



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

PARERE DEL GARANTE NAZIONALE SULLA PROPOSTA DI LEGGE IN TEMA DI “MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA RADICALIZZAZIONE E DELL’ESTREMISMO JIHADISTA” (A.C. 243-A e abbinati).

Il Garante nazionale valuta positivamente la finalità del provvedimento volto a prevenire fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta e a favorire la deradicalizzazione, nell’ambito del rispetto dei diritti e delle garanzie fondamentali sanciti dalle norme nazionali e sovranazionali.

Apprezza, inoltre, il fatto che il testo si muova in coerenza con gli indirizzi internazionali e sovranazionali, con specifico riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche (2015/2063(INI), alla Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio COM (2015) 313 e alla Direttiva dell’Unione europea, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul Reclutamento per attività terroristiche – Affrontare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione violenta del 21 settembre 2005 e alla Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

La proposta di legge A.C. 243-A recante titolo “Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell’estremismo jihadista” coinvolge l’attività del Garante per quanto indicato all’articolo 7 in termini di «Formazione specialistica» e all’articolo 11 circa il «Piano nazionale per la deradicalizzazione e il recupero di soggetti italiani o stranieri detenuti».

L’articolo 7 comma 1 prevede il Garante nazionale e i garanti territoriali quali soggetti a cui sono indirizzate le attività di formazione per la conoscenza delle lingue straniere e «corsi specialistici diretti a fornire elementi di conoscenza anche in materia di dialogo interculturale e interreligioso utili a prevenire fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, inclusi i fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell’estremismo violento di matrice jihadista, attraverso l’individuazione dei comportamenti sintomatici o prodromici dei medesimi fenomeni». Il Garante nazionale apprezza tale previsione, ricorda tuttavia che il suo compito, a differenza di quello di altri soggetti a cui è indirizzata tale formazione – come le Forze di Polizia, le Forze armate, docenti e dirigenti delle scuole e delle università, operatori sociali e socio-sanitari, l’Amministrazione penitenziaria – svolge una funzione di garanzia del rispetto dei diritti delle persone private della libertà e non di promozione di interventi diretti sulle persone a rischio di radicalizzazione.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

Ricorda, inoltre, che il nome dell'Istituzione di garanzia non è, come riportato nella proposta di legge, *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, ma a seguito del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020, n. 173, *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*.

Riguardo all'articolo 11, il Garante nazionale ritiene necessaria la definizione di un Piano nazionale per la deradicalizzazione e il recupero di soggetti italiani o stranieri detenuti e, nel registrare positivamente il proprio coinvolgimento nella predisposizione di tale Piano, dichiara la propria disponibilità a tale coinvolgimento. Ricorda che il Consiglio d'Europa ha approvato nel 2016 Le linee guida per l'Amministrazione penitenziaria e la *probation* (*Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism*, adottate dal Comitato dei Ministri il 2 marzo del 2016). È sulla linea di tale documento – predisposto dal Consiglio europeo per la cooperazione penologica, presieduto allora dall'attuale Presidente del Garante nazionale – che si ritiene debba muoversi il Piano nazionale.

Tali Linee guida sono state oggetto di una serie di Raccomandazioni del Garante nazionale¹, a partire dalla considerazione che «Come ogni istituzione totale, il carcere è un luogo dove ci si riconosce per appartenenze: dello stesso ambito di reato, della stessa provenienza, della stessa supposta 'persecuzione', dello stesso gruppo considerato come target di attuale disvalore. [...] due i principi (da considerare, ndr): 1) situazioni di complessive cattive condizioni di detenzione amplificano il senso di auto-vittimismo e dell'essere esclusi da un 'nemico' esterno; 2) solo l'offerta di un programma di attività ampio, che dia la possibilità alle persone di agire, muoversi, essere impegnate offre elementi di comprensione dei singoli e delle dinamiche in atto»².

Tale Piano, inoltre, interagirà inevitabilmente con la formazione specialistica del personale, previsto all'articolo 7 della proposta di legge, per quanto attiene alla Polizia penitenziaria. In

¹ Rapporto del Garante nazionale sulla visita regionale in Calabria 9-13 settembre 2018; Rapporto del Garante nazionale sulla visita alla regione Sardegna 3-10 novembre 2017; Rapporto tematico sulle sezioni di Alta sicurezza 2 luglio-settembre 2020(12); 20200103 Rapporto Calabria (garantenazionaleprivatiliberta.it) <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a07ba80b39651913e45c78c94b6b53cf.pdf><https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/9b0c620045f75990690b7a1cfb65babd.pdf>

² Garante nazionale, *Norme e Normalità – Standard per l'esecuzione penale detentiva degli adulti: raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017*, p. 91.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

questa prospettiva, il Piano dovrà quindi prevedere, come già indicato nel precedente parere del Garante nazionale³ azioni volte a:

- definire strategie preventive;
- fornire professionalità per comprendere e decodificare segni di possibile aumento di atteggiamenti di radicalizzazione;
- individuare categorie di detenuti 'vulnerabili' in quanto potenzialmente soggetti a influenza di individui già radicalizzati;
- stabilire la strategia per l'alloggiamento di soggetti già radicalizzati, secondo l'impostazione che sarà assunta (raggruppamento in un limitato numero di sezioni oppure dispersione in più sezioni - due ipotesi entrambe presenti nel panorama europeo);
- implementare progetti di progressiva de-radicalizzazione;
- preparare il rilascio, al termine dell'esecuzione penale, di soggetti radicalizzati o potenzialmente vicini a settori di radicalizzazione, prevedendo la trasmissione di informazioni dal sistema detentivo alle strutture esterne.

Tali azioni richiedono un importante investimento in termini di formazione con corsi multidisciplinari per i diversi operatori (articolo 7) che coinvolgano almeno 1500 operatori (secondo una media stimata di circa otto operatori per ciascuno dei 190 Istituti penitenziari (da ponderarsi secondo la dimensione di ciascun Istituto e l'eventuale presenza di sezioni detentive di Alta sicurezza 2, cioè per persone con reati legati al terrorismo anche di matrice islamica).

La formazione specialistica del personale di Polizia penitenziaria deve prevedere tra i suoi obiettivi anche di sessioni formative dedicate al tema dei diritti umani e dell'esecuzione penale di condanne relative a reati connessi a terrorismo e estremismo violento, verificandone l'adesione alle indicazioni nazionali e sovranazionali di riferimento.

Va rilevato inoltre che nel 2022 sono entrati in servizio negli Istituti penitenziari e nei Provveditorati 66 funzionari mediatori culturali. Una novità per l'Amministrazione penitenziaria che, tuttavia, nel bando di selezione ha previsto mediatori solo per lingue europee (inglese, francese, spagnolo e tedesco). Il Garante auspica che sia previsto al più presto un bando analogo per lingue e culture che consentano di implementare l'attività di osservazione penitenziaria, «raggiungibile attraverso il coordinato coinvolgimento di più figure professionali che concorrono nell'istituzionale percorso trattamentale del detenuto», così come previsto dalla circolare del

^{3 3} Parere del Garante nazionale su A.C. 3558 Proposta di legge in tema di "misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista" del 20 marzo 2017, Prot. 932/2017.



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n .0404299 del 7 dicembre 2016, avente a oggetto "Linee guida sull'attività di osservazione del fenomeno della radicalizzazione violenta di matrice confessionale".

Un trattamento penitenziario, insomma, che «dovrebbe ricondurre a una modalità della vita quotidiana simile a quella alla quale si dovrà essere riconsegnati prima possibile [...] Si tratta di un approccio mirato a quella certezza del diritto per la persona reclusa che è cardine della Carta costituzionale e che non può essere messo in questione o anche limitato»⁴.

Riguardo all'articolo 11-bis che prevede l'introduzione di un nuovo delitto di «detenzione di materiale con finalità di terrorismo» prevedendo la pena della reclusione da due a sei anni, il Garante nazionale esprime perplessità sull'introduzione di nuove fattispecie penali attraverso provvedimenti normativi specifici al di fuori di una organica considerazione del Codice penale nel suo complesso. In tal senso, prende nota del rilievo espresso dalla stessa Commissione giustizia e ricorda l'articolo 3-bis del codice penale inserito nell'articolo 1 del decreto legislativo 1 marzo 2018 n. 21 concernente "Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103".

Roma, 22 marzo 2022

Maurò Palma


⁴ Relazione al Parlamento 2019 del Garante nazionale. Questo principio è stato mutuato dalla regola n. 5 delle *Nelson Mandela rules* dell'Onu: «*The prison regime should seek to minimize any differences between prison life and life at liberty that tend to lessen the responsibility of the prisoners or the respect due to their dignity as human beings*», nonché dalle *European Prison Rules* che al basic principle n.5 recitano: «*Life in prison shall approximate as closely as possible the positive aspects of life in the community*».