

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XXXIV
n. 6

COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

(istituito con legge 3 agosto 2007, n. 124)

(composto dai senatori: *Urso*, Presidente; *Magorno*, Segretario; *Arrigoni*, *Castiello* e *Fazzone*
e dai deputati: *Dieni*, Vicepresidente; *Enrico Borghi*, *Maurizio Cattoi*, *Vito* e *Volpi*)

RELAZIONE SU UNA PIÙ EFFICACE AZIONE DI CONTRASTO AL FENOMENO DELLA RADICALIZZAZIONE DI MATRICE JIHADISTA

—————
(Relatori: deputati Enrico BORGHI e DIENI)

approvata nella seduta del 26 ottobre 2021

Trasmessa alle Presidenze il 26 ottobre 2021

—————



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica

Il Presidente

Roma, 26 ottobre 2021
Prot. n. 1486 /CSR

Gentile Presidente,

nella seduta del 26 ottobre 2021, il Comitato che presiedo ha approvato all'unanimità la " Relazione su una più efficace azione di contrasto al fenomeno della radicalizzazione di matrice jihadista ".

Nella medesima seduta il Comitato ha, altresì, deciso - ai sensi degli articoli 35 e 37, comma 2, della legge n. 124 del 2007 - di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Mi onoro, pertanto, di trasmettere la Relazione a Lei e al Presidente della Camera dei deputati.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i miei più cordiali saluti.

Il Presidente del Comitato
(sen. Adolfo Urso)

Onorevole Avvocato
Maria Elisabetta Alberti Casellati
Presidente del Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica

Il Presidente

Roma, 26 ottobre 2021
Prot. n. 1487 /CSR

Signor Presidente,

nella seduta del 26 ottobre 2021, il Comitato che presiedo ha approvato all'unanimità la "Relazione su una più efficace azione di contrasto al fenomeno della radicalizzazione di matrice jihadista".

Nella medesima seduta il Comitato ha, altresì, deciso - ai sensi degli articoli 35 e 37, comma 2, della legge n. 124 del 2007 - di rendere pubblica la relazione, deliberandone la presentazione al Parlamento.

Mi onoro, pertanto, di trasmettere la Relazione a Lei e alla Presidente del Senato della Repubblica.

L'occasione mi è gradita per rinnovarLe i miei più cordiali saluti.

Il Presidente del Comitato
(sen. Adolfo Urso)

On. Roberto Fico
Presidente della
Camera dei deputati

INDICE

Lo stato attuale del fenomeno della radicalizzazione	Pag.	2
La disciplina normativa: gli strumenti di contrasto preventivo e repressivo	»	4
Valutazioni e proposte conclusive	»	5

Lo stato attuale del fenomeno della radicalizzazione

Il fenomeno terroristico di matrice jihadista, a causa della sua dimensione globale, ibrida e multiforme – anche in relazione all’impatto dei recenti e drammatici sviluppi legati al ritiro del contingente della NATO in Afghanistan – continua ad essere una delle grandi sfide del mondo contemporaneo. È recentissimo l’omicidio del deputato inglese David Amess, avvenuto il 15 ottobre 2021, e di cui la polizia britannica ha riconosciuto la matrice terroristica.

Dall’ultimo rapporto dell’Ufficio europeo di polizia (Europol) sul terrorismo in Europa riferito all’anno 2020 (*Rapporto sull’andamento e la situazione del terrorismo nell’Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, Lussemburgo) si rileva che il fenomeno continua a rappresentare una grave minaccia. Nel 2020 sul suolo europeo si sono verificati 10 attacchi di stampo jihadista con 12 morti e 47 feriti. Sono stati effettuati 254 arresti per sospetti reati legati al terrorismo jihadista; l’87 per cento degli arrestati è di sesso maschile con un’età media di 31-32 anni, di questi il 64 per cento ha meno di 35 anni.

In Italia, secondo il *Dossier Viminale 2021*, riferito al periodo 1° agosto 2020–31 luglio 2021, sono state effettuate 71 espulsioni e i *foreign fighters* monitorati sono 144.

Per quanto riguarda la radicalizzazione in carcere, dal *report Comprendere la radicalizzazione jihadista. Il caso Italia*, predisposto dalla *European Foundation for Democracy* e dal Centro studi parlamentari Nomos nel 2019, risulta che su 60.000 detenuti, 20.000 sono stranieri; di questi, 13.000 provengono da Paesi musulmani e 8.000 dichiarano di professare la religione islamica.

Stando a dati recentissimi del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia aggiornati al 15 ottobre 2021, si rileva che nell’opera di prevenzione della radicalizzazione in carcere sono sottoposti a monitoraggio 313 detenuti suddivisi in tre livelli di attenzione in base alla pericolosità, 142 sono classificati di livello alto, 89 di livello medio e 82 di livello basso. Tra questi detenuti le nazionalità maggiormente rappresentate sono l’algerina, 27,16 per cento, e la marocchina, 25,88 per cento.

Elementi cruciali del fenomeno sono la sua resilienza e un’abilità propagandistica continua e pervasiva.

L’efficacia delle misure di contrasto non può prescindere dall’indagine e dalla prevenzione delle motivazioni dei singoli e dei gruppi pronti a radicalizzarsi. Le condizioni comuni che motivano una tale scelta sono di ordine psicologico, familiare, sociale o personale sulle quali si incardina un’abile propaganda.

Attualmente è all’esame della Commissione Affari costituzionali della Camera una proposta di legge (atto Camera n. 243) recante « Misure per

la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista » che è in discussione congiuntamente con una proposta (atto Camera n. 2301) per l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni di estremismo violento o terroristico e di radicalizzazione di matrice jihadista. Riprende il testo di una proposta della XVII legislatura il cui *iter* non si era concluso. All'articolo 1 viene fornita la seguente definizione di radicalizzazione: « Il fenomeno delle persone che, anche se non sussiste alcuno stabile rapporto con gruppi terroristici, abbracciano ideologie di matrice jihadista, ispirate all'uso della violenza e del terrorismo, anche tramite l'uso del *web* e dei *social network* » (articolo 1, comma 2, dell'atto Camera n. 243).

Relativamente agli ulteriori progetti di legge in materia si segnala in primo luogo un disegno di legge (atto Senato n. 258), il cui esame non è iniziato, che reca lo stesso titolo dell'atto Camera n. 243. Inoltre sono state presentate alle Camere diverse iniziative con finalità di prevenzione della radicalizzazione: atto Camera n. 304, « Introduzione del reato di integralismo islamico » e atto Senato n. 339 dallo stesso titolo; atto Camera n. 554, « Istituzione dell'Albo nazionale degli imam »; atto Camera n. 744, « Disposizioni concernenti la promozione della libertà di culto, il contrasto del fondamentalismo religioso e il censimento dei luoghi di culto »; atto Senato n. 687, « Disposizioni in materia di predicazioni religiose di culti non oggetto di intese ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione e loro conformità ai principi costituzionali »; atto Senato n. 1710, « Delega al Governo per l'elaborazione di un piano operativo comportamentale rivolto agli studenti per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di terrorismo »; atto Camera n. 2880, « Disposizioni sulla formazione e sull'attività degli imam e istituzione del Consiglio nazionale degli imam ».

Si tratta di un fenomeno dalle molte sfaccettature, dai contorni non sempre definiti, di cui è fondamentale conoscere le specificità: radicalismo, radicalizzazione, coinvolgimento nel terrorismo rinviano infatti a una serie di processi e dinamiche eterogenei.

In tal senso, risulta fondamentale comprendere il percorso attraverso cui le persone adottano credenze che giustificano la violenza e come traducano il pensiero in comportamenti violenti. Nel processo di radicalizzazione assumono rilievo diversi passaggi, come la mobilitazione potenziale – per cui soggetti con lo stesso insieme di credenze assumono ruoli diversi e compiono diversi tipi di azioni – e le reti di reclutamento.

L'ultima relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza al Parlamento, relativa all'anno 2020, rileva come la minaccia terroristica di matrice jihadista sul Continente europeo sia caratterizzata da « tratti prevalentemente endogeni e destrutturati, tradottasi in attivazioni autonome ad opera di soggetti nella maggioranza dei casi privi di legami con gruppi terroristici, ma da questi influenzati o ispirati ». Nel 2020 le azioni terroristiche risultano in aumento sebbene con un numero di vittime inferiore. La relazione sottolinea che il nostro Paese è esposto « ad un utilizzo del territorio quale via d'ingresso e ponte verso altre aree del Continente ». Questo rappresenta una sfida per il nostro Paese che deve affrontare la presenza illegale sul proprio territorio di soggetti a rischio,

difficilmente identificabili e che spesso sono già stati oggetto in passato di provvedimenti di espulsione.

L'adesione al jihadismo continua a vedere un terreno fertile nel *web*, principale luogo di proselitismo, dove vengono condivisi articoli, video e materiale di tipo più strettamente propagandistico e dove circola una « manualistica » sulla produzione di ordigni o contenente le istruzioni per procedere con attentati di vario genere. L'ambiente carcerario rimane un contesto delicato in cui il processo di radicalizzazione può accelerare o partire da zero per i soggetti sensibili, così come alcuni luoghi di aggregazione islamici in cui soggetti radicali fanno opera di proselitismo e indottrinamento.

La disciplina normativa: gli strumenti di contrasto preventivo e repressivo

Quella contro la radicalizzazione jihadista è una partita che si gioca su più piani, quello della prevenzione e quello della repressione. Sia l'Unione europea che l'Italia si sono dotate di strumenti finalizzati a contrastare una minaccia che si presenta con caratteristiche ibride e anticonvenzionali; è evidente che il contrasto a tale minaccia può avere successo solo se basato su misure reattive, misure preventive e di anti-radicalizzazione.

Rilevando il rischio di una polarizzazione della società, causata dal ricorso a misure unicamente repressive, la già citata proposta di legge atto Camera n. 243 si colloca nel solco della prevenzione alla radicalizzazione con la finalità di introdurre strumenti di contrasto preventivo nonché di recupero e integrazione dei soggetti radicalizzati.

Sul piano della prevenzione, a livello europeo, con lo scopo di fornire aiuto e collegare i professionisti che lavorano con soggetti radicalizzati o a rischio come insegnanti o agenti penitenziari, nel 2017 è stata istituita la *Radicalisation Awareness Network* (RAN).

L'aspetto repressivo è stato invece disciplinato in particolare dal decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, e dalla legge 28 luglio 2016, n. 153, di ratifica di alcune convenzioni internazionali.

Il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, ha introdotto misure finalizzate al rafforzamento degli strumenti di repressione intervenendo in primo luogo sul codice penale e poi su altre norme in materia di immigrazione, di armi e di intercettazioni.

La legge n. 153 del 2016 ha ratificato alcuni atti internazionali, dell'ONU e del Consiglio d'Europa, che definiscono forme di cooperazione contro il terrorismo internazionale e ha apportato alcune modifiche agli articoli del codice penale in materia.

Per quanto riguarda la normativa europea, è recentissima l'approvazione del regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici *online*, finalizzato a rafforzare la collaborazione con i prestatori di servizi di *hosting* e a definire le procedure di rimozione dalla rete dei contenuti di stampo terroristico. Sempre in questo ambito è stata

istituita nel 2015 la *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU) che si occupa di segnalare agli operatori tali contenuti *web*.

Vale la pena ricordare che in Italia esiste infine uno strumento di elevata affidabilità e che tutti gli operatori valutano di alto livello, al punto da prefigurarlo come un modello da replicare nel contesto europeo. Si tratta del Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA), che rappresenta il luogo di incontro, scambio informativo, cooperazione e coordinamento tra le Forze di polizia e le Agenzie di *intelligence* con la partecipazione dell'amministrazione penitenziaria.

Tuttavia, i programmi governativi di recupero degli ex terroristi (definiti sempre più spesso programmi di contrasto all'estremismo violento, *CVE-Countering Violent Extremism*), pur se in fase di crescita, sono stati attivati da pochi anni nei Paesi occidentali. Le politiche pubbliche più importanti, finalizzate alla deradicalizzazione, sono attualmente in corso in vari Paesi del mondo islamico, mentre, per quanto riguarda gli Stati occidentali, i programmi più avanzati (e da cui si cominciano a trarre le prime indicazioni) si stanno svolgendo in Gran Bretagna, Danimarca, Olanda, Svezia, Norvegia, Germania e Canada. Gli obiettivi principali riguardano, anche in una prospettiva futura, il recupero degli ex radicalisti islamici, le comunità musulmane e la loro integrazione.

In Italia, la limitata presenza di comunità islamiche, di terze generazioni e il numero ridotto di *foreign fighters* stimato sino ad ora hanno determinato un lento avvicinamento alla deradicalizzazione.

Valutazioni e proposte conclusive

La complessità del quadro descritto e l'opportunità di segnalare possibili linee d'intervento hanno quindi indotto il Comitato a svolgere un percorso conoscitivo e di approfondimento – affidando il ruolo di relatori agli onorevoli Enrico Borghi e Federica Dieni – nel quale sono stati raccolti elementi informativi tramite le audizioni dell'Autorità delegata, dei direttori dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), dei Ministri dell'interno e della giustizia, del Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri.

Il Comitato ha avviato una riflessione sul tema della radicalizzazione che ha avuto la possibilità di approfondire in diverse audizioni, rilevando un'indicazione circa l'elevazione del rischio connesso ai fenomeni violenti, anche come possibile conseguenza delle recenti vicende geopolitiche che stanno interessando le aree del Sahel e dell'Afghanistan. Si vogliono qui presentare alcune brevi considerazioni sul contrasto a tale fenomeno.

Emerge con chiarezza che occorre avvalersi di una pluralità di strumenti, non solo di politica repressiva, strumenti che esigono un costante adattamento e aggiornamento per reagire ad attacchi spesso realizzati con modalità e tempistiche imprevedibili. La prevenzione, la repressione e la cooperazione sono le aree in cui occorre agire con interventi efficaci, lungimiranti e integrati. La cornice complessiva delle azioni di contrasto al terrorismo deve necessariamente coniugare questi tre ambiti, con la con-

sapevolezza che si rende indispensabile un modello interpretativo che sia in grado di integrare i meccanismi micro (individuali) con quelli macro (sociali e culturali): solo in questo modo potranno essere messe in campo tecniche efficaci di prevenzione nella lotta al terrorismo.

Il Comitato segnala l'esigenza urgente e non più dilazionabile di un intervento legislativo che, anche tenuto conto delle varie iniziative richiamate in precedenza e in analogia a quanto accaduto in altri ordinamenti europei, doti il nostro Paese di una disciplina idonea a contrastare in modo più incisivo il crescente fenomeno della radicalizzazione di matrice jihadista, quale nuova frontiera della minaccia terroristica, come attestato dai dati statistici sopramenzionati e dalle risultanze dei lavori del Comitato.

Nel solco delle più recenti strategie europee e internazionali di prevenzione delle derive jihadiste, la deradicalizzazione entra, a pieno titolo, tra le politiche di antiterrorismo e rappresenta un vero e proprio strumento securitario di controllo e di riduzione della minaccia eversiva e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche.

È necessario dare vita a programmi culturali che sappiano disegnare percorsi di interrelazione tra religioni e culture. La lotta al terrorismo e la necessità di mettere in campo nuove strategie per l'integrazione, oltre al rafforzamento di quelle esistenti, configurano un tracciato unico il cui fine, nel fronteggiare l'« islamizzazione del radicalismo », è quello di scardinare i presupposti di questa forma di estremismo.

Le scuole, le carceri, i luoghi di aggregazione islamici sono i luoghi fisici della sfida, ma un altrettanto cruciale campo di battaglia è il *web*.

Nel *web*, con uno sforzo di coordinamento tra i vari operatori, è necessario intercettare i crogiuoli della propaganda e intervenire fermamente là dove il processo di radicalizzazione dei singoli è in corso o è avvenuto.

Gli strumenti repressivi introdotti sono variegati ed efficaci, sebbene occorra sempre un loro adeguato affinamento. In particolare, ad esempio, in relazione al materiale di propaganda o di tipo manualistico, il Copasir condivide alcune osservazioni emerse durante le audizioni. La sola detenzione di tale materiale non è sufficiente a far scattare nessuna sanzione, richiedendosi invece la sua diffusione. È auspicabile che si introduca, ad esempio, tale fattispecie di reato sul modello dell'articolo 600-*quater* del codice penale sulla detenzione di materiale pedopornografico.

Infatti, da una parte, appare evidente che le modalità di approccio alla deradicalizzazione sono fortemente diversificate, dall'altra, è fondamentale intervenire tempestivamente sui soggetti radicalizzati, pur trattandosi di soggetti di diritto che non hanno (ancora) commesso un reato, ma che, in qualsiasi momento, possono decidere di partire per uno scenario di guerra o, peggio, attivarsi *in loco*.

L'anticipazione della soglia di punibilità allo scopo di perseguire le condotte preparatorie ai reati di terrorismo internazionale si inquadra all'interno di un contrasto a tali tipologie di crimini di carattere proattivo, in modo da erigere una barriera di sicurezza idonea a proteggere in via preventiva ed anticipatoria l'interesse alla tutela dei cittadini e delle istituzioni.

Occorre ricordare, come è emerso dalle audizioni dei vertici delle Forze dell'ordine, che il terreno dei *social network*, in cui avviene buona parte del proselitismo e della radicalizzazione dei soggetti a rischio, pone un problema dovuto al fatto che la giurisdizione in cui ricadono tali ambiti è estera, imponendo di fatto un limite alle indagini che incontrano difficoltà e rallentamenti in sede di rogatoria internazionale.

Non compete al Comitato definire nel dettaglio tipologie di nuove fattispecie incriminatrici, ma è doveroso segnalare l'esigenza di prospettare misure preventive di protezione che, nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali, siano in grado di fronteggiare le forme più aggressive di radicalizzazione di matrice confessionale, quale presupposto, spesso in rapida evoluzione, per la perpetrazione di gravissimi reati.

Infine, attesa la portata globale e transnazionale della minaccia, anche le migliori iniziative rischiano di risultare vanificate se non possono contare su una rete di cooperazione: interna, tra gli operatori interessati, e internazionale, tra i Paesi dell'Unione europea.

Alcuni degli strumenti esistenti di livello interno ed internazionale appaiono adeguati. Nel nostro Paese il CASA assolve alle proprie funzioni con efficacia, stimolando una preziosa sinergia tra i vari attori coinvolti, mentre a livello europeo il Programma di lotta al terrorismo, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2020, si iscrive in questo solco. Il ruolo dell'Europol come fulcro dello scambio informativo tra i Paesi dell'Unione europea risulta rafforzato e i Paesi sono invitati a fornire contributi di qualità al Centro di *intelligence* e situazione (*EU Intelligence and Situation Centre-EU INTCEN*). Inoltre a breve la Commissione produrrà un Codice di cooperazione di polizia che, oltre a indicare una forma più incisiva di cooperazione tra le Forze di polizia europee, prevede la creazione di una rete di operatori, tra cui Europol, che investighino a livello finanziario, al fine di colpire i flussi che finanziano il terrorismo.

In un'ottica di progressivo avanzamento dello strumentario più idoneo a fronteggiare la radicalizzazione, si possono avviare programmi specifici – come gli auspicati *Countering Violent Extremism* (CVE) – finalizzati a contenere l'effetto di quelle forme di proselitismo apologetico-eversivo di supporto al terrorismo. Si tratta di programmi utili a contrastare l'indottrinamento che si diffonde prevalentemente nel *deep* e *dark web* attraverso la narrativa di *influencer*, di imam radicali, di attori solitari (*lone actor*), veri e propri propugnatori di odio verso l'Occidente.

Nonostante, anche in Italia, non si sia ancora perfezionato un modello di livello nazionale che miri a rendere uniformi i percorsi e le buone pratiche di deradicalizzazione, vi sono, tuttavia, prime sperimentazioni locali che rappresentano attività assimilabili a quelle del cosiddetto approccio dall'alto verso il basso (*top-down approach*), ossia di collaborazione tra istituzioni, autorità e organi preposti alla lotta al terrorismo e altre istituzioni e operatori della società civile, anche ad esempio facendo ricorso all'applicazione di misure di prevenzione giudiziaria, che appaiono, per ora, una delle strategie possibili, ovvero rappresentano uno dei punti di forza del modello italiano di prevenzione della radicalizzazione dell'estremismo jihadista, dunque una risposta concreta alla necessità di sicurezza pubblica

e contestuale tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, si avverte l'esigenza di mettere a sistema queste iniziative in modo che esse siano inquadrare all'interno di un piano coerente e ordinato di interventi.

In questo scenario complesso e mutevole è necessario vigilare sull'aggiornamento e sull'armonizzazione degli strumenti di prevenzione e contrasto alla radicalizzazione, conciliando il bisogno di sicurezza con il necessario rispetto dei diritti di libertà.

Solo una strategia integrata – che affianchi misure reattive a quelle preventive e di anti-radicalizzazione – sarà in grado di contrastare efficacemente l'estremismo e la violenza terroristica.