

Audizione del guardasigilli Andrea Orlando in Commissione Affari Costituzionali della Camera

giovedì 2 febbraio 2017

Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati - Proposta di legge C.3558 dell'On. Stefano Dambroso ed altri, recante "Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista"

Premessa

Un'efficace risposta istituzionale al fenomeno della radicalizzazione violenta esige una complessa combinazione di elementi innovativi delle politiche di prevenzione e repressione criminale, ma anche una sapiente declinazione delle politiche pubbliche di accoglienza e di inclusione sociale. Naturalmente, all'uno ed all'altro fine è essenziale una corretta definizione dei contorni effettivi della minaccia jihadista in Italia e dei margini di intervento dello Stato.

Su tale aspetto mi soffermerò brevemente, per passare poi ad illustrare le attività già realizzate dal mio Dicastero e le strategie di intervento per il futuro. Toccherò sia gli aspetti relativi alla normativa interna ed internazionale che le specifiche linee di azione di contrasto della radicalizzazione, sia sul web che nei luoghi di esecuzione della pena.

La minaccia terroristica in Italia

Lo sviluppo del terrorismo internazionale in Italia si è evoluto in una duplice direzione. Da un lato, alcune inchieste hanno rivelato la presenza sul nostro territorio di frammenti di gruppi organizzati attivi in nord Africa, Medio Oriente o nel sub-continente indiano. Dall'altro, è stata individuata una scena jihadista autoctona, caratterizzata da elementi di forte eterogeneità sia nei profili demografici, sia nelle dinamiche di mobilitazione, sviluppatasi in parallelo all'affermarsi del fenomeno dello Stato Islamico.

A questi profili evolutivi ineriscono i rischi maggiori.

Come noto, la Relazione sulla Politica dell'Informazione per la Sicurezza presentata al Parlamento nel marzo 2016 conclude ritenendo che l'Italia è sempre più esposta alla minaccia del terrorismo di matrice jihadista, sia come "target potenzialmente privilegiato sotto un profilo politico e simbolico/religioso", che come "terreno di coltura di nuove generazioni di aspiranti mujahiddin, che vivono nel mito del ritorno al califfato e che, aderendo alla campagna offensiva promossa da DAESH, potrebbero decidere di agire entro i nostri confini".

La serietà e la gravità del rischio di attentati terroristici in Italia è stata anche più autorevolmente rimarcata dal Capo della Polizia.

Tale valutazione trova, peraltro, riscontro nei dati giudiziari relativi alle più recenti indagini, le quali sembrano confermare la presenza sul nostro territorio di "lone actors" pronti ad usare la violenza, in scenari mediorientali o in territorio italiano.

Sinora, l'azione delle forze di Polizia e della Magistratura è valsa a scongiurare i più gravi pericoli.

Il bisogno di politiche di prevenzione e contrasto della radicalizzazione

La condizione di relativa tranquillità di cui ha goduto l'Italia finora potrebbe dunque mutare. Una risposta sempre più adeguata alla radicalizzazione violenta diviene, pertanto, una priorità politica.

In tale ottica, appare quanto mai apprezzabile l'approccio multidisciplinare che è alla base dell'iniziativa legislativa dell'on. Dambrosio e degli altri Deputati cofirmatari, di cui condivido l'ispirazione generale, che privilegia l'indirizzo delle politiche del Governo verso una dimensione non di mera repressione, ma di prevenzione e recupero umano, sociale, culturale e professionale dell'individuo interessato.

Il quadro normativo interno e la valutazione delle Nazioni Unite

Le misure presentate nel progetto di legge si inseriscono in un quadro normativo di prevenzione e repressione del fenomeno terroristico che appare già solido e che offre strumenti investigativi e giudiziari adeguati.

In proposito, voglio ricordare l'intervento legislativo che dal 2015 ha assicurato il recepimento, nel nostro ordinamento, delle fattispecie di reato previste dagli strumenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa per contrastare la minaccia posta dai foreign terrorist fighters, rafforzando altresì gli strumenti di indagine e di prevenzione anche attraverso azioni "offensive" in grado di contrastare l'utilizzo del web da parte delle organizzazioni terroristiche.

Segnalo, inoltre, l'avvenuta ratifica, nel luglio 2016, di cinque strumenti del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite volti a prevenire e contrastare il terrorismo, che ha portato alla penalizzazione degli atti di terrorismo nucleare e ha consentito il pieno adeguamento della normativa nazionale agli standard di contrasto al finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo, previsti dalle raccomandazioni del GAFI.

Siamo stati tra i primi Paesi al mondo ad adottare tali importanti riforme, com'è stato riconosciuto dalla Nazioni Unite nell'ultimo rapporto di valutazione dell'Italia del Comitato Antiterrorismo dell'ONU.

Il rapporto individua, quali punti di forza del nostro sistema, la trattazione dei casi di terrorismo da parte di magistrati indipendenti, laddove altri Paesi fanno ricorso a giurisdizioni militari o comunque speciali, ma dotate di ridotta autonomia.

Il rapporto sottolinea con favore anche la nostra scelta di attribuire alla Direzione Nazionale Antimafia le competenze di impulso e coordinamento investigativo anche in materia di terrorismo, colmando una grave lacuna del sistema.

Viene, infine, lodata l'eccellente cooperazione tra organismi di prevenzione e di contrasto al terrorismo nell'ambito del CASA (Comitato di analisi strategica antiterrorismo), il cui database è collegato con il Sistema di informazione Schengen e con Interpol.

Ma più significativo ancora è forse il riconoscimento all'Italia di aver raggiunto, nella lotta al terrorismo, il giusto equilibrio tra esigenze di sicurezza e rispetto dei diritti umani, assicurando la piena tutela, in particolare, alla presunzione di innocenza e alla libertà di movimento delle persone.

Il quadro normativo internazionale: la centralità dello scambio di informazioni

Sul versante della normativa dell'Unione europea, abbiamo sostenuto con determinazione, nell'ambito del negoziato della nuova direttiva antiterrorismo di ormai imminente adozione, un testo ambizioso, in grado davvero di innalzare l'efficacia dell'azione di contrasto alle nuove minacce.

Abbiamo ottenuto, a seguito dei negoziati con il Parlamento europeo, un buon compromesso su questioni nodali, quali:

- la criminalizzazione del viaggio con finalità di terrorismo anche all'interno dell'UE,
- la rimozione o il blocco dei contenuti on-line che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato terroristico,
- l'obbligo degli Stati Membri di dotarsi delle misure necessarie a garantire un efficace e rapido scambio di informazioni raccolte nel quadro di procedimenti penali collegati a reati terroristici o a fatti comunque rivelatori di fenomeni di radicalizzazione violenta.

E' proprio il profilo della condivisione delle informazioni quello forse più delicato e cruciale. Non possiamo che auspicare, in questa direzione, un maggiore impegno comune e scelte chiare e nette dei singoli Stati.

Con analogo impegno seguiremo gli ormai prossimi lavori negoziali relativi al pacchetto di strumenti per il rafforzamento delle misure di contrasto al finanziamento del terrorismo appena presentato dalla Commissione europea al Consiglio informale dei Ministri della Giustizia svoltosi a Malta il 27 gennaio scorso, anche nella prospettiva del necessario adeguamento del quadro normativo europeo agli strumenti internazionali introdotti nella più ampia cornice di cooperazione delle Nazioni Unite e del GAFI.

Proprio nella prospettiva della collaborazione fra gli Stati del G7, nell'ambito della presidenza italiana appena avviata, terrorismo e contrasto al terrorismo violento e alla radicalizzazione costituiscono tematiche prioritarie alle quali offriremo il nostro contributo.

Nel contrasto del terrorismo internazionale, decisivo è il tema dell'armonizzazione delle regole in materia di controllo delle comunicazioni, di accesso ai dati informatici e di utilizzazione processuale degli esiti.

In tal senso, vanno anche le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del giugno scorso, che hanno dato l'avvio ad una approfondita valutazione delle questioni relative alla prova nel cyberspace, con particolare riguardo ai criteri di individuazione della giurisdizione competente ed alla acquisizione transfrontaliera della prova stessa.

Siamo convinti, infatti, che cooperazione, tempestività nello scambio di informazioni e coordinamento dell'attività di indagine siano elementi determinanti per una strategia globale di contrasto del terrorismo.

Anche per questo, abbiamo sostenuto con ferma convinzione la necessità di non rinunciare alla costruzione di una Procura Europea forte e con ampi poteri di indagine.

Una prospettiva sinora frenata dal ripiegamento di molti Stati dell'Unione in una dimensione domestica, resta a passare a forme verticali di collaborazione fra gli Stati membri.

Nella nostra visione, il futuro Ufficio del Pubblico Ministero Europeo dovrebbe godere di forti garanzie di indipendenza ed essere dotato di competenze chiare e poteri investigativi efficaci così da poter essere chiamato ad estendere il suo campo di azione dalla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ad altre forme gravi di criminalità con una dimensione transfrontaliera, in primis ai reati di terrorismo, secondo quanto, del resto, previsto dai trattati.

L'attuale testo di compromesso, è inferiore a queste aspettative e per questo non possiamo offrire il nostro sostegno ad esso, pur rimanendo l'Italia impegnata in modo costruttivo nei negoziati per la creazione dell'Ufficio.

Un'Europa timida nel costruire strumenti giurisdizionali comuni dà un segnale di debolezza e di arretramento in una fase che invece esige coraggio e fiducia reciproca.

Anche su scala paneuropea abbiamo registrato passi importanti.

Nell'ambito della partecipazione italiana al Consiglio d'Europa, l'Italia ha presieduto nel 2016 un gruppo di lavoro incaricato di aggiornare la Raccomandazione sulle tecniche speciali di indagine in materia di terrorismo.

Le novità riguardano l'inserimento delle indagini patrimoniali e di quelle informatiche anche on-line, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'indagato, nonché la previsione della cooperazione con istituti bancari e Internet Service Providers per rendere possibili tali accertamenti.

Il nuovo testo della Raccomandazione è stato approvato dal Comitato di esperti per il terrorismo del Consiglio d'Europa a novembre 2016 e verrà presto adottato dal Comitato dei Ministri.

Siamo, inoltre, impegnati nei lavori del Consiglio d'Europa sui reati relativi ai beni culturali, finalizzati all'adozione di una nuova Convenzione che preveda norme penali comuni in materia di traffico illecito di detti beni, anche in considerazione della accresciuta rilevanza di tale fenomeno quale fonte di finanziamento del terrorismo.

Siamo altresì impegnati nei negoziati relativi alle nuove Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sui "lupi solitari", di cui l'Italia presiede il Comitato di redazione.

Il ruolo sempre più operativo dei numerosi fori multilaterali che si occupano della materia, nell'attuale fase di recrudescenza del fenomeno terroristico, e la moltiplicazione dei canali e dei programmi di cooperazione multilaterale, se accentuano l'esigenza di coordinamento della collaborazione fra Stati, richiedono notevoli sforzi aggiuntivi anche a livello nazionale.

L'attenzione in merito si è concretizzata nella creazione, presso il Gabinetto del mio Dicastero, di un gruppo di analisi strategica, incentrato sullo scambio di valutazioni ed esperienze tra la DNA, la Procura Generale presso la Corte di Cassazione, i vertici degli Uffici requirenti particolarmente impegnati nell'attività di contrasto, il Membro Nazionale di Eurojust, i magistrati di collegamento e tutti gli esperti giuridici presso le Rappresentanze italiane all'estero.

Tale metodologia di confronto tende ad ottimizzare la risposta giudiziaria al fenomeno del terrorismo internazionale, nonché a coordinare le attività nell'ambito della partecipazione italiana all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e alle Nazioni Unite.

Con riferimento ad Eurojust, sono state formulate direttive al Desk italiano di Eurojust, affinché assuma tutte le necessarie iniziative volte a favorire lo scambio proficuo e costante delle informazioni con gli organismi investigativi e di coordinamento competenti ed anzitutto con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Nella convinzione della necessità di una più stretta e sistematica collaborazione tra Amministrazioni e Autorità Giudiziarie dei vari Stati, all'indomani della strage di Parigi abbiamo ripristinato la figura del magistrato di collegamento in Paesi strategicamente rilevanti per il terrorismo: sono già operativi il magistrato italiano di collegamento in Francia e in Albania.

Per la prima volta nella nostra storia giudiziaria si insedierà un magistrato di collegamento presso il Regno del Marocco.

Sul piano della cooperazione giudiziaria bilaterale con Stati non appartenenti all'Unione europea, nell'ultimo triennio abbiamo svolto un'intensa attività negoziale tesa a concludere accordi in materia di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento delle persone condannate, giungendo alla firma di accordi con Costa Rica, Ecuador, Emirati Arabi, Kazakistan, Kenya, Macedonia, Nigeria, Bosnia e Colombia.

Altri ne sono stati parafati predisposti, con Kosovo e Serbia, Paese, quest'ultimo, dove mi recherò il 9 febbraio per la sottoscrizione dei trattati in materia di estradizione e assistenza giudiziaria.

Dovrebbero, inoltre, a breve entrare in vigore gli accordi con Panama e con il Regno del Marocco, la cui ratifica è già stata autorizzata dal Parlamento.

Ci siamo anche attivati per portare a termine il processo di ratifica degli accordi in materia di estradizione e assistenza giudiziaria con l'Egitto, firmati nel 2011, rimasto per lungo tempo bloccato a causa di refusi ed errori formali nei testi, soprattutto nella versione francese.

Superata questa fase, c'è stata una nuova sospensione dopo l'omicidio di Giulio Regeni.

Sono altresì in corso negoziati con Paesi di importanza strategica per la lotta al terrorismo e al crimine organizzato transnazionale, come Guatemala, Senegal, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Argentina, Filippine e Capo Verde, e investiremo nella ricerca di strumenti di collaborazione con Stati del Nord Africa che, seppure caratterizzati da situazioni politiche attualmente instabili, costituiscono nondimeno snodi territoriali cruciali per il contrasto a fenomeni criminali come terrorismo e traffico di migranti.

Le politiche svolte a livello nazionale e le linee programmatiche di intervento

A livello nazionale, sono state attuate specifiche iniziative ed elaborate precise strategie di intervento, sia sul piano normativo che organizzativo, nella consapevolezza che due luoghi, uno virtuale ed uno fisico, hanno negli ultimi tempi assunto un'importanza particolare nella diffusione di messaggi volti alla radicalizzazione violenta: il web e le prigioni.

Reati d'odio

Inizio dal web.

Riguardo alla lotta contro la discriminazione, il razzismo, l'incitamento all'odio e alla violenza che avvengono attraverso la rete, stiamo lavorando all'implementazione, nel nostro Paese, delle misure previste dal Codice di condotta sull'illecito incitamento all'odio online, la cui adozione, nel maggio 2016, abbiamo con forza sollecitato alla Commissione europea.

Si tratta di uno strumento innovativo che richiama ad un'azione congiunta le grandi piattaforme di Internet, le autorità statuali e le organizzazioni della società civile.

Sono già intervenuto pubblicamente sul tema per evidenziare che gli strumenti della giurisdizione da soli non riescono a far fronte all'insieme degli illeciti che si realizzano sulla rete, per l'incertezza delle competenze, per l'indeterminatezza degli autori e infine per la velocità con la quale si diffondono a livello virale e permangono sul web.

È per questa ragione che si è chiesta ed avviata la collaborazione, a livello nazionale ed europeo, con i principali social network.

A livello nazionale, abbiamo istituito, con l'Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali e con il Ministero dell'Interno, un gruppo di lavoro finalizzato a costruire sinergie tra le Amministrazioni dello Stato nel monitoraggio del fenomeno.

Costante è la tensione tra la prioritaria esigenza di intervenire a tutela dei soggetti vittime di hate speech e la tutela dell'autonomia delle piattaforme.

Se la rete è ormai uno dei luoghi principali del conflitto e della dialettica democratica, la risposta più efficace, autorevole e tempestiva non può essere quella della criminalizzazione, ma deve passare attraverso la creazione di sinergie tra le Amministrazioni pubbliche e la società civile.

Con l'Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali e le associazioni che lavorano sul tema, stiamo cercando di creare proprio questa rete di interazione, stimolando la nascita di soggetti non pubblici in grado di monitorare e smentire, ove necessario, ogni input funzionale alla propaganda d'odio, anche al fine di promuovere efficaci messaggi di contro-narrativa.

La realtà carceraria

Ma ancor più, abbiamo avviato un'intensa attività nelle carceri con lo scopo di analizzare, neutralizzare e contrastare quella zona grigia di proselitismo dei terroristi di matrice jihadista che fa presa soprattutto sulla seconda generazione di immigrati.

È questa la fascia che, in altri Paesi, ha subito maggiormente l'influenza delle predicazioni estremiste e che è più esposta al rischio di radicalizzazione.

Il carcere è un osservatorio in qualche modo privilegiato per cogliere elementi ed acquisire notizie sulla radicalizzazione.

Un aspetto che perciò deve essere particolarmente curato riguarda la condivisione delle informazioni acquisite.

È stato istituito presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria un apposito servizio per il coordinamento delle informazioni che giungono dagli Istituti penitenziari e per il collegamento con le altre forze di Polizia e l'accesso alle banche dati, nazionali ed estere.

Anche la disposizione interna dei detenuti incide sui rischi di proselitismo o di pericolosi sodalizi con le altre consorterie criminali.

I detenuti per reati di terrorismo internazionale sono perciò inseriti in un circuito penitenziario che prevede la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta.

Ma la guardia non va abbassata neppure nei "circuiti" comuni.

Per questo motivo, annualmente, il Nucleo Investigativo Centrale effettua una ricognizione capillare, al fine di rilevare alcuni degli indicatori elaborati a livello europeo per il rischio radicalizzazione: la pratica religiosa, i cambiamenti fisici, la routine quotidiana, l'organizzazione

della stanza detentiva, le modalità di relazione sociale ed il commento sugli eventi politici e di attualità.

I soggetti segnalati sono stati immediatamente sottoposti a monitoraggio e, nei loro confronti, è stata modificata il tipo di custodia, assumendo modelli detentivi più rigorosi.

I dati acquisiti mostrano che la situazione in Italia non è così allarmante come quella di altri Paesi europei.

Sono complessivamente 393 i detenuti sottoposti ad analisi per rischio di radicalizzazione violenta o proselitismo in carcere, con un diverso grado di pericolosità. La maggioranza è nata in Tunisia (115), Marocco (105), Egitto (27); vi sono poi 14 soggetti nati in Italia di cui tre con cognome di origine straniera.

Per 130 di tutti costoro non sono emersi segnali concreti di radicalizzazione; restano però sospettati e sottoposti ad osservazione.

88 soggetti, non ancora classificati come radicalizzati, hanno manifestato concreti e ripetuti atteggiamenti, anche in occasione di gravi attentati, che fanno presupporre vicinanza all'ideologia jihadista e quindi propensione alla attività di proselitismo e reclutamento.

Dei totali 393, tuttavia, soltanto 175 sono i detenuti classificati a forte rischio di radicalizzazione, di cui 46 sottoposti al regime detentivo di Alta Sicurezza, essendo imputati per reati di terrorismo.

Sulla complessiva popolazione carceraria, pari allo scorso lunedì a 55.381 detenuti, sono 18.825 i detenuti stranieri, pari dunque al 34 per cento.

I detenuti che provengono da Paesi con popolazioni tradizionalmente di fede musulmana, sono circa 14.680 (oltre la metà da paesi africani, 3.359 dal Marocco e 2.141 dalla Tunisia).

Tra di essi 6.290 hanno dichiarato di essere professanti: circa il 33% della popolazione dei detenuti stranieri e l'11% del totale della popolazione carceraria.

Sulla base delle attività di osservazione svolte i professanti mussulmani risultano di fatto circa 7.500 e gli Imam 157.

Per quanto grande sia lo sforzo di esercitare capillarmente una funzione di monitoraggio e controllo, non possiamo permetterci di sottovalutare i segnali di allarme, perché il carcere è un luogo dove si realizzano forme di radicalizzazione rapida e perché si tratta di soggetti vulnerabili. In carcere è alto il rischio che si diffondano forme di esclusione e isolamento, condizioni su cui il radicalismo fa leva per alimentare senso di vendetta e odio contro la società.

Garantire l'esercizio del culto fa parte del rispetto dovuto a un diritto fondamentale delle persone, ma serve anche a non alimentare pericolose sacche di risentimento.

Stiamo stipulando, in particolare, protocolli d'intesa con le associazioni religiose disponibili a favorire, nell'ambito del sostegno del diritto al culto, la circolazione di anticorpi in grado di debellare focolai di odio sociale e religioso.

Per consentire agli agenti di polizia penitenziaria di comprendere più a fondo le realtà che devono fronteggiare sono stati istituiti corsi di formazione specifici, indirizzati prioritariamente a quanti prestano servizio presso gli istituti penitenziari a più alto rischio di radicalizzazione.

In generale, l'educazione al pluralismo religioso è un decisivo strumento di prevenzione della radicalizzazione.

Occorre la presenza nelle carceri di persone formate che possano fornire ad una popolazione islamica che spesso possiede solo rudimentali conoscenze una coscienza più ampia e profonda dell'Islam, anche attraverso la guida della predicazione e della preghiera.

Allo stesso modo è indispensabile fornire agli educatori che operano nel sistema carcerario che abbiano conoscenze adeguate dell'Islam e del suo sistema etico e teologico, educare il personale penitenziario al pluralismo del culto, in grado di svolgere progetti mirati a contrastare con la conoscenza l'analfabetismo religioso presente nella realtà carceraria, e di fornire corsi qualificati e testati, utili a migliorare l'efficacia del lavoro coi ristretti.

Nella medesima prospettiva, abbiamo, inoltre, presentato alla Commissione europea due progetti finalizzati ad ottenere sovvenzioni da destinare alle attività di prevenzione e contrasto della

radicalizzazione violenta non solo in ambito carcerario, ma anche nella fase dell'esecuzione penale esterna.

In particolare, il progetto Rasmorad P&P (Raising Awareness and Staff Mobility on violent Radicalisation in Prison and Probation Services), già approvato e finanziato dall'Unione, mira alla elaborazione di un protocollo condiviso sulla valutazione del rischio e alla costruzione di percorsi di deradicalizzazione per i soggetti condannati per reati riconducibili all'estremismo e al terrorismo e in carico ai servizi penitenziari, nonché alla creazione di una rete nazionale di esperti del fenomeno. Il progetto T.R.A. In Training (Transfer Radicalisation Approaches In Training), invece, attualmente in fase di valutazione, intende favorire la collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali impegnati nelle attività di prevenzione della radicalizzazione violenta, sia attraverso azioni di formazione, sia attraverso la costruzione di un sistema di scambio di dati sui soggetti e sulle situazioni da monitorare, funzionale alla elaborazione dei programmi di deradicalizzazione. Tali progetti sono stati elaborati anche alla luce delle esperienze acquisite nell'ambito della partecipazione al Progetto europeo denominato RAN (Radicalisation Awareness Network), istituito dalla Commissione Europea con lo scopo di creare una rete tra esperti e operatori coinvolti nel contrasto al fenomeno della radicalizzazione violenta.

La necessità di costruire e aggiornare costantemente un sistema di indicatori del rischio di estremismo violento, in linea con le raccomandazioni del Consiglio di Europa, ci ha spinti a prevedere, nell'ambito dell'Accordo Quadro nei mesi scorsi sottoscritto con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, lo sviluppo di azioni comuni anche al fine di seguire l'evoluzione progressiva delle tecniche di prevenzione della radicalizzazione e del trattamento di soggetti già radicalizzati.

È stata inoltre fortemente rafforzata la collaborazione con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo, cui l'Amministrazione penitenziaria trasmette i dati e le analisi della propria azione di monitoraggio, consentendo l'espulsione di soggetti pericolosi - ad oggi 44, di cui 18 tunisini e 15 marocchini - o comunque l'avvio di specifiche attività di prevenzione e controllo da parte delle altre Forze di Polizia.

L'efficace attività di prevenzione è dimostrata anche dal recente arresto di un detenuto (Saber Hmidi) per il reato di associazione per delinquere con finalità di terrorismo, a seguito di indagini del p.m. di Roma originate proprio dall'attività di osservazione e controllo della polizia penitenziaria. In tale ambito di intervento, è oggi a disposizione uno strumento tecnologico (Terrorist Screening Center) che consente l'accesso ai nominativi dei soggetti ritenuti pericolosi e segnalati, sotto il profilo terroristico, da 80 Paesi del mondo.

Attraverso questo programma è possibile stringere le maglie e rilevare, ad esempio, se un soggetto, ristretto per reati comuni, in realtà sia stato segnalato da un altro Paese come pericoloso dal punto di vista terroristico.

Al fine della rapida individuazione della nazionalità dei detenuti stranieri e della loro identificazione, il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno hanno sottoscritto un protocollo per la costante condivisione dei dati e delle informazioni.

Sempre sotto il profilo dell'identificazione e della sicurezza, voglio sottolineare l'importanza della banca dati DNA, già prevista dalla legge 85 del 2009, di ratifica del trattato di Prum.

Il suo regolamento esecutivo è entrato in vigore, dopo lunga gestazione, il 10 giugno scorso, con l'istituzione, presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, del laboratorio centrale per la banca dati del DNA .

Il decreto applicativo, relativo al trattamento dei dati è stato adottato l'8 novembre 2016 e sarà adottato a breve un secondo decreto relativo alle modalità di cancellazione dei profili del DNA e di distruzione dei campioni biologici.

L'esperienza sul lavoro di prevenzione maturato in questi anni dimostra quanto sia rilevante, ai fini della riduzione delle aree di rischio, l'approccio complessivo del sistema penitenziario rispetto a questi temi.

Quanto più le strutture penitenziarie sono capaci di assicurare il rispetto dei diritti, la dignità degli individui e i percorsi di sostegno, recupero ed integrazione, tanto inferiori saranno i rischi per i detenuti di avvicinarsi a chi propone modelli fondati sull'estremismo, sulla contrapposizione e sul fanatismo.

La strada giusta da percorrere è, pertanto, quella di perseguire una crescente umanizzazione delle condizioni detentive, evitando la tentazione di introdurre limitazioni dei diritti dei ristretti, primo tra tutti quello al libero esercizio del culto in carcere.

Limitare i diritti, impedire in particolare o contenere l'esercizio del culto attraverso l'etero determinazione dei ministri di culto produce soltanto l'illusione di un maggiore controllo e di una maggiore sicurezza delle strutture penitenziarie.

L'esperienza dimostra come a fronte di divieti e limitazioni in questa materia i detenuti si organizzano con modalità differenti che di per sé si presentano come più rischiose perché meno visibili e sostanzialmente clandestine.

Il mondo della giustizia minorile

La significativa presenza, nei servizi minorili della giustizia, di detenuti minorenni e giovani adulti stranieri, ha imposto lo sviluppo di un'azione mirata a contenere i concreti rischi di radicalizzazione derivanti dalla peculiarità delle condizioni familiari, culturali ed economiche di molti di essi.

Attraverso i social è sempre più facile diffondere tra i giovani musulmani un approccio radicale alla religione, con il conseguente rischio di adesione alla propaganda d'odio posta in essere dalle organizzazioni terroristiche.

La diversità delle situazioni individuali impedisce di individuare modalità rigide di intervento a carattere generale, dovendosi necessariamente modulare, caso per caso, le azioni necessarie per prevenire i rischi dell'avvio di percorsi di radicalizzazione o per arginarli se già in atto.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha da tempo avviato una strategia complessiva diretta a contenere il rischio di radicalizzazione di detenuti minorenni e di giovani adulti, al momento molto contenuto (12 giovani risultano attenzionati), articolata lungo tre linee direttrici.

In primo luogo, l'agire dell'Amministrazione è orientato all'elaborazione di progetti educativi e trattamentali improntati all'accoglienza, sostegno e integrazione, che valorizzino i diversi patrimoni culturali e promuovano lo sviluppo dei diritti individuali, a partire dall'esercizio della libertà di culto.

In tal modo viene stemperato il rischio di isolamento ed emarginazione che alimenta spinte e derive terroristiche e crea anche il contesto necessario alla propaganda e al reclutamento jihadista.

Su tale versante, al fine di monitorare il messaggio religioso effettivamente veicolato ed evitare lo sviluppo di forme di indottrinamento improvvisate, devianti e pericolose, viene inoltre favorito l'accesso presso gli istituti dei mediatori culturali, tanto più determinanti in un contesto quale quello minorile in cui maggiori sono i rischi di influenze negative, per la particolare sensibilità e ricettività dei minori rispetto agli adulti.

Attraverso la collaborazione di tali figure professionali - decisiva anche nel circuito penitenziario per adulti - viene assicurata una attenta attività di osservazione che consente di esaminare, in chiave di prevenzione, tutti quegli elementi sintomatici di avvio di percorsi di radicalizzazione.

In secondo luogo, a progetti trattamentali mirati si accompagna una compiuta attività di monitoraggio e analisi delle informazioni.

In particolare, sulla scorta delle esperienze di confronto maturate in sede europea, sono stati individuati specifici indicatori, la cui costante rilevazione, anche attraverso il sistema informativo dei servizi minorili (SISM), consente di sviluppare forme di vigilanza mirata o di elevare il livello di attenzione.

All'interno degli Istituti penali minorili e nei Centri di prima accoglienza l'attività di osservazione e conoscenza, demandata agli operatori penitenziari, ha lo scopo di condurre, in chiave preventiva,

all'adeguato apprezzamento dei rischi di proselitismo legati alla diffusione di messaggi distorti ed estremisti dell'Islam.

L'attività di raccolta ed analisi dei dati viene garantita da un referente individuato dal direttore che procede alla tempestiva comunicazione alla D.G. personale, risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile ed all'ufficio per l'Attività Ispettiva e di controllo del Dipartimento.

La medesima attività viene garantita da un referente presso gli Uffici dei Servizi sociali minorili. Viene inoltre assicurata la piena circolarità e condivisione di tale patrimonio informativo, non solo tra gli operatori tutti del settore minorile, ma anche con le forze di polizia e con gli organismi istituzionalmente deputati alla prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione.

In tal senso proficua è la diretta collaborazione del Dipartimento della giustizia minorile con il C.A.S.A.

Da ultimo, come già rappresentato, l'investimento nella formazione del personale di Polizia penitenziaria.

Ulteriori prospettive, anche sul fronte minorile, si aprono infine con la proposta di legge dell'on. D'Ambruoso nella parte in cui (art. 7) viene prevista l'adozione di un Piano nazionale teso a garantire ai soggetti coinvolti in fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo a sfondo jihadista, condannati o internati, un trattamento penitenziario finalizzato alla rieducazione e alla deradicalizzazione.

La connotazione multidisciplinare del Piano nazionale appare infatti coerente con il ruolo attivo della comunità esterna all'azione rieducativa del detenuto, come previsto dall'art. 17 ord. pen., e consentirà di valorizzare il ruolo dei mediatori culturali di cui è indispensabile un cospicuo incremento.

Si auspica, infine, che nella definizione dei criteri diretti a disciplinare l'esercizio del culto, sia con riferimento agli spazi dedicati alla preghiera, che in ordine all'individuazione degli imam, il dibattito parlamentare possa orientare alla definizione di criteri "elastici" non eccessivamente restrittivi per evitare rischi di isolamento e forme di aggregazione interna meno visibili.

L'esecuzione penale esterna

Per tutto quanto detto, la sfida più ambiziosa è rappresentata dal ricorso sempre più ampio, anche con riferimento all'ambito di odierno interesse, a sanzioni penali diverse dalla detenzione, attraverso percorsi che, pur mantenendo fisionomia di sanzione, possano consentire il reinserimento sociale del condannato senza rischi per la comunità, rafforzando al tempo stesso la dimensione riparativa della giustizia penale.

L'esecuzione penale esterna non va ridotta a mera funzione deflattiva volta a diminuire il numero dei detenuti e la pena scontata sul territorio non va confusa con la concessione di un beneficio privo di effettività.

Per il prossimo triennio sono stati assegnati rispettivamente all'esecuzione penale esterna 4, 7, e 11 milioni per anno, a partire dal 2017, ed altri ancora ne saranno stanziati per rafforzare l'operatività degli uffici di esecuzione penale esterna con personale sempre più altamente specializzato.

Costituisce una assoluta priorità l'individuazione di una metodologia di intervento specifica per i soggetti a rischio, che preveda il coinvolgimento del contesto familiare, sociale e territoriale di appartenenza.

Del resto, questa è la direzione di intervento politico che ci indicano le organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

Il Consiglio dell'Unione europea, nelle conclusioni adottate il 20 novembre 2015, ha invitato gli Stati membri ad adottare un approccio individualizzato nei confronti dei condannati che presentano segni o rischi di radicalizzazione, considerando l'opportunità di applicare misure alternative alla detenzione ove le esigenze di sicurezza lo consentano.

Al fine di attuare tale indirizzo politico, la Commissione europea ha adottato il 14 giugno 2016 una comunicazione finalizzata a sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento, in cui evidenzia l'importanza di "spezzare il ciclo vizioso" della radicalizzazione nelle carceri.

Nello stesso senso vanno le raccomandazioni delle Nazioni Unite contenute nel Piano d'Azione per la prevenzione dell'estremismo violento presentato nel gennaio 2016 e le linee guida adottate dal Consiglio d'Europa nel marzo 2016, dove la detenzione viene indicata come "ultima risorsa" nella fase di esecuzione della pena per i soggetti esposti a radicalizzazione.

In tale ottica di recupero, l'amministrazione penitenziaria sta opportunamente approfondendo l'ipotesi di utilizzare in futuro anche le colonie agricole quali possibili luoghi di esecuzione della pena in un contesto di partecipazione al lavoro che appare idoneo alla prevenzione dei rischi di radicalizzazione.

Conclusioni

Credo che la strada intrapresa dal Governo sia quella giusta. Non si tratta infatti di inseguire emergenze con interventi disorganici, né puramente declamatori, ma di costruire e rafforzare progressivamente, come ho cercato di mostrare, politiche di sicurezza nutrite di analisi aggiornate, monitoraggi compiuti ed efficaci, interventi coordinati e concreti.