

DOCUMENTO DI SINTESI PER I MEDIA

**Commissione di studio su fenomeno della radicalizzazione e
dell'estremismo jihadista**

**Verso un approccio italiano alla
prevenzione della radicalizzazione**

Membri della Commissione

Lorenzo Vidino, coordinatore

Stefano Allievi

Benedetta Berti

Carlo Bonini

Manuela Caiani

Marco Cannavicci

Cristina Caparesi

Lucio Caracciolo

Anna Maria Cossiga

Martino Diez

Renzo Guolo

Marco Lombardi

Alessandro Orsini

Carlo Panella

Vittorio Emanuele Parsi

Andrea Plebani

Massimo Recalcati

Ciro Sbailò

Marta Serafini

Executive summary

Vari indicatori suggeriscono che il fenomeno della radicalizzazione jihadista nel nostro Paese, per quanto presente, non sia paragonabile né per dimensioni né per intensità della minaccia alla maggior parte dei Paesi del centro-nord Europa. Per ragioni che variano dall'aspetto demografico alle capacità del nostro sistema antiterrorismo, l'Italia non ha registrato né mobilitazioni di massa verso aree di conflitto, né massicce filiere di reclutamento, né attacchi della portata di quelli verificatisi altrove.

Ciononostante, si possono osservare sul nostro territorio dinamiche che, pur su scala ridotta e con qualche specificità, replicano quelle viste in altri Paesi europei. In sostanza, anche in Italia è presente una scena jihadista informale. La maggior parte degli esponenti della scena jihadista italiana non sono riconducibili a un profilo comune, divergendo tra loro spesso in maniera dal molto significativa dal punto di vista del background socio-culturale, familiare, del profilo anagrafico e del sostrato religioso. I processi di radicalizzazione e mobilitazione sono altrettanto eterogenei. In alcuni casi entrambi avvengono nell'arco di anni, in altri di settimane. Alcuni si radicalizzano da soli, la maggior parte in piccole comunità virtuali e/o nello spazio fisico. Alcuni riescono a stabilire contatti con organizzazioni transnazionali quali lo Stato Islamico o al Qaeda e altri, per scelta o per incapacità, rimangono non affiliati. In certi casi soggetti che appartengono a questa scena hanno cercato, finora fermandosi o venendo fermati alle parole e non ai fatti, di compiere attacchi in Italia.

Varie teorie hanno cercato di spiegare il fenomeno. Alcune si concentrano su fattori strutturali, come tensioni politiche e conflitti culturali. Altre evidenziano fattori personali e psicologici. Altre ancora enfatizzano elementi quali la ricerca di identità, la discriminazione sofferta o la situazione di relativo disagio economico. La maggior parte degli esperti, tuttavia, tende a convenire sul fatto che la radicalizzazione sia un fenomeno altamente complesso e soggettivo, spesso dettato da un'interazione di vari fattori strutturali e personali di difficile comprensione.

Due luoghi, uno fisico e uno virtuale, hanno negli ultimi anni assunto un'importanza particolare nella diffusione e nell'assorbimento dell'ideologia jihadista, in Italia come in altri Paesi:

- Le prigioni: alcune delle ultime operazioni antiterrorismo effettuate in Italia hanno riguardato soggetti la cui radicalizzazione è avvenuta interamente o in buona parte in ambiente carcerario. Caso recente e particolarmente eclatante è quello di Anis Amri, il tunisino che il 19 dicembre 2016 ha compiuto l'attentato contro un mercatino natalizio di Berlino, la cui radicalizzazione pare essere iniziata nelle carceri siciliane.
- Il web: internet è spesso il principale mezzo per entrare in contatto con l'ideologia jihadista, per approfondirla, per interagire con altri individui in via di radicalizzazione o già radicalizzati, e, una volta presa la decisione di mobilitarsi (sia che tale mobilitazione consista in un viaggio verso un area di conflitto o nella preparazione di un attacco in Italia), per cercare supporto operativo. Negli ultimi anni si è assistito alla crescita di una embrionale comunità jihadista italiana sul web, ed in particolare su alcuni social network.

È difficile prevedere come si svilupperà la scena jihadista autoctona e se, per esempio, colmerà il gap con gli altri Paesi europei, crescendo in dimensione e sofisticatezza. Una miriade di elementi endogeni ed esogeni influiranno su queste dinamiche. Ma è proprio in prospettiva futura che è necessaria una riflessione sull'approccio alla radicalizzazione del nostro Paese. Tra gli addetti ai lavori vi è infatti una crescente consapevolezza dell'inadeguatezza di un'azione di contrasto basata esclusivamente sulla repressione. Per quanto le misure tradizionalmente utilizzate dall'antiterrorismo, quali arresti ed espulsioni, si siano dimostrate estremamente efficaci nel prevenire atti di terrorismo nel nostro Paese, è ormai opinione largamente condivisa che tali strumenti debbano essere affiancati da politiche volte a prevenire la radicalizzazione stessa attraverso azioni non repressive.

Questo tipo di approccio è pressoché inesplorato in Italia ma molto comune in molti Paesi europei e le Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno ripetutamente esortato gli Stati Membri a creare programmi di prevenzione dell'estremismo violento (noti internazionalmente come CVE, *Countering Violent Extremism*—Contrasto all'Estremismo Violento).

Il termine CVE è in realtà un termine intrinsecamente vago, in quanto raggruppa tutta una serie di iniziative che mirano a contrastare la radicalizzazione in vario modo e in vari stadi. Si parla perciò di prevenzione della radicalizzazione per quelle misure che intervengono prima che il processo di radicalizzazione inizi e, allorquando intervengano dopo che un processo di radicalizzazione è iniziato, di misure volte alla de-radicalizzazione (cioè all'abbandono dell'ideologia violenta) o, perlomeno, al disimpegno (cioè all'abbandono della militanza attiva non necessariamente accompagnato dall'abbandono dell'ideologia).

La Commissione raccomanda all'Italia di allinearsi alla maggior parte dei Paesi europei e di adottare una strategia di contrasto all'estremismo violento che operi su tre livelli: macro, meso e micro livello, che si rivolgono rispettivamente alla popolazione musulmana italiana in generale, a segmenti di essa, a specifici individui. In ognuno di questi livelli opera un insieme di iniziative che, nel loro insieme, costituiscono un approccio efficace e comprensivo. Nel dettaglio la strategia opererebbe:

1. Al macro-livello, adottando misure di contro-narrativa o narrativa alternativa per contrastare l'attrattività del messaggio jihadista. Questioni di fondamentale importanza sono il contenuto del messaggio, la legittimità dei vettori del messaggio, e la capacità di raggiungere i destinatari desiderati.
2. Al meso-livello, attraverso misure di “ingaggio positivo” con le comunità e con segmenti di esse giudicati ad alto rischio potenziale di radicalizzazione. Esse variano da dialoghi interreligiosi a programmi volti a sviluppare il pensiero critico e la resilienza all'estremismo nei giovani, da incontri tra comunità e forze dell'ordine ad altre tipologie di iniziative culturali.
3. Al micro-livello, attraverso interventi sui singoli individui miranti alla de-radicalizzazione o al disimpegno di un soggetto specifico. Seguendo un modello comune in vari Paesi europei, è auspicabile la creazione di un sistema attraverso il quale soggetti in fase di radicalizzazione vengono segnalati da esponenti della società civile ad autorità preposte il cui compito non è, salvo ne sussistano gli estremi, quello di arrestarli e/o espellerli, bensì quello di cercare di distoglierli dal credo jihadista.

In sintonia con le esperienze continentali, una strategia CVE italiana dovrebbe essere caratterizzata da alcuni principi guida:

- Coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati. Il CVE è intrinsecamente multidisciplinare e transdisciplinare. Dal lato pubblico possono e devono svolgere un ruolo non solo i tradizionali attori della comunità antiterrorismo (forze dell'ordine, intelligence, magistratura inquirente), ma anche i servizi socio-sanitari, la scuola, la polizia locale e potenzialmente altri ancora. La società civile gioca un ruolo ugualmente importante, sia essa rappresentata dal mondo del volontariato e dell'associazionismo, dalle comunità islamiche o dalle famiglie.
- Principio della *salvaguardia*: In sostanza l'obiettivo del CVE è quello di disinnescare processi individuali che portano all'estremismo violento non solo perché ciò aumenta la sicurezza collettiva, ma anche perché tali processi sono pericolosi per lo stesso soggetto che li vive. La radicalizzazione viene perciò vista in maniera non dissimile da altri problemi che possono affliggere giovani vulnerabili, come ad esempio la tossicodipendenza. Pur non escludendo assolutamente la possibilità di intervenire con i classici strumenti repressivi se la soglia

necessaria viene oltrepassata, con l'approccio di CVE il giovane viene considerato anche come un soggetto da salvaguardare.

- **Trasparenza:** è possibile ottenere la partecipazione attiva di una molteplicità di attori pubblici e privati e svolgere azioni volte non alla criminalizzazione dei soggetti ma al loro recupero o alla prevenzione solo se ogni azione è ispirata al principio di trasparenza. Esistono dinamiche che sono necessariamente coperte da riservatezza. Ciononostante, è fondamentale che tutti gli attori, in primis quelli pubblici, agiscano nella massima trasparenza e onestà, mettendo in chiaro fin dal primo momento gli scopi che intendono perseguire e i mezzi che intendono utilizzare per farlo.
- **Territorialità:** La radicalizzazione stessa è un fenomeno altamente influenzato da fattori locali e che, perciò, varia nelle sue caratteristiche all'interno dello stesso paese, spesso con variazioni non solo a livello regionale ma anche da città a città, se non addirittura da quartiere a quartiere. Ne consegue che le attività di ogni strategia CVE debbano tenere conto di questo elemento, variando le proprie iniziative a seconda dell'ambito locale in cui hanno luogo.

L'esperienza dei vari Paesi europei che da anni hanno introdotto misure di CVE ha chiaramente dimostrato che la loro implementazione è estremamente utile ma, al tempo stesso, densa di problematiche, che spaziano dalle difficoltà nella scelta dei partner a diverse questioni etiche, dall'esigenza di formare chi gestisce i programmi a quella di misurare l'efficacia dei medesimi. Tali esperienze hanno inoltre reso chiaro, come comunque è istintivamente di facile comprensione, che gli interventi funzionano solo in certi casi (e più avanzato è il percorso di radicalizzazione più limitate sono le chance di successo) e che pertanto un simile progetto non può e non vuole costituire un sostituto dei mezzi investigativi tradizionali. Non a caso si parla di iniziative di *threat reduction*, non *threat elimination* ("riduzione della minaccia," non "eliminazione della minaccia").

Nonostante queste limitazioni, è opinione di questa Commissione che iniziative di prevenzione siano necessari complementi agli strumenti tradizionali dell'antiterrorismo, ai quali si vanno ad affiancare, non volendo certo sostituirle. Il contrasto al terrorismo di matrice jihadista, infatti, sarà una sfida generazionale che mieterà i più importanti successi non tanto attraverso le pur fondamentali operazioni militari e di *law enforcement* contro vari gruppi jihadisti, ma allorché l'ideologia che alimenta l'intero movimento avrà perso l'attrattiva che al momento possiede. Dati gli scenari globali e le loro ripercussioni nel nostro Paese, il momento è quanto mai propizio per una seria riflessione sull'opportunità di creare anche in Italia una strategia di prevenzione alla radicalizzazione.

Prefazione

Il primo settembre 2016 il governo ha istituito una Commissione di studio indipendente con il compito di analizzare lo stato attuale del fenomeno della radicalizzazione jihadista in Italia e di valutare l'opportunità di introdurre misure di prevenzione della stessa nel Paese. Nei quattro mesi successivi, i diciannove membri che hanno formato la Commissione, tutti esperti in materie quali sociologia, mondo islamico, terrorismo e psicologia, e che già avevano studiato il tema in precedenza, hanno compiuto approfondite ricerche e si sono confrontati fra loro. Nel corso del proprio lavoro la Commissione ha audito alcune tra le più alte cariche dell'antiterrorismo italiano, esponenti delle comunità islamiche e rappresentanti della società civile i quali, in vario modo, sono entrati in contatto con fenomeni di estremismo e terrorismo. Alcuni membri della Commissione hanno poi effettuato varie interviste a livello individuale.

Il presente studio è il risultato di questo lavoro collettivo. *Il documento* è diviso in due parti. La prima si pone come griglia interpretativa del fenomeno jihadista in Italia. Dopo una necessaria premessa terminologica sui concetti-chiave del tema in esame, i cui significati sono spesso controversi, si è voluto sinteticamente analizzare i trend più recenti relativi alla mobilitazione jihadista in Italia, dal fenomeno *foreign fighters* alla radicalizzazione nelle carceri, dall'aumento di casi di donne radicalizzate, all'uso dei social media. Si è poi cercato di fornire spiegazioni sceve da politicizzazioni e analisi semplicistiche sul perché giovani che vivono nel nostro Paese, come in altri Paesi occidentali, vengano attratti dalle sirene dello Stato Islamico, di al Qaeda o, più in generale, dell'ideologia jihadista. Ciascuna delle tematiche trattate in questa sezione potrebbe essere analizzata molto più in profondità, compito che però esulava da quelli della Commissione.

Il vero cuore dello studio, infatti, è nella seconda parte, che offre concrete linee guida per lo sviluppo di una strategia di prevenzione della radicalizzazione e di de-radicalizzazione in Italia. Per una molteplicità di ragioni endemiche e congiunture positive esaminate in dettaglio nello studio, il nostro Paese non è stato finora esposto a un'ondata di violenza jihadista paragonabile a quella patita dalla Francia o da altri Paesi europei e le nostre strutture antiterrorismo sono finora riuscite a gestire la minaccia con successo. Vari fattori, endogeni ed esogeni, fanno però pensare che il fenomeno possa subire una crescita e che in futuro anche il nostro Paese possa doversi confrontare con alcune delle dinamiche viste oltralpe.

È proprio in quest'ottica che, negli ultimi mesi si è acceso un dibattito tra gli addetti ai lavori sulla necessità di introdurre anche in Italia misure, presenti in svariati Paesi europei da più di un decennio, volte al contrasto della radicalizzazione (misure spesso note col termine inglese *Countering Violent Extremism—CVE—Contrasto all'Estremismo Violento*). Si tratta sia di misure di *soft power*, contraddistinte cioè dallo sforzo di influenzare i comportamenti e prevenire la radicalizzazione, non attraverso coercizione e repressione, bensì con strumenti propri di altre sfere d'azione, sia di campagne mediatiche di contro-narrativa, sia di interventi mirati di de-radicalizzazione su specifici soggetti, che si affiancano a quelle di natura repressiva tradizionalmente usate nell'antiterrorismo e che cercano di ridurre il numero di soggetti radicalizzati. Una proposta di legge presentata nel gennaio 2016 dagli onorevoli Manciuoli e Dambruoso, che per prima introdurrebbe misure di prevenzione della radicalizzazione nel nostro sistema, è al momento in discussione in Parlamento.

Il lavoro di questa Commissione, che ho avuto l'onore di coordinare, si inserisce nel dibattito in corso a livello nazionale. Nonostante alcuni chiari limiti dovuti alla complessità della materia ed al limitato tempo di lavoro, si è comunque cercato di fornire, con spirito indipendente e tecnico,

osservazioni e raccomandazioni che si spera possano essere utili allo sviluppo di una necessaria strategia italiana di prevenzione alla radicalizzazione.¹

Lorenzo Vidino

¹ Un caloroso ringraziamento va a Sara Brzuszkiewicz e Marco Olimpio, entrambi ricercatori presso il Programma sull'Estremismo della George Washington University di Washington DC, il cui aiuto è stato determinante nella fase di ricerca e stesura dello studio.