



## La proposta di legge Manciuilli – Dambruoso: punti di forza e lacune

### 1. Introduzione

A partire dal paradigmatico attacco terroristico dell'11 settembre 2001, l'attenzione internazionale si è catalizzata sul terrorismo cd. di matrice islamica; l'urgenza di neutralizzare la nuova minaccia mobilità non solo gli Stati Uniti, ma anche l'Unione europea.

In quasi vent'anni sono fioccati i tentativi di governare il fenomeno: da un lato con aggiornamenti legislativi volti ad allargare la platea delle condotte illecite e ad aumentare la severità delle pene, con finalità di dissuasione e di prevenzione, dall'altro con programmi tesi al recupero dei soggetti cd. radicalizzati, per reinserirli nel tessuto sociale, invertendo il processo di radicalizzazione cui sono stati indirizzati.

Era l'ottobre del 2014 quando sulla copertina di *Dabiq*, rivista del sedicente stato islamico, compariva una Basilica di San Pietro dominata da uno sventolante vessillo nero; tuttavia, dopo quasi sei anni, la penisola italiana non è ancora caduta nel mirino dei terroristi.

Le ipotesi sul perché l'Italia non sia teatro di attentati sono varie: l'esperienza maturata da Polizia e *intelligence* nei cd. anni di piombo e negli anni delle sanguinose stragi mafiose e, più in generale, la familiarità con la lotta alla criminalità organizzata; la scarsa presenza di immigrati di seconda e terza generazione, che rappresentano le fasce di popolazione più inclini a essere terreno fertile per la propaganda jihadista<sup>1</sup>.

L'Italia preserva però un ruolo centrale come luogo di transito e di propaganda e non può, quindi, sottrarsi all'incombenza.

Precedentemente all'emanazione della Direttiva europea 541/2017, il legislatore italiano aveva già provveduto all'inasprimento delle disposizioni penali repressive, ma attualmente non è ancora mai stato predisposto un programma che pianifichi una strategia multidisciplinare per prevenire la radicalizzazione e favorire la deradicalizzazione.

Nel 2016, a questo scopo, fu presentata alla Camera una proposta di legge, la cd. proposta di legge Manciuilli-Dambruoso<sup>2</sup>, la quale, però, non giunse mai all'approvazione di entrambe le Camere, a causa dello scioglimento anticipato delle stesse, nel dicembre 2017<sup>3</sup>. L'apprezzabile iniziativa appariva interessante, anche in un'ottica di comparazione, seppure esigua, con programmi che, in altri Stati, si stanno rivelando vincenti.

### 2. La proposta di legge Manciuilli-Dambruoso

---

<sup>1</sup> O. ROY *Le djihadisme est une révolte générationnelle et nihiliste*, in *Le monde*, nov./2015 (trad. it. *Quella dei jihadisti è una rivolta generazionale e nichilista*, in *Internazionale*, nov./2015) <https://www.internazionale.it/opinione/olivier-roy/2015/11/27/islam-giovani-jihad>.

<sup>2</sup> Accessibile online all'indirizzo

[https://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050830.pdf](https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050830.pdf).

<sup>3</sup> L'iter si bloccò con la trasmissione al Senato dopo l'approvazione alla Camera.

## 2.1 Centro nazionale sulla Radicalizzazione

La proposta di legge Manciuoli-Dambruoso, “*Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell’estremismo jihadista*”, dichiarava all’art.1 co.1 gli obiettivi perseguiti: prevenire la radicalizzazione e favorire la deradicalizzazione, anche alla luce della risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015<sup>4</sup>. Al comma 2, la definizione di radicalizzazione ricalcava in parte quella contenuta nel considerando B della suddetta risoluzione, utilizzando, però, il verbo “*simpatizzare*” che, già nell’esame delle Commissioni, era stato tacciato di eccessiva vaghezza, donde la necessità di provvedere a una definizione più chiara e precisa.

All’art. 2 istituiva il CRAD (Centro nazionale sulla Radicalizzazione) con il compito di predisporre il piano strategico annuale. Significativa la sua composizione: non solo rappresentanti di diversi Ministeri, primo segnale della consapevolezza della necessità di una strategia multidisciplinare che non riponga nel solo strumento penale la fiducia per la soluzione del problema, ma anche di “*qualificati esponenti di istituzioni, enti e associazioni operanti nel campo religioso, culturale, educativo e sociale e della Consulta per l’Islam italiano*”, a conferma dell’imprescindibile occorrenza di cooperazione tra diverse realtà.

Similmente, in Francia è operativo il *Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation*<sup>5</sup>, articolazione del Ministero degli Interni, Comité anch’esso votato alla collaborazione con associazione ed enti, ma composto esclusivamente da membri di diversi ministeri. Un’ulteriore differenza rispetto al CRAD è l’assenza di espliciti riferimenti alla radicalizzazione di matrice islamica: la scelta francese è di indirizzare le iniziative alla lotta dell’estremismo in generale, senza specifici rimandi all’Islam, in ossequio alla concezione francese del principio laicità, che prevede il confinamento della religione nella sfera privata del cittadino e, dunque, una netta separazione tra Stato e confessioni religiose. C’è chi ritiene che l’assenza di una discussione in materia religiosa sia alla base dei limitati risultati ottenuti dalle seppur numerose iniziative messe in campo dal *Comité*<sup>6</sup>. Si può conseguentemente ritenere che la decisione, alla base della proposta di legge, di mirare specificamente alla radicalizzazione di matrice islamica e la previsione, all’interno del CRAD, di membri della Consulta per l’Islam italiano, siano due indizi di un metodo che potrebbe rivelarsi vincente.

## 2.2 La contro-narrativa

La propaganda jihadista è effettuata mediante l’utilizzo di qualsiasi mezzo di comunicazione rapido ed efficace e il web è indiscutibilmente il favorito; l’uso capillare che i jihadisti fanno dei *social network* è difficile da ostacolare, perché, alla chiusura di un sito o di un profilo, segue immediatamente l’apertura di un altro.

Non è certo vana la prassi di eliminare il materiale online che diffonde messaggi e video del Califfato, ma, sola, non è forse bastevole.

Per tale motivo, l’art.10 prevedeva un’attività di comunicazione e informazione volta sia all’integrazione, sia al dialogo interculturale e interreligioso: campagne informative,

---

<sup>4</sup> Accessibile online all’indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0410\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0410_IT.html).

<sup>5</sup> Accessibile online all’indirizzo <https://www.cipdr.gouv.fr/le-cipdr/>.

<sup>6</sup> A. SCHWARZENBACH, *De-radicalization in the Mediterranean comparing challenges and approaches*, giu./2018, pg.32-33, accessibile online all’indirizzo [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/mediterraneo\\_def\\_web.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/mediterraneo_def_web.pdf).

disponibili in più lingue per allargarne la fruibilità, pensate come contro-narrazione. Non solo, all'art.8, erano contemplati anche interventi dello stesso tenore, pensati per le scuole di ogni ordine e grado.

Anche in Francia si parla di *contre-discours*: produzione di cortometraggi e spettacoli teatrali che delegittimino le informazioni diffuse; esclusivamente nel caso francese, si tratta di contro-narrative sempre aconfessionali, che promuovono la difesa dei diritti di donne e bambini e dei valori repubblicani.

Con sfumature diverse, l'idea è di divulgare del materiale creativo che possa sconfessare la propaganda jihadista; da qui anche il coinvolgimento, da parte dell'art.10, della RAI quale mezzo di diffusione di prodotti anche in lingua araba.

Francesca Galli, docente presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Maastricht, in una seduta alla Camera del luglio 2015, segnalava l'efficacia delle misure cosiddette *soft*, tra le quali si annoverano le campagne informative:

*“Il rischio che viene percepito è che le misure prettamente repressive possano condurre [...] a un'ulteriore polarizzazione della società. Le misure cosiddette soft si fondano anche sull'assunto che, dove ci sia un'assistenza specifica, alcuni individui radicalizzati possono deradicalizzarsi e reintegrarsi nella società. [...]”*<sup>7</sup>.

Uno Stato che ha grande esperienza in questo campo è la Danimarca, che ha implementato il modello *Arhus*; questo prevede, ad esempio, dei programmi *ad hoc* per i *foreign fighters* che decidono di tornare sul suolo danese: viene offerto loro un lavoro e un supporto medico-psicologico, con l'intenzione di evitare l'immediato ingresso in carcere che rischierebbe, con alte probabilità, di aggravarne la radicalizzazione.

### 2.3 La rieducazione e la deradicalizzazione dei detenuti

Una strategia di deradicalizzazione non può mai prescindere dalla considerazione dell'ambiente carcerario, che si è rivelato uno dei luoghi più fecondi per la propaganda e il reclutamento jihadista.

Alla luce di ciò, per la rieducazione dei detenuti cd. radicalizzati, all'art.11 era stata prevista l'adozione di un piano nazionale, che individuasse i criteri per l'ingresso negli istituti penitenziari dei soggetti ex art.17 della legge 26 luglio 1975, n. 354, qualora fossero dotati di *“specifiche conoscenze delle culture e delle pratiche religiose nonché dei fenomeni di proselitismo, radicalizzazione e potenziale deriva terroristica”*.

L'ammissione di tali soggetti potrebbe favorire la contro-narrativa all'interno delle carceri, ove la presenza di figure religiose di confessioni diverse da quella cattolica è assai rara e ove lo scenario abituale è l'indottrinamento di detenuti comuni da parte di soggetti già radicalizzati.

Nel 2018 su un totale di 190 strutture penitenziarie i detenuti erano 59655, di cui 7169 musulmani praticanti<sup>8</sup>; mentre per i cattolici è solitamente presente una cappella con un cappellano, per i musulmani c'è, invece, la disponibilità di luoghi idonei e la possibilità di richiedere l'ingresso di un imam, il quale può accedere solo se presente su una peculiare lista. È evidente che, se si aspira a proporre un'alternativa alla narrativa dei jihadisti, occorre intervenire anche sulla tutela della libertà religiosa del soggetto recluso,

---

<sup>7</sup>accessibile online all'indirizzo

[http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/03/indag/c03\\_strategiche/2015/07/22/indice\\_stenografico.0006.html#stenograficoCommissione.tit00020.int00030](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/03/indag/c03_strategiche/2015/07/22/indice_stenografico.0006.html#stenograficoCommissione.tit00020.int00030)

<sup>8</sup> F. MARONE, M. OLIMPIO, *Jihadist Radicalization in Italian Prisons: A Primer*, mar/2019, pg. 4-5, accessibile online all'indirizzo <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/jihadist-radicalization-italian-prisons-primer-22401>

facilitando l'ingresso di figure che egli possa ritenere valide e autorevoli e cui possa fare riferimento.

La condizione vulnerabile del detenuto, resa tale dalle numerose limitazioni delle libertà, è aggravata da una serie di altri fattori, quali il sovraffollamento, che debbono essere tenuti in considerazione per la ricostruzione di un quadro complessivo che faciliti l'individuazione delle misure idonee alla gestione del fenomeno; il soggetto che vive in una situazione precaria è più propenso a fare affidamento sul racconto eroico e romantico del terrorista.

Questa ricostruzione delle dinamiche interne al carcere non è meramente teorica: si ritiene, per esempio che Anis Amri, l'attentatore del 19 dicembre 2016 a Berlino, si sia radicalizzato proprio in un istituto penitenziario italiano<sup>9</sup>.

Anche la previsione dell'art.7 in merito alla formazione specialistica delle Forze di polizia, delle Forze armate e dell'amministrazione penitenziaria si rivela fondamentale in quest'ottica, poiché è finalizzata al dialogo interreligioso e interculturale; in questo modo, si rende possibile una comunione di sforzi non solo all'interno delle strutture, ma anche nelle fasi precedenti l'arresto, quale, per esempio, la sorveglianza di un soggetto che si ritiene radicalizzato.

### **3. Conclusioni**

La proposta di legge Manciuilli-Dambruoso ha toccato aspetti rilevanti e centrali per la lotta al terrorismo di matrice islamica e sarebbe stato interessante poterne analizzare i risultati. Un profilo che sembra carente è quello del reinserimento lavorativo dei soggetti radicalizzati: era previsto un articolo disciplinante gli interventi nell'ambito delle politiche attive del lavoro, ma è stato poi soppresso nell'analisi delle Commissioni; questo rimane, dunque, l'elemento che necessiterebbe di maggiore approfondimento.

È sicuramente superfluo precisare che l'analisi qui effettuata non pretende di avere vocazione esaustiva. In assenza di una strategia unitaria italiana in tema di deradicalizzazione, si è tentato di analizzare brevemente una delle proposte di legge che negli anni sono state presentate<sup>10</sup>, talvolta comparandone le disposizioni con quelle di programmi già operativi nel resto d'Europa.

La decisione di concentrarsi selettivamente sulle strategie europee è stata dettata dalla volontà di operare un confronto tra Paesi che, pur presentando senz'altro molteplici differenze, si collocano in un contesto sociale e giuridico che si potrebbe osare definire omogeneo, trattandosi pur sempre di un contesto europeo; di qui l'eventuale possibilità di prenderne spunto.

La comparazione con Paesi quali l'Egitto o lo Yemen, che pure a loro volta hanno implementato diverse strategie di contrasto alla radicalizzazione di matrice islamica, rischiava di risultare forzata, data la considerevole distanza tra gli ordinamenti giuridici.

**Cecilia Didonè**

ceci.dido@gmail.com

---

<sup>9</sup> *ibidem*

<sup>10</sup> Una seconda proposta di legge, per esempio, fu quella pensata dall'onorevole P.F. Casini nel 2018, anch'essa con esito infelice.

## Bibliografia e sitografia

- <https://www.internazionale.it/opinione/olivier-roy/2015/11/27/islam-giovani-jihad>
- [https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/why-has-italy-been-spared-mass-terror-attacks-in-recent-years?CMP=share\\_btn\\_fb](https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/why-has-italy-been-spared-mass-terror-attacks-in-recent-years?CMP=share_btn_fb)
- [https://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050830.pdf](https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0050830.pdf)
- [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0410\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0410_IT.html)
- <https://www.cipdr.gouv.fr/le-cipdr/>
- [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/mediterraneo\\_def\\_web.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/mediterraneo_def_web.pdf)
- <https://www.polizia-penitenziaria.it/index.php/archivio/601-archivio/2002/giugno-2002/516-psicologi-e-carcere-516#:~:text=Sono%20molte%20le%20competenze%20dei,il%20percorso%20riabilitativo%20del%20detenuto.&text=prevede%20la%20possibilit%C3%A0%20di%20avvalersi,tra%20i%20quali%20gli%20psicologi.>
- [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/03/indag/c03\\_strategie/2015/07/22/indice\\_stenografico.0006.html#stenograficoCommissione.tit00020.int00030](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/html/03/indag/c03_strategie/2015/07/22/indice_stenografico.0006.html#stenograficoCommissione.tit00020.int00030)
- <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/bilag/248/1617692.pdf>