



6/2017

## IL DETENUTO A RISCHIO RADICALIZZAZIONE E I RIMEDI DELLA PREVENZIONE TERZIARIA: TRIAGE INIZIALE, SCELTA ALLOCATIVA E RUOLO DEGLI OPERATORI PENITENZIARI(\*)

di Francesca Delvecchio

**Abstract.** *Partendo dal dato ormai conclamato secondo cui il carcere rappresenta oggi uno dei nuovi luoghi di addestramento al terrorismo di matrice islamica, la relazione individua il primo contatto con l'Amministrazione Penitenziaria come un momento particolarmente a rischio: la fase dell'assegnazione, così come delineata dall'art. 14 o.p., lungi dall'essere un mero adempimento logistico e burocratico, rappresenta invece il primo step del trattamento rieducativo, potendo condizionare positivamente o negativamente tutto il successivo cursus carcerario. L'individualizzazione dell'assegnazione, così, diviene un crocevia essenziale per qualsiasi percorso riabilitativo e rieducativo, chiamando in causa tutte le forze dell'Amministrazione Penitenziaria, non solo la polizia, ma anche esperti, mediatori, ministri di culto, in un'ottica di gestione multidisciplinare e condivisa.*

*Mentre l'Europa invita gli Stati membri ad adottare procedure di valutazione del rischio standardizzate, sul versante interno queste indicazioni si scontrano con le criticità del nostro sistema penitenziario: il sovraffollamento, se pur in fase di riassorbimento, costituisce ancora una tara del sistema e, in parte qua, orienta – se non addirittura dirige – le scelte allocative. Le esigenze pratiche, così, declassano la collocazione del nuovo arrivato ad un'operazione meramente burocratica, interamente affidata all'improvvisazione e che, per giunta, sfugge ad ogni controllo di tipo giurisdizionale.*

SOMMARIO: 1. La lotta al terrorismo: dalla repressione alla prevenzione terziaria. – 2. La scelta allocativa come momento nevralgico della strategia deradicalizzante. – 3. I protagonisti dell'assegnazione. – 4. Linee guida in tema di *individual assessment* – 5. Prospettive applicative reali e *in fieri*.

---

\* Il contributo costituisce il testo, integrato con riferimenti bibliografici, dell'intervento svolto dall'Autrice al Convegno Internazionale nell'ambito del XVII Congresso Interpoj, "La radicalizzazione nei circuiti penitenziari: terrorismo, criminalità organizzata e microcriminalità tra prevenzione terziaria e associazioni differenziali" (Salerno, 2 e 3 maggio 2017).



6/2017

## 1. La lotta al terrorismo: dalla repressione alla prevenzione terziaria.

Le scelte di politica criminale, è fatto notorio, riflettono con estrema chiarezza le vicende politiche, sociali e giudiziarie di un Paese. Terrorismo internazionale e sicurezza individuale e collettiva rappresentano, oggi, le nuove sfide della modernità.

Seppur tra spinte e contropunte del legislatore ordinario, parabole costituzionali ascendenti e discendenti, sollecitazioni – quando non vere e proprie imposizioni – della comunità e della giustizia sovranazionale, il quadro di sintesi che si può trarre è sicuramente quello di una forte reazione “emotiva” alla minaccia<sup>1</sup>.

Questi dati trovano precisa conferma nell'ultima stagione di riforme del sistema di giustizia penale italiano, la cui risposta si è materializzata nel tradizionale armamentario: costruzione di nuove fattispecie maggiormente tipizzate, previsione di nuove e mirate circostanze aggravanti, elevazione delle pene, con le sue più stringenti ricadute sostanziali e processuali, rafforzamento degli strumenti precautelari, cautelari e acceleratori, inasprimento degli strumenti esecutivi e penitenziari<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla risposta del sistema penale nello stato di emergenza, cfr. AA.VV., *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, a cura di S. Moccia, Napoli, 2009. Sul tema si veda anche V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010. V. inoltre i contributi di R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale*, Torino, 2008, 179 ss.; da ultimo, ID., [Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?](#), in questa Rivista, 30 marzo 2017, 4 ss. Sul fenomeno del jihadismo in Italia si veda L. VIDINO, *Il jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione*, Milano, 2014.

<sup>2</sup> Siamo nella stagione del diritto penale del nemico. Nel corso delle cicliche ondate emergenziali che scandiscono la tradizione ordinamentale italiana, la dicotomia diritto penale del cittadino/del nemico viene risolta a favore del secondo, privilegiando esclusivamente le funzioni securitarie, a discapito delle garanzie fondamentali dell'individuo, che le moderne democrazie costituzionali affermano. Su questa deriva del sistema penale vi è una ricca produzione letteraria: *ex multis*, M. DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004; L. FERRAJOLI, *Il «diritto penale del nemico» e la dissoluzione del diritto penale*, in *Quest. giust.*, 2006, 797 ss.; F. MANTOVANI, *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 470 ss.; T. PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, 2014, Pisa; A. PAGLIARO, *“Diritto penale del nemico”: una costruzione illogica e pericolosa*, in *Cass. pen.*, 2010, 2460 ss.

Tanto a livello sostanziale quanto procedurale è stata adottata una tecnica legislativa “a trazione anteriore”<sup>3</sup>: nella prima area, punendo le condotte preparatorie<sup>4</sup>, nel secondo campo attraverso uno smodato ricorso alle misure preventive e cautelari<sup>5</sup>.

Il *trend* nazionale corre, dunque, su due binari paralleli: il primo passa per il sistema penale ed è volto a creare misure idonee per la repressione del fenomeno, prevedendo nuove norme incriminatrici ed ampliando il campo di applicazione di quelle preesistenti; il secondo, invece, in maniera speculare, si muove sul terreno delle misure di prevenzione, contrastando una vasta gamma di attività preparatorie rispetto alla possibile commissione di reati di matrice terroristica. Si va consolidando, quindi, una sempre più stretta sinergia tra prevenzione primaria e repressione.

Medesima strategia è stata assunta a livello sovranazionale; anzi, può dirsi che proprio le iniziative comunitarie abbiano pilotato la normativa nostrana.

Da un lato, l’Unione risponde agli atti di terrorismo che divampano in Europa con una nuova direttiva, la 2017/541<sup>6</sup>, che aggiorna e amplia gli strumenti di lotta al

<sup>3</sup> Si tratta di una classica forma di tutela propria del diritto penale politico di cui le norme penali anti-terrorismo rappresentano l’espressione moderna, che si sostanzia nel potenziamento della prevenzione. Di fondo, vi è «l’esigenza di una risposta preventiva accentuata, che controlli alla radice le fonti di rischio, piuttosto che i pericoli concreti». Così, M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2008, 3561. V. altresì R. BARBERINI, *Il diritto penale e la legislazione di emergenza contro il terrorismo*, in *Quest. giust. online*, 7 maggio 2015, 1 ss.; G. GRASSO, *L’anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 693 ss.

<sup>4</sup> A seguito di tre riforme realizzate nello stretto arco temporale di poco più di un decennio (dapprima con il D.L. 27 luglio 2005, convertito con modificazioni nella l. 31 luglio 2005, n. 155; poi, in rapida successione, con il D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, in l. 17 aprile 2015, n. 43 e con poi con la l. 28 luglio 2016, n. 153), in attuazione di normative europee o internazionali, il legislatore ha previsto ben quattro nuove fattispecie: quella di arruolamento, introdotta nel 2005 e riformata nel 2015, che punisce la condotta dell’arruolatore e dell’arruolato (art. 270-*quater* c.p.); la fattispecie di addestramento, anch’essa introdotta nel 2005 e riformata nel 2015, che punisce la condotta dell’addestratore e dell’istruttore, da un lato, e quella dell’addestrato, dell’istruito e dell’auto-istruito, dall’altro lato (art. 270-*quinquies* c.p.); la fattispecie di organizzazione di trasferimenti, introdotta nel 2015 (art. 270-*quater*.1 c.p.), e la fattispecie di finanziamento, introdotta nel 2016 (art. 270-*quinquies*.1 c.p.). In tema, senza pretese di esaustività, AA.VV., *Il nuovo “pacchetto” antiterrorismo*, a cura di R. Kostoris-F. Viganò, Torino, 2015, 3 ss.; M. CAPUTO, *Tra viaggi e miraggi: l’impatto sul codice penale delle nuove fattispecie antiterrorismo*, in AA.VV., *Il nuovo volto della giustizia penale*, a cura di G.M. Baccari-K. La Regina-E.M. Mancuso, Padova, 2015, 77 ss.; G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della L. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 1388 ss.

<sup>5</sup> Si pensi, in tema di misure di prevenzione, alla sorveglianza speciale con finalità antiterrorismo prevista nella nuova normativa anche per coloro che intendano raggiungere le aree di conflitto per unirsi a organizzazioni terroristiche. In tema, A. BALSAMO, [Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione](#), in *questa Rivista*, 2 marzo 2015, 1 ss.; G. LEO, [Nuove norme in materia di terrorismo](#), in *questa Rivista*, 18 dicembre 2015, 4 ss.; W. NOCERINO, *Le norme italiane di contrasto al terrorismo: repressione e prevenzione tra diritto interno ed internazionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 4, 1287 ss.

<sup>6</sup> La direttiva 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, costituisce solo l’ultimo prodotto di un nutrito *corpus* normativo che nell’ultimo decennio ha ridefinito gli strumenti della lotta al terrorismo internazionale. Il suo arrivo era stato preannunciato il 28 aprile 2015 quando la Commissione europea presentò l’Agenda europea sulla sicurezza per il periodo 2015-2020, individuando nella lotta alla radicalizzazione una delle sfide più urgenti. Il provvedimento si pone in continuità in



6/2017

terrorismo, includendo nuovi reati come l'addestramento e i viaggi per scopi terroristici e rafforzando la tutela delle vittime<sup>7</sup>; dall'altro, attraverso una serie di risoluzioni e comunicazioni, propone strumenti in funzione preventiva e deradicalizzante<sup>8</sup>.

È di certo un periodo di grande fermento legislativo: gli interventi si avvicendano in rapida successione mossi dalla necessità di adattare la risposta del sistema penale al perenne divenire che caratterizza il terrorismo transnazionale. E in questo quadro fortemente dinamico a cambiare non sono solo le *forme* della radicalizzazione, ma anche i *luoghi* di proselitismo: non più solo le moschee, ma anche (*rectius*: soprattutto) le carceri<sup>9</sup>.

La durezza dell'ambiente conseguente alla privazione della libertà, l'emarginazione sociale, la violenza e la pressione del gruppo sono tutti elementi che pongono in crisi il detenuto, generando un naturale senso di appartenenza, che per molti si traduce nell'avvicinamento alla religione<sup>10</sup>. Quando, però, l'appartenenza religiosa

---

particolare con quattro precedenti fonti dell'Unione: non solo le summenzionate decisioni quadro n. 475 del 2002 e 671 del 2005, ma anche la direttiva 2012/29/UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato; infine, con la recente direttiva 2015/849/UE in materia di prevenzione del finanziamento al terrorismo.

<sup>7</sup> Le nuove norme rafforzano ed estendono il campo di applicazione della legislazione in vigore. In particolare, sono considerati reati i viaggi all'interno, all'esterno o verso l'UE per fini terroristici, l'organizzazione e l'agevolazione di tali viaggi, anche tramite sostegno logistico e materiale, come l'acquisto di biglietti o la pianificazione di itinerari, la partecipazione e la realizzazione di addestramento a fini terroristici, ad esempio per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o sostanze nocive o pericolose, la raccolta e la messa a disposizione di capitali per il finanziamento delle attività terroristiche.

<sup>8</sup> Va ricordata, innanzitutto, la Comunicazione della Commissione europea approvata il 15 gennaio 2014 su "Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE" nella quale in particolare si auspica un approccio integrato alla lotta al terrorismo e che si concentri su misure di prevenzione; nello stesso solco si pone poi la Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo adottata a Bruxelles in occasione della riunione informale dei Capi di Stato o di Governo, che si è svolta il 12 febbraio 2015. Stesso spirito anima le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento adottate il 20 novembre 2015, poi confluite nella Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche. Un percorso che la Commissione intende proseguire e intensificare, come si evince dalla sua comunicazione del 20 aprile 2016, ove non solo si fa il punto dei progressi compiuti in merito alle azioni previste dall'Agenda europea sulla sicurezza, ma si elabora anche una tabella di marcia che individua una serie di ambiti d'intervento prioritari nella lotta al terrorismo, a dimostrazione di come la costruzione di una risposta al terrorismo sia costantemente in aggiornamento.

<sup>9</sup> Per un inquadramento generale della situazione nazionale ed europea si rinvia a R. ROMANELLI, *The Jihadist Threat in jail: Islam and the processes of radicalization in European prisons*, in *Arch. pen.* online, 2012, 2, 1 ss.

<sup>10</sup> L'impatto con il carcere, unito al sentimento di fallimento esistenziale e la relativa mortificazione, può determinare in alcuni soggetti un ritorno alla pratica religiosa o una conversione ad un altro credo. In vari paesi europei si è assistito, infatti, ad un aumento delle conversioni di individui fragili, che cercano nell'islam una tregua da un passato inquieto. La sofferenza per la privazione della libertà, l'emarginazione sociale, l'insoddisfazione nei confronti del sistema giuridico e/o carcerario, a cui può aggiungersi la pressione o violenza (fisica/psicologica) del gruppo, l'influenza di soggetti radicalizzati, sono tutti elementi che possono acuire il sentimento di profondo isolamento e di emarginazione dei soggetti più deboli, generando un desiderio di appartenenza, di identità di gruppo, di tutela e guida religiosa, che possono costituire i prodromi di una radicalizzazione. Sul punto, G. DITO-A. ZACCARIELLO, *Il sistema carcerario di fronte*

nasconde il seme del radicalismo è quesito di non poco conto perché chiama in causa quel difficile bilanciamento fra sorvegliare e garantire, parafrasando Foucault<sup>11</sup>.

Gli Stati membri dell'Unione Europea sono colpiti in misura diversa dal fenomeno della radicalizzazione e del reclutamento di adepti; per quanto riguarda l'Italia, sembra potersi affermare che i movimenti vicini al panorama del radicalismo islamico non siano ancora presenti in maniera strutturata sul territorio, anche se è innegabile come, nel contesto penitenziario, tali tendenze diventino esponenzialmente più pericolose<sup>12</sup>.

Come combattere questo nuovo fenomeno in emersione? Gli strumenti della repressione e della prevenzione primaria non appaiono sufficienti: quando il fondamentalismo nasce e si sviluppa nelle carceri l'unico strumento valido non può che appartenere alla c.d. prevenzione terziaria<sup>13</sup> e va ricercato nel trattamento rieducativo della pena e nei suoi strumenti.

L'istruzione, la buona pratica religiosa, la formazione professionale e la possibilità di accedere al lavoro anche esterno costituiscono sicuramente una risposta incisiva, ma propongono quel tradizionale approccio "dall'interno" che va integrato con una nuova prospettiva che «abbass(i) i ponti levatoi tra carcere e società»<sup>14</sup>. È questa la via maestra tracciata nel corso degli Stati Generali, su cui di recente – e assai più incisivamente – è intervenuto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che raccomanda l'implementazione di nuove forme di sanzioni alternative alla detenzione – quali il

---

*alla questione del terrorismo di matrice confessionale. Caratteristiche della minaccia e strumenti per la prevenzione e il contrasto in ambito penitenziario*, in *Riv. pol.*, 2016, 9, 1067. Conf., N. GIORDANO, *Proselitismo in carcere e ruolo del ministro del culto islamico*, in *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, a cura dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari, Quaderni ISPP, 2012, n. 9, 72.

<sup>11</sup> Come precisano, V. FABRETTI-M. ROSATI (a cura di), *L'assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio- Rapporto di ricerca*, Centre for the Study and Documentation of Religions and Political Institutions in Post-Secular Society CPSP, ottobre 2012, 28, «non è raro che, specie da parte del personale di custodia, si estremizzi il profilo dei detenuti osservanti, definendolo come "integralismo"».

<sup>12</sup> Partiamo dai numeri che hanno prodotto l'allarme: lo scorso 11 gennaio il Ministro della Giustizia ha riportato i dati ufficiali dell'Amministrazione Penitenziaria rispondendo a un'interrogazione parlamentare. Secondo i dati trasmessi dal D.A.P. i detenuti che sono sottoposti a specifico "monitoraggio" sarebbero 170, a cui se ne aggiungono 80 "attenzionati" e 125 "segnalati", per un totale di 375 individui a vario titolo radicalizzati.

<sup>13</sup> Una delle distinzioni tra le varie azioni preventive che ha avuto più fortuna è quella tra azioni di prevenzione primaria, secondaria e terziaria. La prima è diretta a eliminare o ridurre le condizioni criminogene presenti in un contesto fisico o sociale, quando ancora non si sono manifestati segnali di pericolo. La seconda comprende tutte le misure rivolte a gruppi a rischio di criminalità; la terza interviene quando un evento criminale è già stato commesso, per prevenire ulteriori ricadute. Sinteticamente, dunque, quest'ultimo tipo di prevenzione mira a contenere la recidiva. In tema, P.J. BRANTINGHAM-F.L. FAUST, *A Conceptual Model of Crime Prevention*, in *Crime & Delinquency*, 1976, 3, 284 ss.; G. FORTI, *L'immane concretezza*, Milano, 2000, 107 ss.; V. MONGILLO, *La finalità rieducativa della pena nel tempo presente e nelle prospettive future*, in *Crit. dir.*, 2009, 1-2-3-4, 206.

<sup>14</sup> G. GIOSTRA, [Che fine hanno fatto gli Stati Generali?](#), Intervento del Coordinatore del Comitato Scientifico degli Stati Generali dell'Esecuzione penale al Convegno di Antigone "Che fine hanno fatto gli Stati generali?" - Roma, 10.4.2017, in *questa Rivista*, 20 aprile 2017.



6/2017

monitoraggio elettronico e i dispositivi di GPS *tracking* – e sempre nel rispetto del giusto equilibrio tra la protezione della società e un migliore reinserimento dei delinquenti<sup>15</sup>.

Ebbene, all'esito di questo pur rapido inquadramento normativo multilivello, il quadro che se ne può trarre è quello di una focalizzazione *in progress* del problema: il tema della radicalizzazione *jihadista* all'interno dei circuiti penitenziari attira sempre maggiore attenzione, chiamando "alle armi" non solo la politica e il legislatore, ma anche e soprattutto la comunità scientifica<sup>16</sup>.

## 2. La scelta allocativa come momento nevralgico della strategia deradicalizzante.

Un momento cruciale nella strategia terapeutica deradicalizzante attiene sicuramente al primo contatto con la realtà penitenziaria, che sul piano normativo di traduce nell'ubicazione del nuovo giunto. Va subito chiarito come questo aspetto, pur centrale, venga spesso sottovalutato in favore di quegli strumenti preventivi che attengono al *cursus* della vita carceraria.

Si tratta, allora, di "anticipare" lo spettro dell'intervento.

Di per sé la condizione di detenuto implica una sconfitta sul piano personale che chiama in causa anche una sorta di perdita d'identità culturale; questo senso di smarrimento si acuisce proprio per i nuovi arrivati, inevitabilmente più vulnerabili e che possono facilmente essere attratti da *leader* carismatici che offrono il loro sostegno al fine di aiutarli ad adattarsi al contesto penitenziario.

La situazione delle nostre carceri, d'altronde, è piuttosto eloquente: secondo un recente censimento effettuato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, su 54.731 detenuti, 18.655 sono stranieri e tra questi circa 11.029 provengono dai Paesi tradizionalmente di fede musulmana.

Questo dato – è bene precisarlo – è astrattamente neutro e non introduce alcun tipo di presunzione; e ciò nonostante non può essere del tutto ignorato: dinanzi a flussi così massicci di detenuti musulmani in entrata il problema della loro collocazione diventa preponderante, non solo sul piano logistico e organizzativo ma anche e soprattutto su quello della prevenzione terziaria.

Bisogna preliminarmente precisare che quando si parla di emergenza delle tendenze alla radicalizzazione negli istituti è necessario distinguere i condannati per reati di terrorismo dai detenuti per reati minori, ma che condividono un'ideologia estremista e risultano carismatici nei confronti della popolazione detenuta, nonché da quelli ugualmente detenuti per crimini comuni ma che si presentano facilmente

---

<sup>15</sup> Raccomandazione rivolta ai Governi contenente "Le norme europee sulle misure e sanzioni alternative o di comunità" adottata il 22 marzo 2017 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

<sup>16</sup> Va segnalato il pionieristico lavoro di M.K. RHAZZALI, *L'islam in carcere. L'esperienza religiosa dei giovani musulmani nelle prigioni italiane*, Milano, 2010.

influenzabili dall'ideologia estremista, vuoi per ragioni di fragilità personale, vuoi per puro opportunismo<sup>17</sup>.

Ebbene, per i terroristi conclamati non si pone un problema di congrua ubicazione, posto che per loro è prevista, oltre ad un attento monitoraggio, la rigorosa separazione, in circuito penitenziario all'uopo dedicato, dalla restante popolazione detenuta, come strumento di prevenzione volto a ridurre i rischi di proselitismo<sup>18</sup>. Questa misura risulta conforme alle linee direttrici comunitarie che sottolineano come l'isolamento dei terroristi dagli altri detenuti rappresenti una possibile misura anti radicalizzazione<sup>19</sup>. In sostanza, quindi, la prevenzione è assicurata da una collocazione "di alta sicurezza", che blocca il contagio attraverso la quarantena.

Qual è invece la collocazione per le altre tipologie di detenuti?

Il quesito è balzato all'attenzione dell'opinione pubblica all'indomani dell'attentato di Berlino che ha svelato un fenomeno sommerso ma già noto agli addetti ai lavori: l'insidiosa opera di indottrinamento e reclutamento svolta dai veterani nei confronti di connazionali detenuti per reati minori<sup>20</sup>. Si è compreso, quindi, che non sempre l'addestratore si nasconde fra i detenuti per terrorismo, anzi, accade sempre più

---

<sup>17</sup> Questa ripartizione è generalmente condivisa. V. G. DITO-A. ZACCARIELLO, *Il sistema carcerario di fronte alla questione del terrorismo di matrice confessionale. Caratteristiche della minaccia e strumenti per la prevenzione e il contrasto in ambito penitenziario*, cit., 1068; P. DI MOTOLI, *I musulmani in carcere. Teorie, soggetti, pratiche*, in *Studi sulla questione criminale*, 2013, 2, 86 ss.; A. ZACCARIELLO, *Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere*, in *Sicurezza e giustizia*, 2016, 4, 42 ss.

<sup>18</sup> Negli istituti in cui vi siano segnali di radicalizzazione, si attiva a livello centrale – ad opera del Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.), che rappresenta l'Amministrazione nell'ambito del C.A.S.A. una procedura di monitoraggio su tre livelli che mira anche a discernere la legittima pratica religiosa dal fanatismo radicale. Il primo livello, definito monitoraggio, raggruppa i soggetti per reati connessi al terrorismo internazionale e quelli di particolare interesse per atteggiamenti tendenti a forme di proselitismo, radicalizzazione e/o di reclutamento. Il secondo livello, cosiddetto attenzionamento, raggruppa i detenuti che all'interno del penitenziario hanno posto in essere più atteggiamenti che fanno presupporre la loro vicinanza alle ideologie jihadista e quindi, ad attività di proselitismo e reclutamento. Il terzo livello, denominato segnalazione, raggruppa quei detenuti che, per la genericità delle notizie fornite dall'Istituto, meritano approfondimento per la valutazione successiva di inserimento nel primo o secondo livello ovvero il mantenimento o l'estromissione dal terzo livello. Il N.I.C. provvede, quindi, ad analizzare – con cadenza mensile (primo livello) e con cadenza bimestrale (secondo livello) – i dati inerenti la vita intramuraria, ossia i flussi della corrispondenza epistolare, delle telefonate, dei colloqui, dei pacchi, delle somme in denaro, delle infrazioni disciplinari, delle ubicazioni nelle sezioni detentive, delle relazioni comportamentali. Su questi aspetti, M. QUATTROMANI, *La prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione violenta*, in *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, cit., 103 ss.

Attualmente nelle carceri italiane vi sono i 44 soggetti detenuti legati al terrorismo internazionale ristretti nelle sezioni di "Alta Sicurezza 2" delle case circondariali di Benevento, Brindisi, Lecce, Nuoro, Sassari, Tolmezzo, Torino, Roma Rebibbia e Rossano. Per questi dati si rinvia alla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2016, Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, reperibile in [questa pagina web](#).

<sup>19</sup> Cfr., Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento dei cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche.

<sup>20</sup> L'autore della strage dei mercatini di Natale a Berlino del 19 dicembre 2016, il ventiquattrenne Anin Amri, si era radicalizzato nel corso della sua carcerazione in Sicilia. Detenuto per reati comuni, l'Amri era stato segnalato dal D.A.P. per essere divenuto un *leader* all'interno della struttura penitenziaria.

spesso che l'indottrinamento avvenga nelle sezioni comuni in danno dei nuovi arrivati<sup>21</sup>. Dinanzi a questi sintomi la strategia terapeutica non può che passare attraverso un'attenta assegnazione del nuovo giunto.

Il primo contatto con l'Amministrazione Penitenziaria, infatti, rappresenta un momento particolarmente a rischio: la fase della ubicazione in sezione, così come delineata dall'art. 14 o.p., lungi dall'essere un mero adempimento logistico e burocratico, rappresenta invece il primo *step* del trattamento rieducativo, potendo condizionare positivamente o negativamente tutto il successivo percorso penitenziario<sup>22</sup>.

L'allocazione di un detenuto fragile in una cella popolata da probabili radicalizzatori potrebbe rapidamente condurre il primo all'adesione dei valori dei secondi.

Se così è, stupisce come proprio il primo contatto con la realtà carceraria costituisca una zona d'ombra, scarsamente "attenzionata" tanto dal legislatore quanto dalla comunità scientifica, su cui oggi però è necessario puntare i riflettori: cosa accade al momento della immatricolazione? Chi conduce l'*individual assessment*? E secondo quali criteri? L'assegnazione del detenuto tiene conto di questo *triage* iniziale?

### 3. I protagonisti dell'assegnazione.

Il percorso detentivo del nuovo giunto parte dal materiale atto di ingresso in istituto e con quella che tecnicamente prende il nome di immatricolazione (art. 24 Reg. pen.), consistente nell'annotazione in un apposito registro informatizzato (mod. IP3) di tutti i dati anagrafici e giudiziari del detenuto, nonché di eventuali incompatibilità con altri ristretti presenti in istituto.

Sorvolando su tutte le difficoltà attinenti a tali adempimenti burocratici<sup>23</sup>, il passo successivo all'ufficio matricola è l'incontro con l'*equipe* del Servizio Nuovi Giunti (medici, psicologi ed educatori)<sup>24</sup> e parallelamente la visita medica (art. 11, comma 3,

---

<sup>21</sup> Ad evidenziare questo fenomeno, P. DI MOTOLI, *I musulmani in carcere. Teorie, soggetti, pratiche*, cit., 83 ss.

<sup>22</sup> M. BONOMO-G. DI GENNARO-R. BREDI, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1997, 102; M. QUATTROMANI, *La prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione violenta*, in *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, cit., 96.

<sup>23</sup> In tale contesto particolari problemi sorgono in riferimento all'identificazione degli stranieri, atteso che trattasi, nella maggior parte dei casi, di soggetti privi di ogni documento e che spesso forniscono false generalità, tanto meno dichiarano l'appartenenza ad un credo religioso, il che non è di per se sintomo di radicalismo, ma contribuisce ad alimentare il sommerso, sfuggendo a quelle categorizzazioni che guidano le scelte logistiche dell'Amministrazione Penitenziaria.

<sup>24</sup> Istituito con la Circolare D.A.P. del 30 dicembre 1987 n. 3233/5683, Tutela della vita e della incolumità fisica e psichica dei detenuti e degli internati. Istituzione e organizzazione del Servizio nuovi giunti, questo servizio viene attivato al momento dell'ingresso in istituto allo scopo di accertare qualsiasi eventuale situazione personale di fragilità fisica o psichica. I risultati di tale esame debbono essere immediatamente segnalati a chi ha la delicata responsabilità di provvedere alla scelta della sezione e della camera dove il detenuto deve essere assegnato, per modo che sia possibile al massimo grado prevenire ed impedire gli eventi negativi indicati sin dai primi cruciali giorni e momenti della detenzione.



6/2017

o.p.) e il colloquio preliminare con un esperto del trattamento (art. 23, comma 4, Reg. pen.); infine, in rapida successione, l'osservazione scientifica (art. 13 o.p.).

Generalmente i condannati all'inizio dell'esecuzione della pena vengono assegnati ad una struttura provvisoria ove vengono espletate le fasi dell'accoglienza onde poi, a fronte di un compiuto programma di trattamento, provvedere all'assegnazione definitiva (art. 30 Reg. pen.) tramite il nuovo modello informatizzato adottato dal D.A.P. con cui si monitora la corretta distribuzione dei detenuti<sup>25</sup>. All'istituto finale spetta l'allocazione fisica del detenuto nella sezione e nella cella; sulla base di quali indicazioni normative debba farlo lo vedremo più avanti.

Abbiamo, dunque, un quadro normativo di riferimento piuttosto saldo, caratterizzato da una gestione multidisciplinare e a formazione progressiva del nuovo arrivato, teleologicamente orientata verso un'allocazione "individualizzata"; in questo contesto dobbiamo calare la prassi quotidiana.

Per lo straniero che accede in carcere il primo ostacolo è certamente quello relativo alla difficoltà linguistica ed ai processi di comunicazione. Già a partire dall'arrivo all'ufficio matricola e, proseguendo, durante il colloquio con l'*équipe* del Servizio Nuovi Giunti, diventa infatti difficoltosa e problematica l'acquisizione di quei dati essenziali, quali lo stato di salute, la presenza di eventuali disagi, il rapporto con la famiglia d'origine e con il credo religioso, la richiesta di bisogni primari, ecc., che sono utili, se non addirittura indispensabili, per il corretto inserimento nel contesto carcerario<sup>26</sup>. Medesime problematiche si pongono nel corso della successiva osservazione scientifica.

Il più delle volte negli istituti si cerca di superare la barriera linguistica, almeno nella fase dell'ingresso, attraverso l'aiuto dei detenuti connazionali più attrezzati, che fungono da interpreti.

Talvolta si ricorre alla figura dell'interprete, così come dispone una vecchia circolare D.A.P. 10 ottobre 1988, nella quale viene data la possibilità «nel caso di nuovi giunti di nazionalità straniera che non conoscono la lingua italiana e qualora non vi sia personale che sia in grado di comprendere la loro lingua, [...] (di) utilizzare l'opera di un interprete che dia garanzia di sicuro affidamento e riservatezza, scelto tra quelli di cui si avvalgono normalmente gli Uffici giudiziari»<sup>27</sup>. L'incidenza reale di una simile previsione, tuttavia, è assai limitata e si scontra con le croniche deficienze strutturali.

È all'esame della Commissione Giustizia della Camera una proposta di legge ove si insiste sulla necessità che l'Amministrazione Penitenziaria si doti di personale capace di comprendere la lingua parlata dai detenuti e dagli internati soggetti a fenomeni di

---

<sup>25</sup> Su cui E. NANNI, *L'applicativo informatico Spazi/Detenuti: La nuova cabina di regia dell'amministrazione penitenziaria*, in *Rass. penit. crimin.*, 2014, 3, 35 ss.

<sup>26</sup> Sulle barriere linguistiche, G. MAROTTA, *Detenuti stranieri in Italia: dimensioni e problematiche del multiculturalismo penitenziario*, in *Rass. penit. crimin.*, 2003, 12, 39. In argomento v. *amplius*, G. CAPUTO-D. DI MASE, *Lo straniero in carcere*, Dispense ISPP, 2013, n. 2, 5 ss.

<sup>27</sup> Cfr., circolare D.A.P. del 10 ottobre 1988, n. 3256/5706.

radicalizzazione<sup>28</sup>. La norma, tuttavia, attiene ad una fase successiva a quella dell'assegnazione, disciplinando l'intervento *ad adiuvandum* dell'interprete nel corso della vita carceraria, per sovrintendere ai rapporti fra la categoria dei già radicalizzati e i radicalizzabili. L'auspicio è che nel corso dei lavori parlamentari venga ampliato lo spettro dell'intervento.

Se l'interprete è infrequente, ancor più raro è il contributo del mediatore culturale. L'art. 35 Reg. pen. prevede espressamente questa figura, le cui potenzialità sono state valorizzate anche nel corso degli Stati Generali<sup>29</sup>: il mediatore, infatti, è indispensabile al fine di garantire un livello minimo di comprensione e di interazione tra l'Amministrazione Penitenziaria e i detenuti stranieri, momento irrinunciabile per un corretto inserimento nel contesto carcerario.

A fronte di una simile consapevolezza, questa figura professionale non si riscontra con frequenza nelle realtà penitenziarie della penisola, oppure spesso il suo intervento in istituto è limitato ad un numero prefissato di ore che si rivela il più delle volte insufficiente e che assai di rado riesce a coprire la fase dell'immatricolazione.

Al mediatore ad intermittenza, poi, si affianca lo "spettro" del ministro di culto.

Come è noto, all'interno delle carceri l'attività dei cappellani cattolici è assicurata da norme specifiche che istituzionalizzano questa figura; al contrario, per gli appartenenti ad altre confessioni bisogna distinguere quelle che hanno ottenuto negli anni un'intesa<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Il riferimento è alla proposta di legge AC 4071 recante modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, per la prevenzione della diffusione del radicalismo religioso nelle carceri. In particolare si ponga attenzione all'art. 3, che innesta un nuovo comma all'art. 80 o.p. «Al fine di prevenire fenomeni di radicalizzazione determinati da attività di proselitismo volte a diffondere opinioni, pareri e idee intolleranti suscettibili di indurre all'estremismo violento, l'Amministrazione Penitenziaria si dota di personale capace di comprendere la lingua parlata dai detenuti e dagli internati soggetti a fenomeni di radicalizzazione, in misura non inferiore al quindici per cento rispetto al numero annuo medio di detenuti e internati sotto regime di sorveglianza speciale. Le modalità di assegnazione del personale sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia».

<sup>29</sup> Sul mediatore culturale, E. NANNI, *L'Islam in carcere*, Stati Generali dell'Esecuzione Penale, Tavolo 7 - Stranieri ed esecuzione penale; nonché G. CAPUTO-D. MASE, *Lo straniero in carcere*, Dispense ISPP, cit., 21 ss.

<sup>30</sup> Per gli appartenenti ad altre confessioni bisogna distinguere quelle che hanno ottenuto negli anni un'intesa con lo Stato italiano, che regola le modalità con le quali viene assicurata l'assistenza religiosa ai detenuti appartenenti alla confessione che ne facciano richiesta, e quelle che sono esclusivamente regolate dalla legge sui "culti ammessi". L'intesa, infatti, permette di regolare in termini autonomi l'esercizio dell'assistenza spirituale negli istituti di prevenzione e pena per ogni confessione. Per quanto riguarda i detenuti aderenti a confessioni non provviste di intesa può essere richiesto al Direttore della casa di detenzione di celebrare il loro rito religioso e di far intervenire un ministro del proprio culto. Anche in questi casi l'Amministrazione Penitenziaria sarà tenuta a mettere a disposizione locali idonei. L'art. 58 Reg. pen. stabilisce che per l'assistenza religiosa ai detenuti, qualora si tratti di confessioni che non hanno un'intesa con lo Stato, i relativi ministri di culto sono "indicati" dal Ministero dell'Interno, che fornisce un suo parere al D.A.P. Con specifico riferimento agli imam, vanno richiamate le circolari n. 5354554 del 6 maggio 1997 e n. 508110 del 2 gennaio 2002 che hanno individuato una procedura *ad hoc* che prevede la comunicazione delle generalità del ministro di culto, nonché della moschea o della comunità di appartenenza, alla Direzione generale detenuti e trattamento e al Ministero dell'Interno per l'acquisizione del parere sull'autorizzazione all'ingresso in carcere. Su questi aspetti, A. FABBRI, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rass. penit. crimin.*, 2015, 3, 79 ss.

Fino ad un passato recente, l'accesso dell'Imam non era in alcun modo istituzionalizzato e in ogni caso era una figura che compariva solo in un momento successivo all'allocazione<sup>31</sup>.

Il recente Protocollo d'intesa per favorire l'accesso di mediatori culturali e di ministri di culto negli istituti penitenziari, sottoscritto il 5 novembre 2015 tra il Ministero della Giustizia, il D.A.P. e l'Unione delle Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII)<sup>32</sup>, rappresenta un importante tassello nella realizzazione piena dell'esercizio della libertà religiosa nelle istituzioni penitenziarie e completa quel percorso iniziato dalla Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati, che già individuava la necessità di una guida spirituale come figura strutturale all'interno delle carceri<sup>33</sup>.

Il Protocollo contiene in sé molte aspettative, presentandosi come strumento per la promozione di interessi condivisi, sia dall'Amministrazione, sia dal detenuto, sia dalla confessione religiosa, sempre più chiamata ad essere un soggetto interlocutore e garante.

---

<sup>31</sup> Nella maggior parte delle nostre carceri la funzione di guida alla preghiera viene spesso improvvisata ed assunta da quello che, fra gli stessi detenuti, ostenta maggiore carisma e conoscenza dei precetti religiosi; proprio fra questi imam autoproclamati potrebbe celarsi un radicalizzatore. Una prima risposta interna si è avuta dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, con la circolare n. GDAP0303680 del 16.07.2010 che ha ribadito la necessità di tutelare le prerogative dei ministri di culto e, pur riconoscendo la legittimità della pratica religiosa quale diritto costituzionalmente garantito, sottolinea come in ambito penitenziario il momento di aggregazione per riti religiosi possa essere strumentalizzato per avviare "processi di proselitismo e radicalizzazione violenta" dei detenuti di fede islamica, soprattutto attraverso l'opera di "leader carismatici" i quali, approfittando della peculiare condizione di debolezza del detenuto, potrebbero fungere da veicolo di idee estremiste. A questa risposta ne è seguita in tempi più recenti una di tipo politico, che si è concretizzata nell'istituzione del Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano, nel gennaio del 2016. Presieduto dal Ministro dell'Interno, ne fanno parte docenti ed esperti della cultura e della religione islamica. Si tratta di un organismo con funzioni consultive riguardanti l'integrazione della popolazione di cultura e religione islamica in Italia. Nel suo primo Rapporto (*Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam*, 1 aprile 2016) si legge: «In considerazione dell'importanza del ruolo che sia le comunità islamiche che la società civile riconoscono agli imām nello spazio pubblico nazionale, il Consiglio ritiene di dover indicare come asse strategico delle relazioni con l'Islam italiano la formazione e la valorizzazione di guide spirituali "italiane". Con questa formula sintetica intendiamo riferirci a guide spirituali radicate e integrate in Italia, che conoscano i principi costituzionali a fondamento della Repubblica, consapevoli della sua storia e delle fondamentali dinamiche sociali che l'attraversano, rispettose delle tradizioni culturali e religiose e impegnate a promuovere la convivenza, il bene comune e il rispetto della legalità».

<sup>32</sup> Sul Protocollo, A. FABBRI, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, cit., 71 ss. Per un inquadramento generale sulla pratica religiosa islamica nelle carceri, M. CARNI, *Islam e ministri di culto*, in AA.VV., *Comunità islamiche in Italia, Identità e forma giuridica*, a cura di C. Cardia-G. Torre, Torino, 2015, 211 ss.; N. GIORDANO, *Proselitismo in carcere e ruolo del ministro del culto islamico*, in *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, cit., 67 ss.; G. MAROTTA, *Detenuti stranieri in Italia: dimensioni e problematiche del multiculturalismo penitenziario*, cit., 47 ss.

<sup>33</sup> *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati* – allegato decreto del ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012, in attuazione del D.P.R. 5 giugno 2012, n. 136, ove si riconosce il diritto dei detenuti stranieri di soddisfare le proprie esigenze di vita spirituale e religiosa.



6/2017

Terminato il periodo di sperimentazione il modello di integrazione culturale con la presenza di personale qualificato potrebbe essere esteso a tutti gli istituti di pena che presentano un alto numero di detenuti provenienti da Paesi di fede musulmana<sup>34</sup>.

Si potrebbe pensare, una volta stabilizzata questa figura spirituale, di affiancarla all'opera dell'*equipe* di osservazione scientifica come ausilio nell'indagine preliminare socio-religiosa.

Nell'attuale contesto detentivo è indispensabile che il personale penitenziario venga messo nelle condizioni di decodificare i codici di comportamento ed i valori di riferimento propri dei detenuti stranieri attraverso l'affiancamento di personale qualificato.

Le nuove figure professionali *ad hoc*, però, non bastano; bisogna puntare anche sull'implementazione della professionalità del personale già reclutato. Nella nuova dimensione multi-culturale delle carceri, le competenze degli agenti penitenziari e del personale tutto aumentano in maniera esponenziale. Impedire che i radicalizzabili diventino radicalizzati è uno dei nuovi compiti assegnati, di fatto, all'istituzione carceraria. Funzione che necessita di sguardi assai diversi da quelli che animavano nel passato gli antichi custodi del *Panopticon* di Bentham.

Per assolvere a questi nuovi compiti la formazione diventa un momento essenziale: un corretto *triage* del detenuto non può essere affidato all'intuito, ma va ancorato a precisi parametri che gli operatori devono saper riconoscere e rispettare.

L'Europa da tempo invita gli Stati membri ad aggiornarsi: da un lato, si suggerisce un reclutamento mirato del personale, basato su caratteristiche specifiche quali la sensibilità ed il rispetto delle diversità culturali, le capacità di interazione e le abilità linguistiche<sup>35</sup>; dall'altro si punta alla multiculturalità dei servizi, sviluppando e agevolando la formazione degli operatori in prima linea, personale delle autorità di contrasto e penitenziarie, ma anche assistenti sociali, educatori e operatori della sanità<sup>36</sup>.

Non solo. Oltre agli operatori *formati*, serve anche personale *informato*: in questa prospettiva va colto l'invito ad implementare l'utilizzo della Rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione ([Radicalisation Awareness Network](#) - R.A.N.), onde favorire la creazione e la circolazione delle buone prassi<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Ad oggi, come dispone la circolare n. 0406462 del 2 dicembre 2015 – *Protocollo d'intesa tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e L'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia (UCOII)* del D.A.P. il Protocollo viene sperimentato in 8 istituti penitenziari.

<sup>35</sup> In tal senso la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa approvata il 10 ottobre 2012.

<sup>36</sup> Cfr., Comunicazione della Commissione del 15 gennaio 2014, "Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE".

<sup>37</sup> Cfr., Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche insiste su questo aspetto, ritenendo la R.A.N. uno strumento fondamentale nella strategia antiterrorismo. Creata nel 2011 dalla Commissione, riunisce esperti eterogenei per formazione e nazionalità, mantenendoli sempre in contatto fra loro, di modo che i protocolli possano circolare oltre i confini nazionali. Nella sua comunicazione del 20 aprile 2016, la Commissione europea ha confermato la sua fiducia alla R.A.N., implementandone i finanziamenti.

Tutte queste indicazioni sono oggi “incubate” in Parlamento e ciò dimostra come l’affiancamento professionale esterno, la formazione interna e la sinergia transnazionale costituiscano obiettivi comuni verso cui convergere<sup>38</sup>.

#### 4. Linee guida in tema di *individual assessment*.

L’assenza di specifiche figure e competenze in funzione di ausilio nell’*individual assessment* va di pari passo con la mancanza di protocolli di intervista condivisi e uniformi sul territorio nazionale.

Esiste, invero, un *triage* per l’accoglienza: diverse circolari dell’Amministrazione Penitenziaria hanno gradualmente introdotto e sviluppato modelli gestionali e organizzativi per rendere più efficiente questa fase. Da ultimo, la circolare del 24 aprile 2010, dedicata alla prevenzione del rischio suicidiario, ha imposto una valutazione in entrata che tenga conto di alcuni fattori di rischio predeterminati, sulla cui base va compilata la scheda personale recante i vari livelli di allarme<sup>39</sup>.

Una simile *best practice* andrebbe esportata anche per i detenuti a rischio radicalizzazione.

In realtà esistono una serie di indicatori sulla radicalizzazione che consentono di rilevare situazioni meritevoli di attenzione, come i cambiamenti fisici (modo di vestire, crescita della barba, *etc.*) oppure comportamentali (intensificazione della preghiera, ostilità nei confronti del personale, *etc.*)<sup>40</sup>; queste linee guida, benché fondamentali, operano però in un momento successivo a quello che si sta considerando: orientano il lavoro quotidiano degli operatori a contatto con i detenuti, ma nulla dicono sui fattori di rischio che attengono alla c.d. pre-radicalizzazione.

Servirebbe una sorta di *identikit* del detenuto vulnerabile, che analizzi le cause sociologiche, collettive e individuali che predispongono la persona alla vulnerabilità delle narrative radicali: si pensi all’età, al livello di scolarizzazione, al legame con la famiglia d’origine, oltre che all’appartenenza religiosa.

---

<sup>38</sup> Il riferimento è al progetto di legge presentato alla Camera nel gennaio 2016 n. AC 3558, recante misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell’estremismo jihadista.

<sup>39</sup> Circolare D.A.P. del 24 aprile 2010 n. 177644, “Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni auto aggressivi”, ove espressamente si prevede l’istituzione in ogni presidio carcerario di un piano di accoglienza qualificato che preveda un *assessment* multi-professionale e la creazione di un adeguato percorso interno per tutti i nuovi giunti, in particolare per i soggetti più vulnerabili.

<sup>40</sup> Tali indicatori, estrapolati dal *Manuale sulla radicalizzazione violenta, riconoscimento del fenomeno da parte di gruppi professionali coinvolti e risposte a tale fenomeno*, realizzato da Austria, Francia e Germania con il supporto finanziario del programma di prevenzione della radicalizzazione violenta e di risposta alla stessa della Commissione Europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, costituiscono dei validi strumenti conoscitivi e concorrono nella definizione del *profiling* del detenuto potenzialmente esposto ad una azione di indottrinamento ideologico. In argomento, v. *amplius*, G. LA SALA, *Il rischio di proselitismo religioso di matrice islamica. La gestione della socialità*, in *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, cit., 78 ss.; A. ZACCARIELLO, *Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere*, in *Sicurezza e giustizia*, 2016, 3, 47.



6/2017

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha recentemente risposto a tale esigenza elaborando un manuale operativo che fornisce consigli pratici agli istituti penitenziari in materia di radicalizzazione e di estremismo violento<sup>41</sup>.

Il testo affronta varie questioni ma si concentra in particolare sul metodo di valutazione del rischio in entrata, chiarendo come sia fondamentale ai fini di una corretta ubicazione<sup>42</sup> e suggerendo l'utilizzo di un protocollo *standard* basato su alcuni indicatori prestabiliti fra cui le credenze e le ideologie personali, il contesto sociale e familiare di riferimento, l'istruzione e la formazione<sup>43</sup>.

L'adozione di un modello di valutazione del rischio omologato, ben strutturato e scientificamente rigoroso, attivato sin dai primi momenti della detenzione e affidato ad uno *staff* multidisciplinare costituiscono i punti chiave dell'approccio comunitario<sup>44</sup>.

Se tanto si auspica dall'alto, sul fronte interno non possono tacersi vistose carenze: ad oggi non si segnalano protocolli unitari sicché la successiva allocazione del detenuto rimane affidata all'intuito e all'esperienza maturata sul campo dagli agenti penitenziari, con evidente *vulnus* in punto di uniformità e certezza nel trattamento.

Gli accoppiamenti paiono inconsapevoli e non partecipati e ciò in spregio non solo (o non tanto) alle linee guida sopracitate, quanto piuttosto al dato normativo interno.

---

<sup>41</sup> Contestualmente alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del 22 marzo 2017 (v. *supra* nt. 15), è stato elaborato il *Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism*. Il testo è basato sulle *Linee guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento*, diffuse dal Consiglio d'Europa ed adottate, il 2 marzo 2016 dal Comitato dei Ministri, nel corso della riunione dei Delegati dei Ministri. In precedenza si era pure espresso il Consiglio dell'UE quando, approvando le conclusioni del 20 novembre 2015 sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione, aveva formulato l'invito a che gli Stati membri sviluppassero strumenti di valutazione del rischio e strumenti per individuare segni precoci di radicalizzazione

<sup>42</sup> *Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism*. n. 46: «Risk assessments are used in the prison and probation system to support decisions pertaining to classification, placement».

<sup>43</sup> Testualmente, *Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism*. n. 45: «Risk assessments will identify the specific violent extremism elements that are of concern and measure their severity. This will include elements pertaining to (a) beliefs and attitudes (ideology-narrative), (b) the social context and intention of the individual and includes family connections and kinship, groups and networks with whom the individual is associated that can influence intention and promote ideological violence, (c) the capacity of the individual in terms of background and training and skills) and (d) the personal and ideological needs that are driving the violent extremism».

<sup>44</sup> *Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism*. n. 51 («Risk assessment experts have identified the structured professional judgment methodology as the optimal approach for violent extremism risk assessment. This approach is recommended as it allows for a consistent, structured and reliable methodology. The approach is appropriate for the complexity of the relevant dynamic indicators and the need to retain a role for professional judgment. Structured professional judgment is a well-designed, systematic and rigorous approach that is evidence-based. The approach employs a comprehensive set of transparent indicators that are appropriate for the nature of the individuals to be assessed, in this case those exhibiting radicalisation or who have demonstrated violent extremism actions. It is recommended that such specialised tools be used in the prison and probation settings with personnel specifically trained in their proper administration and interpretation.») e n. 58: («Where appropriate risk assessments should be undertaken at an early stage of detention at induction»).

La collocazione del nuovo arrivato, infatti, nelle intenzioni dell'art. 14 o.p., rappresenta il primo momento del trattamento rieducativo<sup>45</sup>. La scelta allocativa costituisce specificazione dello stesso art. 13 o.p. e deve essere ispirata ad una duplice esigenza: da un lato, favorire un trattamento rieducativo comune, evitando influenze nocive reciproche; dall'altro, rafforzare l'integrazione e le dinamiche intersoggettive attraverso la vicinanza con il "diverso"<sup>46</sup>.

Per un detenuto islamico queste prescrizioni si traducono nella necessità di essere allocato in sezioni eterogenee ove egli possa condividere la sua fede con gli altri fratelli, senza però isolarsi ed, anzi, aprendosi ad altre culture, posto che l'autoreferenzialità è uno degli aspetti più pericolosi di ogni forma di radicalismo.

D'altra parte, il richiamo dell'art. 14 o.p. ai criteri indicati dall'art. 42 o.p. impone di tenere in considerazione nella scelta delle assegnazioni e dei raggruppamenti dei detenuti anche i delicati profili di sicurezza connessi alla gestione penitenziaria.

Ebbene, emerge *ictu oculi* come le indicazioni logistiche si sovrappongano sino a confondersi con quelle trattamentali, profilandosi una disciplina che aspira a bilanciare garanzie e sicurezza.

Se tanto chiedono le norme, non può che assumersi una posizione critica nei confronti della proposta di istituire sezioni detentive destinate all'esclusiva allocazione di condannati stranieri: questa soluzione, nonostante gli apparenti vantaggi (uno fra tutti, la centralizzazione delle poche risorse disponibili)<sup>47</sup>, nel lungo termine potrebbe favorire l'insorgenza di pericolosi fenomeni di proselitismo criminale, ottenendo l'effetto contrario a quello sperato<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Un rapporto di genere a specie reso ancora più saldo dalla collocazione topografica delle norme, in successione. In argomento, v. C. CESARIS, sub *Art. 14*, in AA.VV., *Ordinamento penitenziario. Commento articolo per articolo*, a cura di V. Grevi-G. Giostra-F. Della Casa, Padova, ed. IV, 2011, 176 ss.

<sup>46</sup> Alla stessa *ratio* risponde l'art. 64 o.p. che ribadisce come gli istituti penitenziari debbano essere organizzati con caratteristiche differenziate in relazione alla necessità di trattamento individuale o di gruppo degli stessi. In senso conforme anche gli artt. 31 e 32 Reg. pen., che statuiscono rispettivamente che le carceri debbano essere organizzate in modo da attuare le separazioni che consentano raggruppamenti limitati di soggetti e da assicurare l'assegnazione a sezioni diverse a seconda dell'età, delle pregresse detenzioni, della natura dolosa o colposa del reato ascritto loro e dell'indole dello stesso, e che l'Amministrazione Penitenziaria può autonomamente determinare l'assegnazione per motivi cautelari di detenuti ed internati ad istituti o sezioni ove sia più agevole porre in essere le opportune cautele. Nella medesima direzione anche le Regole penitenziarie europee ex art. 17.

<sup>47</sup> Non può non rilevarsi, tuttavia, come la volontà dei detenuti di fede islamica vada esattamente nell'opposta direzione: essi, infatti, mostrano una netta propensione all'aggregazione esclusiva. Ciò dipende da una serie di fattori, non da ultimo quello religioso. Il ritrovarsi insieme solleva da un faticoso confronto e favorisce la condivisione di quegli aspetti della vita quotidiana che, agli occhi di un non musulmano, possono apparire come estremi. La creazione di sezioni omogenee, pertanto, potrebbe essere d'ausilio alla prevenzione di tutti quei rischi connessi alla convivenza forzata tra soggetti portatori di abitudini differenti.

<sup>48</sup> Come evidenzia G. LA SALA, *Il rischio di proselitismo religioso di matrice islamica. La gestione della socialità*, cit., 74, «un contatto troppo marcato ed esclusivo (nella specie) tra islamici p(uò) aumentare la probabilità che si diffondano idee estremiste o che si creino delle forme di supremazia da parte di personaggi dotati di una cultura religiosa e di un carisma tali da riuscire a manipolare le coscienze di altri correligionari, al punto da spingerli, insieme a loro, su posizioni di aspro contrasto rispetto alla religione ed alle istituzioni del paese ospitante». Conf., M. QUATTROMANI, *La prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione violenta*, in *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, cit., 96.

Appare pertanto preferibile la modalità organizzativa che, nell'adozione della scelta allocativa degli stranieri, preveda la creazione di reparti comuni, procedendo agli abbinamenti delle celle in modo da favorire, per quanto possibile, la condivisione della stessa camera tra soggetti accomunati dalle medesime esigenze quotidiane.

La stessa Amministrazione Penitenziaria ha preso posizioni chiare sulla questione, invitando le Direzioni a vagliare opportunamente i soggetti da inserire nelle singole sezioni, evitando, nello specifico, un'eccessiva concentrazione di detenuti di fede islamica quale necessaria misura da utilizzare al fine di contenere i rischi legati al diffondersi del fondamentalismo<sup>49</sup>.

## 5. Prospettive applicative reali e *in fieri*.

L'assegnazione individualizzata aspira, dunque, a diventare un rimedio preventivo alla devianza dei nuovi giunti, crocevia essenziale per qualsiasi percorso riabilitativo e rieducativo, che chiama in causa tutte le forze dell'Amministrazione Penitenziaria, in un'ottica di gestione multidisciplinare, professionale e condivisa.

Una finalità, questa, che può definirsi doppiamente garantista poiché non solo combatte la recidivanza del singolo, ma parametrata anche l'attività discrezionale dell'Amministrazione Penitenziaria. La fase allocativa, infatti, sfugge ad ogni controllo giurisdizionale: l'ubicazione del nuovo giunto è compito esclusivo di ciascun istituto penitenziario, nessun controllo *ex ante* viene svolto dal Magistrato di sorveglianza, così come nessun rimedio *ex post* è proponibile<sup>50</sup>.

Questa "lacuna di giurisdizione" rispecchia una "lacuna di diritto": il detenuto, infatti, non è titolare di un diritto soggettivo ad essere assegnato a quella o ad altra sezione, di qui l'assenza di antidoti processuali in funzione rimediabile<sup>51</sup>.

Viene svelata, così, la grande contraddizione insita nella disciplina dell'assegnazione, che si dichiara orientata alla rieducazione del condannato ma che in concreto si limita a regolare l'azione della Pubblica Amministrazione, rimanendo del tutto indifferente rispetto alle aspettative del singolo.

Se così è, l'elaborazione di una buona prassi avrebbe (anche) il pregio di colmare questo *gap*, vincolando il merito amministrativo, pur senza giungere a giurisdizionalizzarlo.

Bisogna a questo punto chiedersi se una simile proposta – oltre che astrattamente auspicabile – sia anche concretamente possibile.

---

<sup>49</sup> Cfr., circolare D.A.P. n. GDAP0303680 del 16.07.2010.

<sup>50</sup> In argomento, Cass., sez. I, 12 febbraio 2014, n. 6737, in *CED*, n. 259175; Cass., sez. I, 27 ottobre 2008, n. 39974, *ivi*, n. 241563; Cass., sez. I, 12 dicembre 2007, n. 46269, *ivi*, n. 238842.

<sup>51</sup> Anche lo strumento di cui all'art. 35-ter o.p. è inutilizzabile, trattandosi di reclamo giurisdizionale attivabile solo per violazione di un *diritto*.

La situazione attuale delle carceri italiane non offre una risposta rassicurante a questo interrogativo: il tasso di sovraffollamento, secondo il Ministero, è del 111%<sup>52</sup>, l'Amministrazione Penitenziaria fornisce dati ancor più allarmanti (si parla di 123%.<sup>53</sup>). Applicando i numeri dell'emergenza al tema che ci occupa, ben si comprende come il sovraffollamento orienti – se non addirittura diriga – le scelte allocative, declassate a mere «logiche da *tetris*»<sup>54</sup>.

Il problema dell'ubicazione, così, diventa assai più composito e necessita di risposte strutturali.

La lotta al sovraffollamento è stato *leit motiv* dell'ultimo quadriennio di riforme. Quello che è accaduto è noto a tutti: in origine è stato l'umiliante *diktat* sul caso Torreggiani; ne è seguito un periodo di forte fibrillazione istituzionale, in cui si sono avvicendate due sentenze della Corte costituzionale, un messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, tre decreti-legge; con gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale siamo giunti al giro di boa recuperando la giusta razionalità; manca, adesso lo *step* finale: dopo la recente approvazione della Riforma Orlando<sup>55</sup>, va esercitata entro un anno la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario poi<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> I dati statistici relativi alle presenze in carcere tra il 2008 e il 2016 mostrano come il numero dei detenuti sia sempre stato superiore alla capienza carceraria regolamentare, anche se tale divario si è sensibilmente ridotto nel biennio 2014-2015; e a fine 2016 lo scarto era di 4.400 posti. E' quanto rileva un *report* del Servizio Studi del Senato, appena pubblicato, sul tema "Emergenza carceri. Tra sovraffollamento cronico, condanne Ue e legislazione vuota-penitenziari". Il *dossier* indica inoltre come il rapporto tra detenuti stranieri e italiani sia costante in termini percentuali con gli stranieri che rappresentano il 40% circa dei nuovi ingressi e il 30% del totale dei carcerati. Nel 2010 – ricorda lo studio – è stato raggiunto il picco storico di 67.961 detenuti, ben 22.839 in più rispetto alla capienza regolamentare (con un tasso di sovraffollamento pari a 151%). A partire dal 2016 il tasso di affollamento del nostro sistema carcerario – pur essendo di gran lunga più basso rispetto al picco raggiunto nel 2010 (151%) – appare in lenta risalita. E' quanto segnala il report sulle carceri curato dal Servizio Studi del Senato. Nel 2015 gli istituti penitenziari italiani ospitavano 49.592 persone, pari al 105% dei posti letto disponibili (cioè c'erano 105 persone ogni 100 posti). Nel 2016 la popolazione detenuta è salita a 50.228, con un tasso di sovraffollamento pari al 109%. Tale trend sembra essere peraltro confermato dalle ultime rilevazioni dell'Amministrazione Penitenziaria: al 28 febbraio 2017 i detenuti sono circa 56mila con un tasso di sovraffollamento intorno al 111%.

<sup>53</sup> Secondo il Centro studi della Lega Italiana per i Diritti dell'Uomo, in collaborazione con il Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria (Sappe) e l'Associazione Pianeta Carcere, i dati ufficiali sovrastimerebbero l'effettiva capienza. Secondo lo studio, 4.909 dei 50.177 posti dichiarati dal Ministero non sarebbero effettivamente disponibili. Con questi nuovi dati, il tasso di sovraffollamento sarebbe del 123%, con punte del 151% in Puglia e del 143% in Lombardia.

<sup>54</sup> L'icastica espressione appartiene a G. DALIA, *Assegnazione e trasferimento dei detenuti: un danno da deportatio?*, in AA.VV., *La vittima del processo. I danni da attività giudiziaria penale*, a cura di G. Spangher, Torino, 2017, 259.

<sup>55</sup> Il riferimento è al disegno di legge n. 4368 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) che il 14 giugno 2017 ha ottenuto il via libera definitivo da parte della Camera, che ha apposto la fiducia al testo così come approvato il 15 marzo 2017 in prima lettura al Senato.

<sup>56</sup> Il comma 85 del disegno di legge Orlando reca le linee guida che dovranno orientare la successiva riforma dell'ordinamento penitenziario, fra cui la semplificazione delle procedure innanzi alla magistratura di sorveglianza, l'implementazione del ricorso alle misure alternative alla detenzione, la creazione di strumenti di giustizia riparativa, la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, quali quello alla salute e all'affettività. *In parte qua*, rileva la lett. d), ove si auspica maggior rigore scientifico nell'osservazione del detenuto e un approccio multidisciplinare, e la lett. o), precipuamente dedicata al detenuto straniero e alla sua



6/2017

Non è facile presagire i futuri scenari. Stando alle intenzioni, la riforma penitenziaria dovrebbe raccogliere l'eredità lasciata dagli Stati Generali, recependone l'approccio pragmatico e garantista al contempo e proponendo modifiche di ampio respiro che, da un lato, risolvano il problema del sovraffollamento, dall'altro, amplino i meccanismi di tutela dei detenuti. Una simile riforma offrirebbe spazi per affrontare anche il problema della radicalizzazione nei circuiti penitenziari.

D'altro canto, i criteri direttivi elaborati appaiono poco convincenti e la formulazione «a maglie troppo lasche» fa nascere il sospetto che molti di essi si risolveranno in interventi di facciata<sup>57</sup>.

In attesa dei prossimi sviluppi legislativi, però, anche le altre forze in campo vengono chiamate ad offrire il loro contributo: innanzitutto, l'Amministrazione Penitenziaria, affinché recepisca i modelli organizzativi e gestionali suggeriti dall'Europa; poi, la comunità scientifica, in funzione di garante degli interessi soggettivi in gioco; senza dimenticare i protagonisti del terzo settore, punti di contatto fra la realtà carceraria e la società civile.

L'approccio integrato inaugurato dagli Stati Generali si dimostra, così, la chiave di volta per sbloccare il sistema penitenziario "moderno".

---

integrazione. Su questi aspetti, A. DELLA BELLA, [Riforma Orlando: la delega in materia di ordinamento penitenziario](#), in *questa Rivista*, 20 giugno 2017, 1 ss.

<sup>57</sup> Esprime questa preoccupazione G. GIOSTRA, [Che fine hanno fatto gli Stati Generali?](#), cit., 3.