

# LA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE E IL RUOLO DEI PRIVATI NEL PANORAMA COSTITUZIONALE ITALIANO

**Sommario: 1. Introduzione - 2. La prevenzione del terrorismo - 3. Le misure di prevenzione alla radicalizzazione: il caso di Bari - 4. Gli istituti di pena e il progetto Simurgh - 5. Gli istituti di pena e i protocolli UCOII - 6. I limiti dello Stato italiano in materia di prevenzione**

## 1. Introduzione

L'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 rappresenta uno dei momenti cardine della storia contemporanea, dimostratosi capace di segnare irrimediabilmente le coscienze, personali e istituzionali, dell'intero panorama occidentale. Le organizzazioni terroristiche islamiste di Al Qaeda e dello Stato Islamico (ISIS) sono state tra le principali protagoniste del XXI secolo, infliggendo profonde ferite alle nazioni europee. Tra gli attacchi terroristici più noti e tristemente famosi ricordiamo l'attentato di Madrid (2005), quello di Parigi (2015), quello di Nizza (2016) e l'attacco alla "Manchester Arena" di Londra (2017).

Questo secolo si apre pertanto con una nuova sfida: salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza dei consociati. Sfida che ha dovuto e deve ancora fare i conti con un fenomeno dalle caratteristiche del tutto nuove: la dimensione bellica ma anche internazionale degli attacchi, l'istinto auto-sacrificale degli attentatori e l'individuazione casuale delle vittime perseguente l'obiettivo del massimo terrore. Non deve sorprendere come le legislazioni nazionali ed eurounitarie si siano dotate di forme di contrasto al terrorismo. Paradigmatiche sono le Direttive<sup>1</sup> dell'Unione Europea, prodotte tra il 2002 e il 2016, le quali hanno fornito sia la definizione di reato di terrorismo, sia le norme fondamentali volte alla lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento delle organizzazioni. Le misure preventive si sono invece concentrate sulla creazione di reti transnazionali volte alla stretta cooperazione tra Stati Membri, non potendo ignorare la natura internazionale del fenomeno.

Anche l'Italia non è stata da meno nell'affrontare l'emergenza terroristica. Di seguito verrà affrontata la disciplina nazionale in tema di prevenzione del fenomeno terroristico. Tuttavia, notiamo già preliminarmente l'assenza di una disciplina o un piano di contrasto alla radicalizzazione: affronteremo i problemi e le criticità incontrate dallo Stato e il ruolo chiave che privati ma soprattutto confessioni religiose possono ricoprire in questo campo.

## 2. La prevenzione del terrorismo

La disciplina italiana in materia di prevenzione al terrorismo si dirama in tre importanti settori dell'ordinamento: penale, amministrativo e penitenziario. Chi scrive si premurerà di affrontare brevemente la normativa nei primi due rami ordinamentali, mentre il terzo verrà affrontato trasversalmente ad altre tematiche, di cui sotto.

Iniziamo col rilevare l'assenza di un intervento unitario multisetoriale del legislatore italiano. Ciò si deve innanzitutto ad una disciplina penalistica già da lungo tempo presente nel panorama giuridico italiano. Gli anni di piombo, caratterizzati da un'attività terroristica di matrice qui politica, non hanno lasciato indifferente il legislatore, che è intervenuto con la Legge "Reale" (l.n. 152/1975) prima e con la Legge "Cossiga" (l.n. 15/1980) dopo. Le norme si caratterizzavano per l'introduzione di nuove fattispecie di reato, per l'inasprimento delle pene e per il riconoscimento, in capo agli organi di polizia, di poteri più ampi in materia uso d'armi e perquisizioni.

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento alle direttive 2002/58/CE; 2005/60/CE; 2008/20/CE; 2015/849/UE; al Regolamento 2016/679 e alla Direttiva (UE) 2016/680.

La disciplina attuale<sup>2</sup>, invece, è cd. armonizzata, ovvero adeguata agli obblighi discendenti dall'ordinamento euro-unitario a cui l'Italia si è vincolata. Laddove l'art 270 bis c.p. descrive le condotte con finalità di terrorismo, gli artt. seguenti<sup>3</sup> si preoccupano di punire anche le condotte preparatorie – quindi antecedenti al tentativo - quali il finanziamento di organizzazioni, l'assistenza agli associati, l'arruolamento, l'addestramento, l'organizzazione di viaggi e la sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro. È proprio qui che si può notare la strategia del legislatore nazionale, creativo di una forte eccezione al cardine penalistico del principio di offensività. Tale principio, in breve, ordina che non vi possa essere reato senza offesa ad un bene giuridico. Una così marcata anticipazione della soglia di punibilità si spiega se osservata in relazione alla rilevanza dei beni giuridici tutelati, quali la sicurezza nazionale, l'ordine democratico, la stabilità istituzionale e non ultima la vita umana. Campo di elezione della materia penale è, dunque, la condotta umana. Laddove andiamo a individuare il radicalizzato come “colui che ha informato la sua intera identità alla propria professione di fede e che non riconosce eguale dignità a tutti coloro che non condividono la sua religiosità totale”<sup>4</sup>, ci accorgiamo come tale nozione si componga di elementi tutti facenti capo alla dimensione intima del soggetto e pertanto intangibili per l'ordinamento, di qualsiasi tipo e ancor più penale.

Volgendo ora la nostra attenzione sul versante amministrativo, sebbene siano molteplici gli istituti che ci portano a parlare di diritto punitivo dell'immigrazione, chi scrive si limiterà ad approfondire la sola misura di espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo.

Questo tipo di espulsione<sup>5</sup> si realizza contro lo straniero 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. Materialmente, tale misura si realizza su disposizione del Ministero dell'Interno o, su sua delega, del Prefetto competente. I profili critici qui sono diversi e molteplici, sia di tipo procedimentale<sup>6</sup> che sostanziale. Del secondo tipo, si rileva innanzitutto un'ampissima discrezionalità dell'amministrazione, a cui è pertanto ammesso leggere comportamenti, sotto la lente della pericolosità, spesso esercizio di diritti costituzionalmente previsti, in primis libertà di religione e manifestazione del pensiero. Chi scrive è inoltre convinta nel criticare la misura come assolutamente de-responsabilizzante per lo Stato italiano, che non solo, come appena detto, si rifiuta di garantire diritti posti al più alto livello di tutela, ma contribuisce al senso di vittimizzazione<sup>7</sup> dell'espulso. La propaganda jihadista potrà così aver campo fertile per crescere su quei soggetti il cui senso di marginalizzazione è già forte. Tuttavia, questo istituto continua a rimanere centrale<sup>8</sup> nella strategia italiana di contrasto al terrorismo.

In conclusione, rileviamo anche qui come il diritto amministrativo si attivi con misure, assolutamente non esenti da critiche, tutte improntate alla prevenzione del fenomeno terroristico, ignorando il versante della radicalizzazione, se non probabilmente incentivandola.

<sup>2</sup> Si fa riferimento alla Legge 31 luglio 2005, n. 155 e al d.l. 18 febbraio 2015 n.7, convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2015, n.43.

<sup>3</sup> Si fa riferimento agli artt 270 ter, 270 quater, 270 quater 1, 270 quinquies, 270 quinquies.1 e 270 quinquies.2

<sup>4</sup> Negri, Alessandro. Radicalizzazione religiosa, de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico. Carocci, 2023.

<sup>5</sup> Regolato dall'art. 3 del D.L. 27 luglio 2005, n. 144, poi convertito con legge 31 luglio 2005, n. 155. <sup>6</sup>Criticità maggiori sono, in primis, l'assenza di una procedimentalizzazione dell'iter, l'assenza della possibilità per il TAR - una volta impugnato il provvedimento - di sospendere in via cautelare la sua esecuzione e il controllo di mera forma - e non di merito - a cui è deputato il Tribunale in composizione collegiale.

<sup>6</sup> Criticità maggiori sono, in primis, l'assenza di una procedimentalizzazione dell'iter, l'assenza della possibilità per il TAR - una volta impugnato il provvedimento - di sospendere in via cautelare la sua esecuzione e il controllo di mera forma - e non di merito - a cui è deputato il Tribunale in composizione collegiale.

<sup>7</sup> MILANI D., NEGRI A. (2018), Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena” in Stato, Chiese e pluralismo confessionale”, 23.

<sup>8</sup> I dati riportati nel Dossier Viminale 2022 mostrano 61 espulsioni per motivi di sicurezza dello Stato, tra il 1 agosto 2021 e il 31 luglio 2022, contro le 71 dell'anno precedente.

### 3. Le misure di prevenzione alla radicalizzazione: il caso di Bari

La già rilevata assenza di una strategia preventiva - in tema di radicalizzazione - sul piano nazionale non ha impedito alla magistratura di intervenire e, come spesso accade, di svolgere quel ruolo suppletivo in ipotesi di inerzia legislativa. Di rilievo è la decisione<sup>9</sup> del Tribunale di Bari di disporre la sorveglianza speciale - una misura preventiva - dal particolare contenuto di astensione dall'uso di internet, ma soprattutto di sottoposizione ad un processo di de-radicalizzazione guidato da un mediatore con la collaborazione dell'Università degli Studi di Bari<sup>10</sup>. Destinatario della misura era un soggetto incolpato di aver realizzato due condotte, non idonee a fondare una responsabilità penale, ma sufficienti per il giudice a rilevare una pericolosità sociale: il possedere un autocarro e l'aver pubblicato sulla propria pagina facebook post apologetici della guerra santa.

Diverse sono le criticità<sup>11</sup>, prima tra tutte l'aver obbligato il soggetto sottoposto a misura ad una rieducazione di contenuto de-radicalizzante. Obbligo che non trova alcuna cittadinanza nel nostro ordinamento, neanche per coloro condannati per i più efferati crimini. L'art 27 comma 3 della Costituzione impone la sola tendenzialità, delle pene, alla rieducazione. Tale imposizione non può che gravare sull'amministrazione penitenziaria la quale, in accordo con il dettato costituzionale, deve offrire il trattamento rieducativo, senza imporlo.

Nondimeno, chi scrive si vuole premurare di lodare - e non giustificare - la misura adottata, che tuttavia continua a collocarsi al di fuori dei binari di costituzionalità. La collaborazione tra il Tribunale e l'Università di Bari mostra un innovativo interesse, dimostrato sul piano istituzionale, per le condizioni del radicalizzato. Condizione che continua ad essere ignorata dal legislatore, che ad oggi non ha fatto cenno alcuno di riconsiderare l'ormai defunto d.l. Fiano<sup>12</sup>.

Tuttavia, magistratura e legislatore incontrano nell'ordinamento dei limiti e degli ostacoli di non poca rilevanza. Questi verranno affrontati di seguito, trasversalmente ad alcuni esempi di progettualità privata in carcere.

### 4. Gli istituti di pena e il progetto Simurgh

È fatto notorio come gli istituti penitenziari spesso siano luoghi di riscoperta spirituale. Le motivazioni non sono difficili da immaginare: l'isolamento del soggetto, sia esteriore che interiore, incontra dolore e interrogativi esistenziali. La religione, da sempre, abbraccia così il detenuto offrendo conforto e opportunità di perdono, riscatto, crescita. Ma non solo: l'appartenenza ad un certo credo apre le porte e crea legami nei confronti della comunità carceraria che lo condivide, permettendo così al detenuto di riscoprire la dimensione di vita comunitaria prima perduta.

A testimoniare la primaria importanza della religione nelle carceri sono le attestazioni normative già in epoca liberale e fascista. Nel primo caso, la disciplina (r.d. 1 febbraio 1981, n. 260, artt. 96 ss.) si incentra sulla presenza del cappellano, il quale assicura la celebrazione di messe, conferenze e impartisce l'istruzione religiosa. Il legislatore monarchico faceva così leva sulla valenza morale della religione a scopo di controllo e rieducazione. La legislazione fascista (r.d. 18 giugno 1931, n.787, artt 142 ss.) mostra il carattere confessionale appena assunto: l'appartenenza religiosa doveva essere obbligatoriamente dichiarata, come obbligatorio era "seguire le pratiche collettive del culto cattolico" in caso di mancata comunicazione di appartenenza a diversa confessione.

<sup>9</sup> Con decreto del Tribunale di Bari, Sez. 111 penale, n. 71 del 3 aprile 2017.

<sup>10</sup> Dove ha luogo anche il Master "Prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e politiche per l'integrazione interreligiosa e interculturale"

<sup>11</sup> In primis, l'aver posto alla base di un giudizio di pericolosità sociale condotte costituzionalmente garantite e in secundis, l'aver impropriamente utilizzato gli strumenti dell'ordinamento, trasformando una misura preventiva in una pena afflittiva con fine rieducativo.

<sup>12</sup> Proposta di legge C. 243 Presentata il 23 marzo 2018 T.U. con C. 3357.

Sarà solo con l'avvento della Costituzione che la rieducazione - tanto più "religiosa" - passerà dall'essere un obbligo ad essere un diritto. L'art 27 e 19 Cost., in lettura congiunta, offrono una professione libera di fede come diritto costituzionalmente garantito e una pena sempre orientata alla rieducazione e mai contraria al senso di umanità. Le ricadute di questo nuovo orientamento sulla disciplina ordinaria non sono da ignorarsi: l'art 15 dell'ordinamento penitenziario<sup>13</sup> annovera, tra gli elementi del trattamento, la religione, insieme a lavoro, istruzione professionale e attività culturali di diversa natura. O ancora, l'art 26 della stessa legge garantisce "libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto". I diritti non si esauriscono qui.

Dal punto di vista normativo, quindi, notiamo un'inversione di marcia rispetto al trattamento appena precedente, informato ora ai principi di dignità, libertà e rieducazione.

L'osservazione del fenomeno religioso in carcere sarebbe tuttavia parzialmente cieca se non considerasse anche il suo aspetto più oscuro: il proselitismo. Da sempre gli istituti di pena sono luogo fertile per la trasformazione da delinquente occasionale in delinquente "esperto", che si realizza grazie alla ben nota forza criminogena del carcere. Il senso di abbandono e marginalizzazione proprio del detenuto lo rendono una preda appetibile per il proselitismo jihadista: il recluso potrà così sperimentare sia una nuova spiritualità, che una ritrovata appartenenza ad un gruppo. Di questo fenomeno l'amministrazione penitenziaria (da qui in poi solo DAP) è ben consapevole e due sono gli istituti elaborati per fronteggiarlo.

Il primo è il circuito Alta Sicurezza 2 (AS2)<sup>14</sup>, espressamente riservato ai detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo. Questo regime si caratterizza per l'impossibilità di comunicazione tra reclusi, che si realizza anche a mezzo della irrevocabile separazione dal resto della popolazione carceraria. Il punto focale è quindi quello di isolare il detenuto, la cui radicalizzazione è ben consolidata e nota, dagli altri, onde evitare il pericolo, molto concreto, di propaganda criminale. Tuttavia questa misura non è sufficiente ad arginare il pericolo di radicalizzazione negli altri detenuti, soprattutto laddove i cd *leader*<sup>15</sup> siano reclusi per reati che nulla hanno a che fare col terrorismo.

Interviene così la seconda delle misure di prevenzione, l'uso dei cd "indicatori di radicalizzazione"<sup>16</sup> a cui conseguirebbe l'inserimento in uno dei tre livelli di monitoraggio<sup>17</sup> disposti *ad hoc* dal DAP. Tra gli indicatori rileviamo condotte quali il cambiamento nell'aspetto fisico (abbigliamento diverso, crescita della barba, ecc.) e nel comportamento (affissione di simboli religiosi nella cella, intensificarsi della preghiera, propaganda religiosa, ecc.).

Oltre il problematico inserimento di condotte tutte esercizio di libertà costituzionalmente garantite, ciò che preoccupa è la consapevolezza ormai diffusa dell'esistenza di questi indici tra i detenuti. Il detenuto deciso nella sua attività di proseliti tenterà in tutti i modi di dissimulare il suo agire, vestendo "all'occidentale", pregando con meno frequenza, non decorando la cella e invitando i suoi *adepti* a fare lo stesso. Questo fenomeno, unito alla scarsa padronanza della lingua araba da parte della polizia penitenziaria, rende inefficaci tutti gli sforzi verso l'effettivo riconoscimento di minacce di radicalizzazione.

Ecco che la religione, da elemento rieducativo diviene un elemento di sospetto. Le pratiche religiose divengono così da evitarsi, con la speranza di non finire sotto l'occhio indagatore del DAP.

<sup>13</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354.

<sup>14</sup> Introdotto a mezzo di circolare del DAP n.3619/6069 del 21 aprile 2009.

<sup>15</sup> Terminologia utilizzata dalla stessa amministrazione penitenziaria, insieme ai vocaboli terroristi (reclusi appunto al AS2 per reati di terrorismo) e followers (detenuti comuni esposti al rischio di radicalizzazione).

<sup>16</sup> Elaborati dalla Commissione internazionale Austria-Francia-Germania nel 2009, con supporto finanziario della Commissione Europea.

<sup>17</sup> Questo monitoraggio si interessa di osservare detenuti che, rispettivamente, abbiamo mostrato condotte genericamente - o sospettate tali - radicalizzate (livello basso), abbiamo mostrato condotte di proselitismo (livello medio) o siano in carcere per delitti connessi al terrorismo (livello alto). I risultati dell'osservazione continuata sono poi restituiti al Nucleo investigativo centrale (NIC), che si preoccuperà di attenzionare i soggetti una volta tornati in condizioni di libertà.

Il Progetto Simurgh - Conoscere e gestire il pluralismo negli istituti di pena lombardi<sup>18</sup> si pone ad argine di questo concreto pericolo, nella convinzione che, un dialogo pluralista in tema di religione, sia una delle possibili carte da giocare nella partita contro la radicalizzazione. Invero, il progetto non ha tra i suoi temi radicalizzazione o terrorismo, ma se il suo obiettivo è la riscoperta di una religiosità sana e la lotta all'analfabetismo religioso, ecco che il detenuto potrà così conquistare strumenti per resistere all'influenza della propaganda jihadista.

Quando si parla di religiosità sana, si intende un'esperienza vissuta all'interno della società, implicante necessariamente una pluralità di culture e religioni. Ecco che, tornando alla nozione di radicalizzazione qui adottata<sup>19</sup>, un'educazione pluralista, orientata all'esaltazione – piuttosto che alla censura - delle differenze, ci indica la via verso una proficua attività di prevenzione. Il progetto, svoltosi tra il 2017 e il 2019 in numerosi istituti di pena lombardi<sup>20</sup>, vede la collaborazione di diversi soggetti: l'Università degli Studi di Milano (Dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"); il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia; la Biblioteca e Pinacoteca Ambrosiana; la Caritas Ambrosiana; la Diocesi di Milano; la Comunità Ebraica; la Comunità Religiosa Islamica Italiana (COREIS); nonché l'Istituto Studi di Buddismo Tibetano di Milano Ghe Pel Ling.

Per ogni sede è stata assicurata l'organizzazione di sei incontri, di due tipologie. La prima parte si componeva di un modulo antropologico, di uno sociologico-giuridico e di uno etico-formativo destinati sia a detenuti (circa 200 di varie culture e fedi) che a membri del personale penitenziario (operatori istituzionali, agenti di polizia penitenziaria, funzionari giuridico-pedagogici, sanitari, insegnanti, volontari, cappellani, assistenti spirituali, ecc). La seconda parte, invece, era dedicata esclusivamente ai reclusi, con la possibilità di svolgere diversi laboratori<sup>21</sup> incentrati sulla rielaborazione dei contenuti appresi, sulla condivisione di esperienze personali e sull'espressione del sé. In conclusione, alcuni dei nove istituti di pena hanno avuto la possibilità di organizzare incontri pubblici, aprendo le porte a cittadini comuni, permettendo l'incontro con la città, alimentando ancora il dialogo.

Chi scrive ha avuto la fortuna di partecipare non al *Progetto Simurgh*, ma ad un'esperienza nel suo nucleo e nelle sue intenzioni molto simile. Il riferimento è al modulo integrativo “Diritto e religione in una società plurale. Laboratorio presso il carcere di San Vittore”, organizzato dall'Università Statale di Milano. Il modulo ha permesso ai detenuti del carcere di San Vittore e ad alcuni studenti dell'Università di dialogare su alcune tematiche<sup>22</sup>, sia giuridiche che religiose<sup>23</sup>. La partecipazione diretta a questo colloquio continuato mi ha permesso di cogliere e di convincermi della forza e dell'opportunità di tali iniziative, il cui cuore pulsante è costituito dal dialogo e dall'educazione alle differenze. Ma non solo: le richieste, da parte dei detenuti, di maggiori garanzie e di maggiori libertà - anche e soprattutto religiose - hanno permesso alla sottoscritta di vedere le crepe in questo sistema che ancora troppo spesso sacrifica diritti inviolabili sull'altare della sicurezza.

## 5. Gli istituti di pena e i protocolli UCOII

<sup>18</sup> Le informazioni sono raccolte dal volume *VIVERE LE RELIGIONI IN CARCERE. Il progetto Simurgh- Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena lombardi (2017-2019)*.

<sup>19</sup> Quindi, radicalizzato è “colui che ha informato la sua intera identità alla propria professione di fede e che non riconosce eguale dignità a tutti coloro che non condividono la sua religiosità totale”.

<sup>20</sup> Istituti di pena quali quelli di Pavia, Brescia, Milano-San Vittore; Vigevano, Como, Cremona; Bergamo, Monza e Milano-Opera.

<sup>21</sup> Si riportano i laboratori: Suoni dal Mondo presso la C.C. di Monza, Biblioteche in Rete presso San Vittore, Scrittura creativa SPAZIO presso la C.C. di Bergamo; e ancora lo Spettacolo organizzato dai detenuti “Alzando gli occhi al cielo” presso la C.C. di Vigevano.

<sup>22</sup> Le tematiche riguardavano sì alcuni elementi di diritto, ma erano soprattutto incentrate nell'esaltare la pacifica e virtuosa convivenza di pratiche ed esperienze religiose differenti nel contesto costituzionale italiano.

<sup>23</sup> Si fa qui riferimento non a dogmi e precetti, quanto più ad esperienze concrete di vita sia dei detenuti che degli studenti.

Una di queste crepe è senza dubbio il sistema regolante il concreto esercizio del diritto di assistenza spirituale.

Incontriamo così 3 ordini di discipline: per i detenuti cattolici, è assicurata la celebrazione dei riti e la presenza di almeno un cappellano, oltre che l'obbligatoria dotazione di una o più cappelle ad istituto<sup>24</sup>.

Per gli appartenenti a confessioni diverse dalla Cattolica, ma dotati di intesa, l'assistenza spirituale è ivi regolata. Sebbene il sistema delle Intese ex art. 8 comma 3 Cost. dovrebbe essere informato alla "tutela delle specificità confessionali", ci basta qui prendere in considerazione la disciplina posta in essere dalla Confessione Valdese, visto il fenomeno delle cd intese-fotocopia. In esempio, l'art 8 della l. n. 448 del 1984 crea un sistema per cui la Confessione - Valdese, in questo caso - designa i ministri di culto, i cui nominativi sono notificati all'autorità competente, grazie alla quale operazione i ministri possono avere accesso agli istituti di pena senza particolare autorizzazione. Questo sistema si attiva su richiesta del detenuto o della famiglia.

Ben più problematico è il sistema per quei fedeli di confessioni diverse dalla Cattolica e prive di Intese. Il ministro di culto può entrare in carcere sia in forza dell'art 68 co. 6 del d.p.r. n 230 del 2000, quindi attraverso l'inserimento nell'elencazione<sup>25</sup> propria del Ministro dell'Interno, sia in forza dell'art 17 co. 2 o.p.<sup>26</sup> Entrambi i percorsi sono tuttavia lunghi e tortuosi, lasciando di fatto 1/3 della popolazione carceraria italiana, quella appunto musulmana, priva di assistenza spirituale.

L'assenza di una guida spirituale fissa all'interno degli istituti di pena permette campo libero, ai soggetti più carismatici, di svolgere un ruolo di supplenza. L'umana esigenza di una guida spirituale è, tuttavia, da confrontarsi con il pericolo che lo stesso imam autoproclamato possa svolgere proselitismo jihadista. E ancora, la presenza dell'Imam permetterebbe, almeno in teoria, quell'alfabetizzazione e quel confronto religioso utile alla battaglia contro istanze estremiste, oltre che a sopire quel rancore generale verso la società.

Quanto appena descritto è in realtà una consapevolezza ben consolidata nell'UCOII (Unione delle Comunità Islamiche d'Italia), che nel 2015<sup>27</sup> ha raggiunto il grande risultato di stipulare un protocollo con il DAP.

Il protocollo d'intesa permette e permetterà a ministri di culto islamici<sup>28</sup> e mediatori interculturali di entrare in 8 istituti di pena<sup>29</sup>, sparsi sul territorio nazionale, in cui si registra la maggior popolazione islamica, nonché una sala adibita a preghiera. L'ambizione è quella di estendere l'esperienza in tutti gli istituti di pena italiani, in assenza di un'Intesa con lo Stato.

<sup>24</sup> Art 58, comma 4, d.p.r. n.230 del 2000.

<sup>25</sup> Elencazione regolata dalla legge Legge 24 giugno 1929, n.1159, il cui art 3 recita "*Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero dell'Interno per l'approvazione. Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa.*"

<sup>26</sup> Per cui sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

<sup>27</sup> Stipula a cui segue un rinnovo in data 5 giugno 2020 e che da ottobre dello stesso anno vanta la collaborazione anche del Centro islamico culturale d'Italia - Grande Moschea di Roma.

<sup>28</sup> L'entrata negli istituti di pena dei ministri è così agevolata rispetto a quella disciplinata dalla legge generale sui culti ammessi (l. n. 1159/1929). Il necessario nulla osta del Ministro dell'Interno è ottenuto tramite il canale preferenziale creatosi attraverso il dialogo tra la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento e l'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo. Inoltre, i soggetti indicati, verranno ammessi ad entrare solo ad esito positivo dell'indagine svolta dal Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo.

<sup>29</sup> Si fa riferimento alla Casa Circondariale di Verona, di Modena, di Torino, di Cremona, di Brescia "Canton Mombello", di Firenze "Sollicciano" e alle Case di Reclusione di Milano "Opera" e "Bollate".

## 6. I limiti dello Stato italiano in materia di prevenzione

Le due esperienze ora riportate, quella del Progetto Simurgh e quella dei protocolli tra UCOII e DAP, permettono a chi scrive di concludere il discorso sopra accennato, relativo ai limiti fisiologici, per lo Stato, di realizzare una disciplina organica in materia di prevenzione (almeno diretta).

Certo, nulla impedirebbe al legislatore italiano di agire sulle cause più profonde della radicalizzazione, quale marginalizzazione, discriminazione razziale-religiosa e debolezza economica. Tuttavia, ciò si ascriverebbe al normale adempimento - ancorché auspicabile - dei doveri della Repubblica, e non ad un disegno realizzabile attraverso pochi e puntuali interventi normativi.

Presa consapevole della problematica assenza di un'Intesa con la confessione islamica<sup>30</sup>, questa non farebbe che agire indirettamente sul pericolo di radicalizzazione, offrendo sì la guida spirituale necessaria, ma senza agire in alcun modo in materia. Radicalizzazione, terrorismo e sicurezza nazionale afferiscono tutte alla sfera propria dello Stato, ben lontane dalle materie miste, che godono di una cittadinanza esclusiva nel territorio delle intese. Inoltre, anche immaginando un accordo dal contenuto simile, ciò potrebbe comportare, in capo allo Stato, il pericoloso potere di "selezionare" gli Imam tra i più graditi, magari tra i più "moderati". Questo non solo violerebbe il principio di distinzione degli ordini<sup>31</sup> ma provocherebbe esiti fortemente indesiderati, quali l'allontanamento della popolazione reclusa dall'Imam scelto e un crescente senso di sfiducia, sospetto e marginalizzazione. Inoltre, un "Imam di Stato" con poteri di indagine e segnalazione della sospettata radicalizzazione di alcuni detenuti ricorda, a chi scrive, la figura del cappellano di epoca fascista<sup>32</sup>, esperienza storica a cui l'Italia Democratica e Repubblicana, per mezzo della sua Costituzione, si pone in radicale antagonismo.

Qualora lo Stato decidesse di condurre la sua crociata contro la radicalizzazione utilizzando la "spada" della religione, scontrerebbe con due limiti di non poco rilievo. In primis, troviamo il già citato principio di distinzione degli ordini, che pone divieto allo Stato non solo di selezionare gli Imam, ma anche di selezionare il patrimonio valoriale e dogmatico da impartirsi al soggetto. Una tale ingerenza si porrebbe in contrasto con l'intero apparato "laico" dello Stato, violando anche il diritto alla libera formazione della coscienza del recluso. Non solo, la laicità dello Stato garantisce una coltre di intangibilità a quelle che sono le convinzioni fideistiche più profonde, potendo queste rimanere profondamente fondamentaliste o estremiste.

In secundis, l'attività di prevenzione o di rieducazione del detenuto - che abbiamo compreso poggiare sul medesimo pilastro, quello della risocializzazione - non può non tenere conto della libertà del detenuto di sottrarsi all'opera rieducativa. Invero, tale limite rimarrebbe saldo anche davanti ad una scelta contenutistica<sup>33</sup> diversa da parte dello Stato. Se poi si considera che l'attività di prevenzione si realizza appieno quanti più sono i soggetti raggiunti, ecco che tale libertà si pone come argine alla piena efficacia dell'opera.

Si comprende dunque la difficoltà, per lo Stato italiano, nel convivere con gli ostacoli ordinamentali appena descritti. Ma solo di convivenza si può parlare: uno Stato che usasse strumenti contrari al proprio impianto costituzionale non farebbe che mettere in pericolo le sue più profonde fondamenta, realizzando il disegno sovversivo tratteggiato dalle organizzazioni terroriste.

<sup>30</sup> Senza considerare, poi, la sostanziale acefalia della comunità islamica in Italia e nel mondo. È pertanto improprio immaginare una sola intesa, laddove sarebbe più auspicabile immaginarne una pluralità, così da meglio garantire le specificità confessionali a cui l'intesa dovrebbe tendere.

<sup>31</sup> Principio che si desume tramite la lettura congiunta degli artt. 7 e 8 della Costituzione e che costituisce parte dell'ossatura del Principio Supremo di Laicità.

<sup>32</sup> Il Ministro di Culto cattolico, in quanto inserito nel personale penitenziario, era deputato anche all'osservazione e alla classificazione del detenuto. Ad es., l'art. 52 del R. G. 18 giugno 1931, n. 787 necessitava del parere del cappellano al fine di ammettere o revocare il recluso al regime di vita in comune.

<sup>33</sup> Si fa qui riferimento all'esperienza francese, che in materia di de-radicalizzazione ha predisposto un piano tutto improntato sui valori della *République* (legge 24 agosto 2021, n. 1109).

Tuttavia, i rigidi parametri di costituzionalità sopra citati valgono solo per l'attività statale: si intuisce, così, la potenziale forza di privati e di confessioni, liberi perciò di sperimentare iniziative<sup>34</sup> di carattere preventivo dalle più diverse modalità e contenuti (anche fideistici).

La minaccia terroristica non può lasciare indifferente la compagine sociale: il principio solidaristico sancito all'art 2 della Costituzione dovrebbe ispirare, richiamare quanti più soggetti alla tutela di quei beni giuridici messi in pericolo dalla minaccia terroristica, quali la vita, la libertà umana, la stabilità istituzionale e democratica. Tuttavia, neanche lo Stato può rimanere indifferente, demandando la sua intera attività preventiva ai soli privati. L'Italia, per quanto difficile sia il compito, non può sottrarsi dall'indagare modalità sempre innovative - e lecite - in tema di prevenzione della radicalizzazione, poiché non può sottrarsi neppure dal tutelare il valore più alto della Repubblica, la dignità umana.

**Mussi Alessia**

alessia.mussi@studenti.unimi.it

---

<sup>34</sup> Queste si auspicano, chiaramente, quando orientate al reinserimento sociale, nel rispetto della dignità umana e delle libertà costituzionalmente garantite.