, alla fede possono infatti trovare nella religione un elemento chiave del proprio percorso di risocializzazione, fino a elaborare inedite strategie di relazione con i referenti istituzionali, vivendo in modo più costruttivo e sereno, per quanto naturalmente possibile, l'esperienza carceraria.

Per questa ragione, nonostante i limiti di rappresentatività implicitamente dovuti all'assenza di una organizzazione unitaria di riferimento per il mondo islamico e di intese *ex art. 8, terzo comma, Cost.*,

---

<sup>32</sup> Sul tema: V. FRONZONI, *L'islam nel circuito penitenziario*, cit., p. 307.

<sup>33</sup> Entrambi i dati sono rinvenibili nella tabella riepilogativa dei corsi rivolti al personale del Corpo, riportata dalla *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., al paragrafo 14.



particolarmente interessante sembra la sperimentazione avviata dal protocollo di intesa siglato tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII) nel novembre del 2015<sup>34</sup>.

Sottoscritto con "l'obiettivo di migliorare il modo di interpretare la fede islamica in carcere fornendo un valido sostegno religioso e morale ai detenuti attraverso l'accesso negli Istituti di Pena di persone adeguatamente preparate"<sup>35</sup>, il protocollo in esame si prefigge infatti di agevolare l'ingresso di imam qualificati e di mediatori culturali allo scopo di fornire un valido sostegno morale e religioso ai detenuti<sup>36</sup>.

Tuttavia, sia il tipo di procedura prevista per la selezione delle persone (imam e mediatori) legittimate a fare il loro ingresso in attuazione del protocollo<sup>37</sup>, sia la previsione a carico degli istituti penitenziari coinvolti nella sperimentazione di inviare mensilmente una relazione sull'andamento del progetto alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, nonché (per conoscenza) all'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo, ripropone nuovamente la questione della difficile convivenza tra l'esercizio di una libertà, quella di religione, costituzionalmente garantita e le istanze di sicurezza ampiamente governate da una logica emergenziale<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Il testo del protocollo può leggersi sul sito [www.olir.it](http://www.olir.it) (all'indirizzo <https://tinyurl.com/ycevgvwr>).

<sup>35</sup> In tal senso la Circolare 3666/6116 pu – 0406462 del 2 dicembre 2015 (sul sito del Ministero della Giustizia all'indirizzo <https://tinyurl.com/y7572b6h>). Di durata biennale, la sperimentazione, si legge sempre nella circolare, è stata avviata sulla base del numero di detenuti musulmani e della presenza di una sala adibita a preghiera in 8 istituti (C.C. Verona; C.C. Modena; C.C. Torino; C.C. Cremona; C.C. Milano "Opera"; C.C. Milano "Bollate"; C.C. Brescia "Canton Mombello"; C.C. Firenze "Sollicciano") per complessivi 6 mesi a istituto.

<sup>36</sup> In dottrina: **A. FABBRI**, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del Protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 2015, p. 71 ss.

<sup>37</sup> La circolare 3666/6116 pu - 0406462- del 2 dicembre 2015 prevedeva a tal fine che la Direzione generale dei Detenuti e del trattamento dovesse trasmettere i nominativi indicati dall'UCOII all'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo e chiedere i necessari nulla osta al Ministero dell'Interno. Successivamente l'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo doveva assumere le informazioni necessarie dal Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo e comunicare gli esiti alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento. In caso di esito positivo, la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento doveva infine comunicare le autorizzazioni agli Istituti Penitenziari interessati.

<sup>38</sup> Tra i più recenti contributi in merito al difficile equilibrio tra la tutela della pubblica sicurezza e la garanzia dei diritti fondamentali, si segnala **P. SCEVI**, *Diritto penale e*



## 5 - Le questioni aperte: prevenzione e de-radicalizzazione

Molta strada, dunque, va ancora percorsa e, più in generale, la principale critica che attualmente si può muovere alla strategia anti-radicalizzazione adottata nel nostro Paese consiste nel fatto che l'Amministrazione Penitenziaria ha sinora concentrato prevalentemente i suoi sforzi<sup>39</sup>, seppure lodevoli, sull'identificazione dei sintomi del fanatismo e sulle eventuali strategie da adottare in risposta all'adesione a idee estremiste<sup>40</sup>. A continuare a mancare, però, è ancora un progetto organico che si occupi, da un lato, della prevenzione della radicalizzazione e, dall'altro, della de-radicalizzazione in senso proprio, intesa come processo volto a recuperare quei soggetti che hanno già abbracciato idee estremiste senza aver tuttavia ancora posto in essere alcuna condotta penalmente rilevante<sup>41</sup>.

Diversa è, in cambio, la strategia posta in essere in altri Paesi europei, dove la riconosciuta importanza di questi due aspetti ha già

---

*terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, in *Archivio Penale*, n. 1, 2018 (accessibile online all'indirizzo <https://tinyurl.com/y9csykxt>). Inoltre, fra i molti, **C. BASSU**, *I diritti umani e le nuove sfide della sicurezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 marzo 2017 (accessibile online all'indirizzo <https://tinyurl.com/y6w9xe9t>).

<sup>39</sup> In questo scenario meritano tuttavia di essere segnalate, in quanto di segno contrario, alcune iniziative progettuali, cofinanziate dalla Commissione Europea, cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria partecipa direttamente. Su tutte, il progetto europeo biennale 2017-2019 *RASMORAD P&P Raising Awareness and Staff MOBility on violent RADicalisation in Prison and Probation services*, per la prevenzione della radicalizzazione violenta in contesti carcerari e di probation cui hanno aderito ISISC - Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, le amministrazioni penitenziarie di Romania, Portogallo, Bulgaria, Francia, Belgio e Cipro, UCOII - Unione delle Comunità Islamiche in Italia, l'Università di Timisoara - Romania - Centro rumero per gli Studi Penitenziari, IPRS - Istituto psicoanalitico per la ricerca sociale, EXIT Italia Onlus (per maggiori informazioni sul punto si rinvia all'indirizzo internet [www.rasmorad.org](http://www.rasmorad.org); ultimo accesso 10 aprile 2018). Questa iniziativa, come tutte le altre di cui l'Amministrazione è capofila, sono peraltro ricordate dalla *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017 al paragrafo 7.

<sup>40</sup> È la stessa *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., al paragrafo 4.3, a descrivere, quale "procedura di de-radicalizzazione", il trasferimento per decontestualizzare il soggetto da un ambiente che possa aver favorito la sua radicalizzazione violenta.

<sup>41</sup> La delicatezza della questione nei suoi risvolti applicativi emerge in modo particolare nel contributo di **V. VALENTE**, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 37 del 2017. Più in generale, sul tema: **L. VIDINO**, *L'introduzione di misure di de-radicalizzazione in Italia: note preliminari*, in L. Vidino (a cura di), *L'Italia e il terrorismo in casa: che fare?*, Epoké, Novi Ligure, 2015, pp. 72-73.



condotto all'elaborazione di programmi tesi a de-radicalizzare aspiranti o già radicalizzati jihadisti<sup>42</sup>.

In altre parole, qualora si intendesse seguire il modello dinamico del processo di radicalizzazione suggerito dal Manuale elaborato dalla stessa Commissione internazionale che ha individuato i già descritti indicatori<sup>43</sup>, si noterebbe immediatamente che le azioni di contrasto a oggi previste in Italia non intervengono in alcun modo sulla cosiddetta pre-radicalizzazione. Quest'ultima altro non è che la condizione di partenza da cui evolve tutto il processo, vale a dire quello stato di disagio psicologico, esistenziale o sociale che può rendere l'individuo fatalmente vulnerabile al messaggio jihadista.

E lo stesso dicasi per la seconda delle quattro fasi del processo di radicalizzazione, corrispondente all'identificazione. Si tratta, sempre nella ricostruzione del Manuale, del momento in cui il detenuto, più fragile, si allontana lentamente dalla propria identità precedente e, influenzato da fattori sia esterni sia interni alle mura carcerarie, inizia a esplorare le narrative radicali e ad associare sempre di più se stesso a modelli estremisti.

In entrambi i casi non si può escludere inoltre che il detenuto compia i passaggi, sopra descritti, senza manifestare all'esterno alcun comportamento sospetto. In una situazione del genere, difficilmente l'istituto potrà assumere provvedimenti, trovandosi costretto a intervenire solo nelle fasi successive del processo di radicalizzazione, ovverosia quella

---

<sup>42</sup> Si pensi alla Gran Bretagna, all'Olanda o alla Danimarca, pionieri in Europa sul tema. Una recente proposta britannica sul punto è formulata da **S.V. MARSDEN**, *Reintegrating Extremists. Deradicalisation and Desistance*, Palgrave Pivot, Macmillan Publishers Ltd., Londra, 2017. Per un quadro delle situazioni olandesi e danesi, invece, si vedano rispettivamente **F. DEMANT, B. DE GRAAF**, *How to Counter Radical Narratives: Dutch Deradicalization Policy in the Case of Moluccan and Islamic Radicals*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, n. 5, vol. 33, 2010, pp. 408-428, e **A. HEMMINGSEN**, *An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*, DIIS - Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2015.

<sup>43</sup> **Commissione Internazionale Austria-Francia-Germania**, *Manuale sulla radicalizzazione*, cit., p. 2; le quattro fasi (pre-radicalizzazione, identificazione, indottrinamento e jihadizzazione o manifestazione) sono ulteriormente descritte da **S. PARISI**, *La vigilanza e l'osservazione della Polizia penitenziaria nei confronti di detenuti di matrice terroristica radical-religiosa*, in Istituto Superiore di Studi Penitenziari (a cura di), *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno del proselitismo in carcere*, Quaderni ISSP, n. 9, Roma, 2012, p. 88, e da **A. ZACCARIELLO**, *Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere (I parte)*, in *Sicurezza e Giustizia*, III, 2016, p. 46.



dell'indottrinamento prima e della jihadizzazione poi, quando, però, potrebbe essere ormai troppo tardi.

Una volta accertata l'avvenuta radicalizzazione di un soggetto, in assenza di una strategia complessiva tesa al suo recupero, il modello italiano - secondo quanto si evince dalla *Relazione sull'Amministrazione della Giustizia* del 2018 - interviene poi, soprattutto, a impedire che questi possa venire a contatto con altri detenuti. Detto altrimenti, la Direzione Generale Detenuti, pur continuando nell'azione di monitoraggio, si limita a disporre il trasferimento per allontanarlo dall'ambiente che può aver facilitato la sua adesione all'ideologia jihadista e per evitare il rischio che ponga in essere attività di proselitismo.

A questo trasferimento si associa l'invito rivolto allo staff multidisciplinare dell'istituto di pertinenza a prendere in carico il ristretto, individuando "un'eventuale strategia di depotenziamento"<sup>44</sup>, senza tuttavia meglio precisarla.

A parte l'azione di monitoraggio, nulla di preciso sembra infine ricavarsi dalla Relazione del Ministro circa le misure da adottare nei confronti dei soggetti radicalizzati o in via di radicalizzazione che sono stati scarcerati, oppure sono stati affidati all'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna.

In mancanza di altre strategie, non sorprende pertanto che il tratto distintivo della politica italiana di contrasto alla radicalizzazione sia l'espulsione amministrativa dello straniero, da alcuni definita persino "the cornerstone of Italy's counterterrorism strategy"<sup>45</sup>. Alla sua forma più generica, vale a dire quella disciplinata dal Testo Unico sull'Immigrazione<sup>46</sup>, che la prevede per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, è stata, infatti, affiancata, all'indomani degli attentati di Londra, l'ulteriore espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., paragrafo 4.3.

<sup>45</sup> L. VIDINO, F. MARONE, *The jihadist threat in Italy: a primer*, in *Analysis*, n. 318, ISPI, novembre 2017, p. 6 (sul sito dell'ISPI all'indirizzo <https://tinyurl.com/y9gx4czs>; ultimo accesso 10 aprile 2018).

<sup>46</sup> Art. 13, primo comma, d. lgs. n. 286 del 1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in G.U. n. 191 del 18 agosto 1998, suppl. ord.

<sup>47</sup> Art. 3 d.l. n. 144 del 2005 convertito in legge n. 155 del 2005 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*), in G.U. n. 177 del 1 agosto 2005. Più di recente, l'art. 4, secondo comma, d.l. n. 7 del 2015 (*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*,



Quest'ultima misura si applica allo straniero anche titolare di permesso di soggiorno nei cui confronti vi siano "fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali" (art. 3, primo comma, legge n. 155 del 2005).

I presupposti materiali per l'emanazione del provvedimento di espulsione, che sarà disposto dal Ministro dell'Interno o, su sua delega, dal Prefetto competente e che sarà impugnabile esclusivamente davanti al giudice amministrativo<sup>48</sup>, sembrano però molto vaghi, persino evanescenti. Non si richiede, infatti, che il soggetto abbia effettivamente posto in essere un'opera di agevolazione di un'attività terroristica, ma semplicemente che ne sussistano fondati motivi; né, ancora, si esige una forma specifica di tale agevolazione, che può essere attuata, al contrario, in qualunque modo.

Ne consegue il conferimento di un ampio margine di discrezionalità al potere esecutivo, o ai suoi rappresentanti sul territorio, secondo quanto peraltro confermato dallo stesso Ministero dell'Interno che ha ammesso sia l'„alta discrezionalità amministrativa" del provvedimento in esame, sia la "limitata sindacabilità dello stesso in sede di giurisdizione di legittimità"<sup>49</sup>. A ciò si aggiunga che la misura è immediatamente esecutiva e che la proposizione del ricorso davanti al T.A.R. non ne sospende in alcun modo l'attuazione<sup>50</sup>.

---

*iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione*), in G.U. n. 41 del 19 febbraio 2015, ha previsto la possibilità di applicare misure di prevenzione anche a coloro che pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti "a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale", al dichiarato scopo di contrastare con maggiore efficacia il fenomeno dei *foreign fighters*.

<sup>48</sup> **E. MAZZANTI**, *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Rivista telematica (<https://www.penalecontemporaneo.it>), n. 1, 2017, p. 37.

<sup>49</sup> Quelle citate tra virgolette non sono che le parole utilizzate dal Ministero in una relazione richiesta dal T.A.R. del Lazio e riportate da **E. MAZZANTI**, *L'adesione*, cit., p. 38. Il tribunale amministrativo era stato adito da un imam espulso nel 2015 in quanto accusato di aver manifestato posizioni religiose oltranziste e filo-jihadiste capaci di influenzare i suoi adepti. Peraltro, come precisa Mazzanti, alla nota 63, sempre di p. 38, l'espulsione era stata "in realtà disposta ai sensi dell'art. 20 co. 2 d.lgs. 30/2007, poiché il soggetto era titolare di carta di soggiorno permanente rilasciata ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 30/2007".

<sup>50</sup> **F. MARONE**, *The Use of Deportation in Counter-Terrorism: Insights from the Italian Case*, ICCT, L'Aia, marzo 2017, paragrafo 5.



Ciò nonostante, tale procedura viene applicata con particolare frequenza. Basti pensare che nel 2015 i dati riferiscono più di 60 espulsioni per motivi di sicurezza; altrettante nel 2016 e addirittura 89 solo da gennaio a ottobre del 2017<sup>51</sup>. Ed è ancora più significativo notare, ai fini del presente lavoro, che ben 50 dei provvedimenti di espulsione emessi nel 2017 hanno riguardato soggetti scarcerati per fine pena nei confronti dei quali - si legge ancora nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017 - "era stata accertata un'adesione alle ideologie jihadiste", grazie all'attività svolta dal N.I.C.<sup>52</sup>.

Tale misura sconta però almeno due problemi: da una parte - e come già detto - lascia spazi fin troppo larghi di manovra a chi la adotta con il rischio di sacrificare sull'altare dell'incisività e dell'immediatezza irrinunciabili garanzie di difesa dell'espulso. Dall'altra, su un piano meno strettamente giuridico ma parimenti rilevante, non si può escludere che una misura così afflittiva possa in qualche misura agevolare quella narrativa improntata al vittimismo e al senso di persecuzione che è parte integrante del messaggio propagandato dagli estremisti jihadisti.

Sebbene l'utilizzo dell'espulsione amministrativa possa sembrare efficace nell'immediato, non si vede, dunque, come possa risultare risolutivo nel lungo periodo. È in quest'ottica, quindi, che, una volta di più, l'adozione di una strategia complessiva di prevenzione del proselitismo jihadista e di de-radicalizzazione - in carcere ma non solo - appare di per se stessa indifferibile.

## 6 - Cosa fare

Se volessimo a questo punto ricorrere a una metafora per descrivere le strategie messe in campo nel nostro Paese contro la radicalizzazione in carcere, potremmo dire di trovarci di fronte a una sorta di malattia; una malattia incurabile e difficilmente prevenibile, di cui bisogna contrastare i sintomi, già alle prime manifestazioni, ma soprattutto impedire il contagio e la diffusione, con misure volte al suo isolamento più che alla sua guarigione.

E questo, sebbene l'esigenza di avviare una riflessione sul tema della de-radicalizzazione sia ormai avvertita a più livelli.

---

<sup>51</sup> L. VIDINO, F. MARONE, *The jihadist threat*, cit., p. 7.

<sup>52</sup> *Relazione sull'amministrazione della giustizia* del 2017, cit., paragrafo 5.



Basti ricordare a tal fine gli obiettivi perseguiti dal Tavolo tematico relativo agli Stranieri in esecuzione penale degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, indetti dall'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando nel 2015. Tra tali obiettivi figuravano sia lo sviluppo di protocolli di conoscenza e osservazione per contrastare forme di radicalizzazione e proselitismo, sia lo studio di percorsi di de-radicalizzazione, anche mediante la presa in carico territoriale<sup>53</sup>.

Lo stesso può dirsi con riferimento all'analisi condotta dalla Commissione di studio sul fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista presieduta da Lorenzo Vidino<sup>54</sup>.

Nel nulla sembra inoltre caduta - almeno per il momento - l'apprezzabile iniziativa del disegno di legge promosso dall'onorevole Dambruoso volto a introdurre *Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista* che, approvato dalla Camera dei Deputati il 18 luglio 2017<sup>55</sup>, ha visto concludersi la legislatura senza giungere all'esame del Senato.

Tale disegno di legge prevedeva misure preventive e di recupero di soggetti già radicalizzati quali, ad esempio, l'elaborazione con cadenza annuale da parte del Ministro della Giustizia di un piano nazionale per "garantire ai soggetti italiani o stranieri detenuti un trattamento penitenziario che [...] promuov(esse) la loro de-radicalizzazione e il loro recupero" (art. 11 d.d.l. C. 3558). O ancora, interventi preventivi in ambito scolastico, finalizzati a

"promuovere la conoscenza approfondita della Costituzione [...], la cultura della tolleranza e del pluralismo e il principio supremo della laicità dello Stato nonché a prevenire episodi di radicalizzazione in ambito scolastico" (art. 8 d.d.l. C. 3558)<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. la relazione degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 7 - Stranieri e esecuzione penale, cit., p. 4.

<sup>54</sup> **Commissione di Studio sul Fenomeno della Radicalizzazione e dell'estremismo Jihadista**, *Verso un approccio italiano*, cit.

<sup>55</sup> **Commissione di Studio sul Fenomeno della Radicalizzazione e dell'estremismo Jihadista**, *Verso un approccio italiano*, cit.

<sup>56</sup> Disegno di legge C. 3558 (primo firmatario On. Dambruoso), *Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista*, approvato dalla Camera dei Deputati il 18 luglio 2017, ma mai giunto all'esame del Senato (la scheda di lettura di tale D.D.L. è reperibile all'indirizzo <https://tinyurl.com/y6wxaq67>).

<sup>56</sup> Si segnala, altresì, l'art. 2 della proposta, che mirava a istituire un Centro nazionale sulla radicalizzazione (CRAD) presso il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione del Ministero dell'Interno, con la finalità di predisporre annualmente il Piano strategico nazionale di prevenzione dei processi di radicalizzazione e di adesione all'estremismo violento di matrice jihadista e di recupero dei soggetti coinvolti nei



Al di là dei problemi emersi e dei percorsi rimasti incompiuti, continua tuttavia a ritenersi che l'affiancamento agli strumenti di contrasto già in uso di una vera e propria strategia volta alla prevenzione e alla de-radicalizzazione costituisca una priorità, se non si vuole rimanere ostaggio di una logica securitario-emergenziale.

Una strategia di questo genere non può non tener conto, per quanto sin qui detto, del problema dei rapporti tra radicalizzazione e libertà religiosa; un diritto fondamentale, quello alla libertà di culto, che certamente si confronta oggi con le istanze di sicurezza, ma che in nome delle stesse non può essere sacrificato.

Se è vero infatti che il confine tra il legittimo esercizio della pratica religiosa e la sua degenerazione in una radicalizzazione violenta può essere oltremodo sottile, è altrettanto vero che il nostro ordinamento ha comunque il dovere di assicurare il diritto di ogni individuo a professare la propria fede, istruirsi in essa e praticarne il culto.

Costituisce, d'altra parte, un principio altrettanto irrinunciabile l'idea che la restrizione della libertà personale non possa comportare di per sé il disconoscimento di diritti fondamentali, tra cui quello alla professione del proprio credo, a meno di non contraddire l'essenza stessa dell'ordinamento, basato sul primato della persona e dei suoi diritti (art. 2 Cost.).

Di più: proprio l'esercizio della libertà religiosa pare fungere da strumento essenziale di contrasto alla radicalizzazione, tanto da indurre a ritenere che l'adozione di misure in grado di rendere concreto l'esercizio di quel diritto potrebbero, e dovrebbero, trovare spazio in una strategia complessiva di lotta all'estremismo jihadista.

È quanto, d'altra parte, già riconosciuto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli attentati dell'11 marzo 2004 istituita in Spagna a seguito dei sanguinosi attacchi di matrice islamista che colpirono il Paese quel giorno. Nel parere redatto poco più di un anno dopo dalla Commissione si è infatti evidenziato, senza alcuna esitazione, il ruolo chiave che l'esercizio della libertà religiosa era destinato a giocare in ottica di contrasto al terrorismo jihadista, invitando per questo "los poderes públicos [...] han de respetar la libertad de culto y [...] facilitarán el culto musulmán"<sup>57</sup>.

---

fenomeni di radicalizzazione.

<sup>57</sup> Sul parere della Commissione, cfr. **A.J. RODRÍGUEZ GARCÍA**, *El Dictamen de la Comisión Parlamentaria sobre el 11-M: Libertad religiosa y terrorismo islamista*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 136, aprile-giugno 2007, pp. 253-285.



La valorizzazione dell'elemento religioso è, poi, già da tempo considerata, tanto da diversi Paesi europei<sup>58</sup>, quanto dagli organismi sovranazionali, un pilastro insostituibile di una politica di prevenzione della radicalizzazione. Basti pensare al report del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione del 2017, secondo cui è indubitabile il fatto che "rather than impose undue restrictions on the right to freedom of religion or belief, promoting and protecting this right can more effectively serve to prevent or counter violent extremism"<sup>59</sup>.

Il rispetto dei diritti fondamentali è pertanto non solo di per sé essenziale in una società democratica, ma può anche fornire agli individui più fragili importanti strumenti di riflessione utili a rafforzare la propria capacità di resistere all'adesione a messaggi estremisti.

La garanzia, per i fedeli di ogni appartenenza, di luoghi dove praticare il culto, di un'assistenza spirituale adeguata, di un'istruzione conforme al proprio credo rappresentano dunque delle misure di base che, oltre ad assicurare il concreto esercizio della libertà di religione, possono contribuire a ridurre quel senso di emarginazione ed esclusione che è spesso una componente decisiva della condizione individuale di partenza da cui può evolvere il processo di radicalizzazione<sup>60</sup>.

La previsione di tali misure deve confrontarsi infine - ed è questo l'aspetto più delicato da affrontare - con il tema della diversità. L'esigenza di restituire senso e dignità alla propria esistenza e di farlo dentro un percorso di fede si compone infatti di elementi sociologici, antropologici e culturali che talvolta si muovono in un orizzonte fatalmente estraneo al nostro vissuto, come al nostro ordinamento.

In questo orizzonte la stessa concezione della giustizia, della pena e dello Stato può essere profondamente diversa da quella posta a fondamento della gran parte dei sistemi giuridici occidentali.

Nel caso specifico dei detenuti di fede musulmana la chiave di lettura di questa differenza può risiedere poi nella distinzione, talvolta enfatizzata, tra fedeltà alla legge di Dio e osservanza della legge dell'uomo. Una contrapposizione che può essere vissuta da alcuni di

---

<sup>58</sup> Cfr., a titolo di esempio, il caso della Svezia, che già nel suo "Action plan to safeguard democracy against violence-promoting extremism" del 2011, riteneva essenziale un coinvolgimento profondo delle confessioni religiose; il piano è disponibile all'indirizzo <https://tinyurl.com/ybmgjsnc>.

<sup>59</sup> **Relatore Speciale sulla libertà di religione**, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief*, 17 gennaio 2017 (accessibile sul sito dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani all'indirizzo <https://tinyurl.com/y9baueeb>).

<sup>60</sup> Per una più articolata serie di proposte in tal senso, cfr. **A.J. RODRÍGUEZ GARCÍA**, *Libertad religiosa y terrorismo islamista*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 231-240.



questi detenuti in modo così lacerante da negare qualsiasi senso alla pena stessa, sino al punto di fare dell'altra vita l'unica degna d'essere vissuta.

Comporre "l'ordine [...] discendente dall'Alto, da un Dio ritenuto non solo creatore e provvidente ma anche legislatore e giudice" con quello "prodotto dal basso, dall'accordo faticoso e mai perfetto raggiunto da semplici uomini"<sup>61</sup>, è pertanto la sfida che qualsiasi strategia di prevenzione e di de-radicalizzazione è chiamata ad affrontare nel rispetto dei diritti e dei valori costitutivi del nostro ordinamento.

Una sfida del genere non può che esigere un approccio interdisciplinare e l'interazione di attori provenienti da diversi mondi: quello delle istituzioni, della società civile, ma soprattutto delle comunità religiose.

Le diverse esperienze attivate a livello territoriale, alcune con il coinvolgimento dell'Università<sup>62</sup>, altre di volontari e istituzioni locali<sup>63</sup>, altre ancora con la partecipazione delle comunità religiose<sup>64</sup>, sembrano offrire spunti promettenti a un approccio di siffatta natura.

---

<sup>61</sup> *Diritti Doveri Solidarietà. Un'esperienza di viaggio tra Costituzioni e culture al carcere "Dozza" di Bologna. Seconda edizione - Anno scolastico 2015/2016*, p. 19, sul sito del Garante delle persone private della libertà personale della regione Emilia-Romagna (all'indirizzo <https://tinyurl.com/yaj34vb9>; ultimo accesso 4 aprile 2018).

<sup>62</sup> Si pensi al Master *Prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e politiche per l'integrazione interreligiosa e interculturale* organizzato dall'Università di Bari, che comprende un apposito modulo dedicato a "Modalità operative e forme di contrasto preventivo" (il Master è illustrato sul sito dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" all'indirizzo <https://tinyurl.com/ybyuuhvv>).

<sup>63</sup> Ad esempio, il progetto *Diritti, doveri, solidarietà* che, nato da un'idea di Ignazio De Francesco della Piccola Famiglia dell'Annunziata, è stato rivolto ai detenuti musulmani ristretti presso la Dozza di Bologna negli anni scolastici 2014/2015 e 2015/2016. Il progetto ha messo a confronto la Costituzione italiana, letta in arabo e in italiano, con fonti arabo/islamiche antiche e moderne, ivi incluse le Carte costituzionali di alcuni Paesi del Nord-Africa e del Medio Oriente. Per i materiali prodotti nell'ambito del progetto si rinvia al sito del Garante delle persone private della libertà personale della regione Emilia-Romagna (all'indirizzo <https://tinyurl.com/yucvovjr>, visitato il 4 aprile 2018). L'esperienza è inoltre ripercorsa e analizzata in **I. DE FRANCESCO**, *Muslim in Prison an Educational Experience in Dialogue with Arab/Muslim Culture*, in *Islamochristiana*, 42, 2016, pp. 165-181.

<sup>64</sup> È questo un tratto caratterizzante il progetto *Simurgh - Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena lombardi* che, cofinanziato dalla Fondazione Cariplo, è stato promosso dall'Università degli Studi di Milano - Dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria", con la collaborazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, la Diocesi di Milano e la Caritas Ambrosiana, la Biblioteca e Pinacoteca Ambrosiana, la Comunità Ebraica di Milano, la Comunità Religiosa Islamica Italiana, nonché l'Istituto Studi di Buddismo Tibetano di Milano Ghe Pel Ling. Il progetto prevede attività di formazione alla diversità religiosa e culturale



---

rivolte a una rappresentanza del personale dell'amministrazione penitenziaria e dei detenuti di nove istituti di pena lombardi. Più in dettaglio sul progetto **D. MILANI**, *Focus - Il progetto Conoscere e gestire il pluralismo religioso nelle carceri lombarde*, in *Newsletter OLIR.it* - Anno XIV, n. 1/2017 (all'indirizzo <https://tinyurl.com/yda5z8dw>; visitato il 18 maggio 2018). Inoltre **D. MILANI, S. FERRARI**, *Religioni in carcere. Un progetto triennale su nove istituti lombardi*, in *Il Regno - attualità*, 8/2017, pp. 212-213.