

# Maria Rosaria Piccini

---

## La tutela della libertd religiosa nel sistema carcerario italiano alla prova del multiculturalismo

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 3, 211-236

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Maria Rosaria Piccini*

Faculty of Law, Bari University

## **La tutela della libertà religiosa nel sistema carcerario italiano alla prova del multiculturalismo**

**Parole chiave:** libertà religiosa; carcere, multiculturalismo, rappresentanza, assistenza spirituale

### **1. La tutela della libertà religiosa nell'ordinamento penitenziario italiano**

Il sistema penitenziario italiano è purtroppo caratterizzato da una serie di criticità, a cominciare dal problema del sovraffollamento, che rende difficile garantire ai detenuti i principali diritti che dovrebbero essere loro riconosciuti, tra cui *in primis* il diritto alla tutela delle proprie appartenenze culturali, etniche e religiose. In tal contesto, il problema della tutela della libertà religiosa rientra a pieno titolo nell'ambito dei diritti di cui il nostro sistema carcerario deve farsi carico, tenendo conto della caratterizzazione sempre più multiculturale della nostra società e della crescente presenza, sul territorio italiano, di confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>1</sup>. L'articolo 19 della Costituzione italiana riconosce il diritto di libertà

---

<sup>1</sup> Quasi il 40% della popolazione carceraria italiana è oggi composta da stranieri, che sono la principale categoria di soggetti portatori di rischio. La pluralizzazione etnica e nazionale della popolazione carceraria porta con sé una crescente pluralizzazione culturale e conseguentemente anche religiosa della popolazione carceraria stessa. Benché il pluralismo religioso entri nelle carceri italiane anche indipendentemente dalla presenza di stranieri (non sono infrequenti infatti conversioni a confessioni diverse dal Cattolicesimo), non c'è dubbio che alla presenza di stranieri immigrati si debba la gran parte delle diversità religiose che ormai caratterizzano la realtà carceraria. Sul mutamento delle relazioni giuridiche a seguito dei processi di immigrazione si veda Gaetano Dammacco, *Multiculturalismo e mutamento delle relazioni*, in Antonio Fuccillo (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, (2008), p. 268; ID., *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2001; Mario Ricca, *Unità dell'ordinamento giuridico e pluralità religiosa nelle società multiculturali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2000, pp. 87-130; Carlo Cardia, *Multiculturalismo e libertà religiosa*, in Autori Vari, *Oltre i confini:*

religiosa come uno dei diritti fondamentali dell'uomo, la cui attuazione prevede un impegno dello Stato ad assicurare l'esercizio di tale diritto anche all'interno delle strutture segreganti. La tutela della libertà religiosa dei detenuti può essere esaminata analizzando il sistema istituzionale di assistenza spirituale all'interno di tali strutture e successivamente interrogandosi sugli strumenti di tutela della libertà religiosa dei detenuti che appartengono alle confessioni di minoranza, soprattutto con riferimento agli appartenenti a confessioni che non hanno ancora stipulato un'Intesa con lo Stato italiano e che tuttavia cominciano ad essere molto diffuse in Italia e in particolar modo nelle carceri. Per assistenza religiosa si intende quel servizio che viene offerto a coloro che siano reclusi, e quindi fisicamente impediti a raggiungere i luoghi di culto, affinché possano esercitare il proprio diritto di libertà religiosa in maniera conforme a quanto previsto dall'art. 19 della Costituzione, che disciplina il diritto di libertà religiosa indicando una serie di facoltà da esso promananti, tra cui il libero esercizio del culto<sup>2</sup>. Essendo le carceri annoverabili tra le cosiddette "strutture obbliganti", o "segreganti", o "comunità separate", l'esercizio di tale libertà sarebbe impossibile se lo Stato non intervenisse direttamente, predisponendo luoghi e autorizzando la presenza di personale apposito.

L'intervento pubblico in questo settore si giustifica alla luce della considerazione secondo la quale la libertà religiosa non costituisce una libertà negativa: lo Stato non si limita a eliminare le barriere o a non interferire nella libertà religiosa dei cittadini, ma si impegna, in coerenza con quanto disposto dall'art. 3 della Costituzione, a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio di tale libertà<sup>3</sup>. Proprio la disciplina dell'assistenza spirituale mostra l'accentuarsi del diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis*, cioè come un diritto strumentalmente piegato alle esigenze della persona umana e della sua libertà, piuttosto che agli interessi ed alle esigenze delle istituzioni<sup>4</sup>.

---

*religione e società nell'Europa contemporanea*, Cacucci, Bari, (2010); Autori Vari, *Pluralismo religioso e convivenza multiculturale. Un dialogo necessario*, Franco Angeli, Milano, (2003).

<sup>2</sup> Cfr. Luigi De Luca, voce *Assistenza religiosa*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, III, (1989); Andrea Drigani, *L'assistenza spirituale negli ospedali e nelle carceri*, Libreria Ateneo Salesiano, Roma, (1988); Luigi Vannicelli, *Assistenza religiosa nell'ordinamento italiano. Disciplina e carenze*, La Goliardica Editrice Universitaria, Roma, (1986); ID., *Le confessioni religiose ed il ruolo dello Stato nel campo dell'assistenza spirituale*, in Autori Vari, *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Mucchi, Modena, (1989); Antonio Vitale, voce *Assistenza Spirituale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, I, (1987).

<sup>3</sup> Il potere di intervento dello Stato deve tendere ad eliminare ogni ragione di disparità o discriminazione, assicurando un'esistenza libera e dignitosa della persona umana, nonché il godimento dei suoi diritti fondamentali. Cfr. Paolo Moneta, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, (1984).

<sup>4</sup> Per approfondire i contenuti del diritto di libertà religiosa e le sue implicazioni nel sistema costituzionale italiano si rimanda *ex multis*, a Silvio Ferrari, *Introduzione a Francesco Ruffini, La libertà religiosa come diritto pubblico suriettivo*, Bologna, (1992); Mario Tedeschi, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in Ivan Iban, (a cura di), *Libertad y derecho de libertad religiosa*, Madrid, (1989), pp. 228 ss; Gaetano Catalano, *Il diritto di libertà religiosa* (ristampa), Cacucci, Bari, (2007).

L'intervento diretto dello Stato in materia di assistenza spirituale potrebbe destare perplessità alla luce della qualificazione laica del nostro ordinamento, operata dalla celebre sentenza della Corte Costituzionale n° 203 del 1989. La Corte ha infatti individuato nella laicità dello Stato uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, affermando che esso "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"<sup>5</sup>.

Tale affermazione ha consentito alla dottrina di definire l'Italia uno Stato laico sociale che riafferma la dimensione privatistica delle opzioni religiose, ma ne riconosce sovente la rilevanza sociale e normativa, rendendo pertanto necessario l'intervento dello Stato per garantire la libertà di scelta dei cittadini e per favorire la soddisfazione dei loro bisogni religiosi quando si trovino in strutture segreganti (caserme, case circondariali e ospedali).

Con la legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà)<sup>6</sup> e il successivo regolamento di esecuzione, approvato con d.P.R. 29 aprile 1976, n. 43<sup>7</sup>, c'è stato un primo importante riconoscimento del diritto di libertà religiosa nel sistema carcerario<sup>8</sup>. Questa legge costituisce il primo "corpus organico" di norme fortemente orientate verso la funzione social-preventiva della pena e verso il rispetto della dignità umana del detenuto, come espresso nell'art. 27 della Costituzione, il quale prevede, al III co., che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Per quanto attiene la disciplina dell'assistenza religiosa, eliminando l'imposizione delle pratiche religiose ai detenuti, la legge n. 354/1975 ha riconosciuto per la prima volta la libertà religiosa, conformemente all'art. 19 della Costituzione

<sup>5</sup> Sul principio di laicità e sulla sua lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale si veda Giuseppe Dalla Torre, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, Studium, (1992); Sergio Lariccia, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di Mario Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubettino, (1996), pp. 143-196; Francesco Finocchiaro, *Alle origini della laicità statale*, in *Dir. eccl.*, 113 (2002), n. 4, pp. 1257-85; Paolo Stefani, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Cacucci, Bari, (2007).

<sup>6</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure preventive e*

*limitative della libertà*, in *Gazzetta Ufficiale*, 9 agosto 1975, Suppl. ord. al n. 212. Da sottolineare che il nuovo ordinamento penitenziario, promulgato per la prima volta dall'Unità d'Italia con lo strumento legislativo della legge (non più un decreto), attribuisce al parlamento la competenza della materia.

<sup>7</sup> D. P. R. 29 aprile 1976, n. 43, in *Gazzetta Ufficiale*, 22 giugno 1976, Suppl. ord. al n. 162.

<sup>8</sup> Questa legge è frutto di un lungo percorso di riforma del sistema penitenziario, che ha portato all'istituzione di due Commissioni di studio (1947 e 1950) e ben tre disegni di legge caduti per fine legislatura (1960, 1966, 1968). Fu il disegno di legge presentato dall'onorevole Gonnella il 31 ottobre 1972 ad essere discusso in Parlamento e approvato nel 1975. Per maggiori approfondimenti cfr. Antonio Parente, *La Chiesa in carcere*, Ufficio studi Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Ministero della Giustizia, Roma, (2007).

italiana, alla Regola 6 delle Regole Minime dell'ONU e alla Regola 5 del Consiglio d'Europa sul trattamento dei detenuti<sup>9</sup>.

L'articolo 1 della legge stabilisce che il trattamento dei detenuti deve essere improntato «ad un'assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine alle credenze religiose, eliminando qualsiasi imposizione di pratiche religiose e garantendo la libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi e di praticare il culto, di tenere immagini e simboli religiosi e di poterli esporre», e all'art. 15 che: «il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia».

E' chiaro in questa norma l'intento del legislatore di includere la religione tra gli elementi del trattamento rieducativo, considerandola uno strumento valido e determinante per il recupero della personalità dell'individuo, nonché un importante mezzo per il suo reinserimento nella società. L'art. 26 inoltre riconosce il diritto dei detenuti e degli internati di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto, assicurando negli istituti la celebrazione dei riti del culto cattolico, prevedendo la presenza di almeno un cappellano in ogni istituto, nonché il diritto degli appartenenti a religioni diverse dalla cattolica di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza da parte dei ministri del proprio culto. Quest'ultimo comma in particolare è stato modificato dall'articolo 8 della legge 663/1986<sup>10</sup>, che ha sostituito con la parola "diritto" il disposto del precedente articolo che attribuiva invece una mera "facoltà".

<sup>9</sup> Le Regole Minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti furono adottate con risoluzione del Primo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti il 30 agosto 1955. Le Regole Minime del Consiglio d'Europa per il trattamento dei detenuti furono invece adottate con risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973. Le regole europee sono state aggiornate il 12 febbraio 1987 senza particolari variazioni. Di seguito quelle sull'assistenza religiosa e morale.

«46. Ad ogni detenuto deve essere consentito, entro i limiti del possibile, di soddisfare le esigenze della propria vita religiosa, spirituale e morale, partecipando a funzioni e riunioni organizzate nello stabilimento ed avendo in proprio possesso i libri e le pubblicazioni necessarie.

47.1. Se nello stabilimento vi è un numero sufficiente di detenuti appartenenti alla medesima religione, deve essere nominato o autorizzato un rappresentante qualificato di tale confessione. Se il numero dei detenuti lo giustifica e le circostanze lo consentono, la sua presenza dovrebbe essere prevista a tempo pieno.

2. Al rappresentante qualificato, nominato o autorizzato a norma del paragrafo 1, deve essere consentito di organizzare periodicamente funzioni e attività religiose e di fare, ogni qualvolta risulti opportuno, visite pastorali in particolare ai detenuti appartenenti alla sua confessione religiosa.

3. A nessun detenuto deve essere mai rifiutato il diritto di entrare in contatto con un rappresentante qualificato di una religione. Se il detenuto si oppone alla visita del rappresentante di una religione, la sua volontà deve essere rispettata.

*Regole Penitenziarie Europee*» (Raccomandazione 873, adottata dal Consiglio d'Europa nella riunione n. 404 del 12 febbraio 1987).

<sup>10</sup> L. 10 ottobre 1986, n. 663, *Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, in *Gazzetta Ufficiale* del 16 ottobre 1986 n. 241- S.O.

In realtà, la disciplina dell'assistenza spirituale nelle cosiddette "strutture separate" ha sempre avuto come fondamento non solo le singole esigenze religiose dei cittadini, ma anche e soprattutto l'interesse dello Stato ad utilizzare la religione per finalità sue proprie, al fine di costruire l'ordine sociale e la pacifica convivenza, fondandosi su un nucleo essenziale di valori etici da salvaguardare e promuovere e che traggono le loro radici da una matrice profondamente religiosa<sup>11</sup>. A conferma di ciò anche uno Stato laico come l'Italia ha ritenuto opportuno avvalersi del contributo e dell'apporto della religione al fine di realizzare un'opera rieducativa dei detenuti, presentandola però non più come imposizione, bensì come opportunità. Se prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, vigente il principio di confessionarietà dello Stato, questa norma poteva essere letta come l'impegno statale a garantire con strumenti politici l'efficacia della trasmissione del messaggio religioso, oggi essa si concretizza nell'istituzionalizzazione dell'assistenza religiosa cattolica all'interno delle strutture separate e quindi negli aiuti economici riconosciuti alla Chiesa cattolica e nella sua posizione di privilegio all'interno delle strutture carcerarie. Lo Stato, dunque, è ancora oggi consapevole sia dell'importanza dei valori religiosi come fattore di integrazione e correzione, sia dell'imprescindibile forza del messaggio religioso nel fornire all'essere umano un orizzonte di significato che orienti l'agire e la coscienza.

Un ulteriore intervento legislativo in materia è il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230<sup>12</sup>, volto a uniformare ulteriormente il nostro Ordinamento penitenziario alle Regole europee dal punto di vista del rispetto dei valori della persona detenuta. In particolare, per quanto riguarda l'assistenza religiosa, sono state introdotte diverse nuove disposizioni che mirano ad una maggior tutela della sensibilità religiosa della persona detenuta, riconoscendo il valore positivo che il credo, le pratiche ed i legami religiosi possono avere per i percorsi riabilitativi. Così, per esempio, tenendo conto dell'ormai elevato numero di detenuti stranieri, o anche italiani, che professano un credo diverso da quello cattolico, viene introdotto il diritto del detenuto a godere di una dieta rispettosa delle prescrizioni della propria fede religiosa<sup>13</sup>. L'art. 58 di detto decreto disciplina le manifestazioni

<sup>11</sup> La religione è sempre stata considerata dagli Stati essenziale per trasmettere quei valori morali fondamentali per garantire la pacifica convivenza. Tali valori si sono concretizzati, di volta in volta, nell'obbedienza, nella sottomissione, nella solidarietà, nel senso di responsabilità e nell'altruismo. Nelle carceri la religione, insieme al lavoro e all'istruzione, è sempre stata utilizzata come elemento fondamentale del trattamento da realizzare nei confronti dei detenuti, sulla base di una dottrina criminologica che per lungo tempo ha individuato le cause della criminalità nell'ignoranza e soprattutto nella mancanza di valori morali e spirituali. Cfr. Antonio Vitale, *Assistenza spirituale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Torino, I, (1987), pp. 472 e ss.

<sup>12</sup> D. P. R. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative delle libertà*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 22 agosto 2000, sup. ord. n. 131.

<sup>13</sup> "Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose". Cfr. D. P. R. 30 giugno 2000, n.

del diritto di libertà religiosa all'interno delle strutture penitenziarie, prevedendo il diritto dei detenuti di partecipare ai riti della loro confessione religiosa purché compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge, il diritto di esporre immagini e simboli della propria confessione religiosa<sup>14</sup>, nonché il diritto di praticare il culto della propria professione religiosa, con il limite di comportamenti molesti per la comunità. Al secondo comma vi è invece una distinzione tra le manifestazioni dei riti del culto cattolico e quelle di altre confessioni religiose. Per quanto concerne la celebrazione dei riti del culto cattolico, infatti, è previsto che ogni istituto sia dotato di una o più cappelle in relazione alle esigenze del servizio religioso, mentre per l'istruzione religiosa e le pratiche di culto di appartenenti ad altre confessioni religiose, anche in assenza di ministri di culto, la direzione dell'istituto mette a disposizione idonei locali.

Nonostante il diritto di professare la propria religione sia garantito senza discriminazioni a tutti i detenuti, tuttavia ancora oggi continuano a verificarsi alcune disparità di trattamento con riguardo ai mezzi di attuazione di tale diritto, poiché la scelta della istituzionalizzazione dell'assistenza religiosa cattolica, confermata dal Concordato, solleva una serie di problemi e di criticità, prima di tutto con riferimento alla disegualianza di trattamento rispetto agli appartenenti ad altre confessioni religiose, qualora non si riesca ad intervenire per garantire il soddisfacimento delle esigenze religiose essenziali delle persone in esse rinchiusi.

Occorre pertanto un'attività del legislatore volta ad ampliare la tutela della libertà religiosa all'interno degli istituti di pena, come peraltro è stato fatto nelle intese con le confessioni religiose acattoliche, affinché emerga una nuova e più corretta considerazione dell'elemento religioso, da non considerarsi più come un mero strumento del trattamento penitenziario, bensì espressione di un diritto fondamentale di libertà della persona umana all'interno del carcere.

---

230, *Regolamento recante norme*, cit. art. 11, comma 4. Sull'importanza del rispetto delle regole alimentari nei principali ordinamenti religiosi cfr. Mariachiara Tallacchini – Antonio Chizzoniti, *Cibo e religione*, Quaderni del Dipartimento giuridico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza, Libellula ed. Tricase, (2010).

<sup>14</sup> Sul rapporto tra l'identità religiosa e l'uso dei simboli, con particolare riferimento al sistema penitenziario, cfr. Raffaele Santoro, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in *Rivista Telematica Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, dicembre 2010, [www.stateoechiese.it](http://www.stateoechiese.it)

## 2. Il valore dell'assistenza spirituale e la presenza della Chiesa Cattolica all'interno delle strutture carcerarie come strumento di rieducazione dei soggetti detenuti

Nel processo di evoluzione del sistema carcerario italiano, la Chiesa Cattolica ha sempre svolto un ruolo determinante, a seconda dei tempi e dei modelli culturali, in attuazione della propria missione salvifica che si manifesta mettendo al centro del proprio operato la dignità della persona umana e cercando di fornire un conforto spirituale laddove ci sia una sofferenza di tipo fisico o morale. Per questo motivo la presenza dei religiosi all'interno delle carceri è da sempre stata considerata parte integrante dell'azione pastorale ed educativa della Chiesa.

Nel Magistero della Chiesa manca un documento dedicato alla pastorale penitenziaria e ai temi ad essa collegati, tuttavia questo delicato tema è stato affrontato in numerosi documenti e discorsi di Pontefici a partire da Pio XII fino all'attuale Benedetto XVI. Tra i documenti del Concilio Vaticano II vi sono due passaggi fondamentali in cui i Padri conciliari fanno riferimento ai detenuti: il Discorso di Paolo VI in apertura del secondo periodo del Concilio<sup>15</sup> e il punto 8 del Decreto sull'apostolato dei laici<sup>16</sup>. In entrambi gli interventi i carcerati vengono considerati appartenenti alla categoria dei poveri e dei bisognosi, verso i quali la Chiesa si sente chiamata in particolar modo ad esercitare la carità evangelica. Il Catechismo della Chiesa Cattolica, pur non riferendosi mai esplicitamente alla realtà carceraria, al n. 2266 afferma che "l'insegnamento tradizionale della Chiesa ha riconosciuto fondato il diritto e il dovere della legittima autorità pubblica di infliggere pene proporzionate alla gravità del delitto attribuendo ad esse un triplice fine. La pena ha pertanto lo scopo di riparare al disordine introdotto dalla colpa, difendere l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone, contribuire alla correzione del colpevole. Quando è volontariamente accettata dal colpevole, la pena ha valore di espiazione"<sup>17</sup>.

Nel capitolo introduttivo del Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa si riporta il brano del Vangelo di Matteo sul giudizio finale (Mt 25,34-36.40) al fine di presentare l'orizzonte ultimo in cui collocare le opere di giustizia e di carità. Questo brano, nel quale Gesù si identifica, tra gli

---

<sup>15</sup> "Ad alcune categorie di persone guarda la Chiesa dalla finestra del Concilio, spalancata sul mondo, con particolare interesse: guarda ai poveri, ai bisognosi, agli afflitti, agli affamati, ai sofferenti, ai carcerati, cioè guarda a tutta l'umanità che soffre e che piange: essa le appartiene per diritto evangelico." Cfr. *Enchiridion Vaticanum*, vol. 1, Bologna, EDB, (1981), p. 115.

<sup>16</sup> "L'azione caritativa oggi può e deve abbracciare assolutamente tutti gli uomini e tutte quante le necessità. Dovunque c'è chi manca di cibo e bevanda, di vestito, di casa [...], chi soffre l'esilio o il carcere, ivi la carità cristiana deve cercarli e trovarli, consolarli con premurosa cura e sollevarli porgendo aiuto." *Enchiridion Vaticanum*, vol. 1, Bologna, (1981), EDB, p. 537.

<sup>17</sup> Cfr. Catechismo della Chiesa Cattolica, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, (1992), p. 557.

altri, anche con i carcerati, ha fornito alla tradizione cristiana l'elenco delle sette opere di misericordia corporale e viene citato in tutti gli interventi dei Pontefici rivolti al mondo del carcere, rappresentando il passo evangelico sicuramente più emblematico a fondamento della pastorale carceraria. Al n. 289 dello stesso documento i carcerati sono nominati tra coloro che incontrano maggiori difficoltà nella ricerca di una collocazione nel mondo del lavoro<sup>18</sup> e al n. 403 si parla dell'attività dei cappellani delle carceri chiamati "a svolgere, non solo sotto il profilo specificamente religioso, ma anche in difesa della dignità delle persone detenute la propria missione". Purtroppo, le condizioni in cui esse scontano la loro pena non favoriscono sempre il rispetto della loro dignità: spesso le prigionie diventano addirittura teatro di nuovi crimini.

Da Pio XII a Benedetto XVI sono stati pronunciati circa quaranta discorsi sul tema della realtà carceraria e dei diritti umani dei detenuti: per la maggior parte si tratta di discorsi rivolti ai detenuti durante le visite pastorali agli istituti di pena, oppure al personale dell'amministrazione penitenziaria. Non potendo ovviamente citarli tutti in questa sede, ricordiamo alcuni dei più pregnanti, tra cui il radiomessaggio indirizzato da Pio XII nel 1951 a tutti i detenuti delle carceri italiane<sup>19</sup>, in cui il Pontefice valorizza il ruolo dell'espiazione della pena. Tra i più celebri vi è poi discorso di Papa Giovanni XXIII, che fu il primo a visitare i detenuti del carcere di Regina Coeli, a Roma, indirizzando ad essi il 9 aprile 1964 parole piene di comprensione e di vicinanza per questa particolare condizione esistenziale<sup>20</sup>, e quello di Paolo VI nel 1972, in occasione dell'incontro con i Cappellani Capi delle Nazioni dell'Europa Occidentale riuniti a Roma<sup>21</sup>.

Il valore dell'opera rieducativa svolta dalla religione è efficacemente sintetizzato nelle parole di Giovanni Paolo II: *«Affinché la giustizia umana possa, in questo campo, guardare alla giustizia divina ed esserne orientata, è necessario che la funzione rieducativa della pena non sia considerata*

<sup>18</sup> "Chi è disoccupato o sottoccupato, subisce le conseguenze profondamente negative che tale condizione determina nella personalità e rischia di essere posto ai margini della società, di diventare una vittima dell'esclusione sociale. È questo un dramma che colpisce, in genere, oltre ai giovani, le donne, i lavoratori meno specializzati, i disabili, gli immigrati, gli ex carcerati...". Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, p. 160.

<sup>19</sup> Radiomessaggio di Pio XII ai Detenuti in Italia e nelle altre Nazioni, 29 dicembre 1951, in Antonio Parente, *La Chiesa in carcere*, cit., pp. 202-204.

<sup>20</sup> "Sono felice di essere qui, mandato da Nostro Signore Gesù Cristo. Questo comando divino, questa spinta che parte dal Vangelo...", sottolineando così che il motivo principale della presenza della Chiesa fra i detenuti, deve essere l'annuncio salvifico del Vangelo. Vi voglio bene, non per spirito romantico, non per moto di compassione umanitaria; ma vi amo davvero perché scopro tuttora in voi l'immagine di Dio, la somiglianza di Cristo... Vado cercando in voi l'immagine di Cristo." Assimilando i carcerati alla categoria evangelica dei poveri e degli ultimi, il Papa vede in loro il luogo privilegiato della presenza di Gesù: "Voi mi rappresentate il Signore." Il carcere pertanto è ambiente particolarmente significativo di rivelazione del Mistero cristiano: "Per questo io sono venuto; e, direi, per cadere in ginocchio dinanzi a voi."

<sup>21</sup> Discorso del Papa Paolo VI ai Cappellani Capi delle Carceri delle Nazioni dell'Europa Occidentale, in *Osservatore Romano*, 12 ottobre 1972.

un aspetto accessorio e secondario del sistema penale, ma, al contrario, momento culminante e qualificante. Al fine di “fare giustizia” non basta cioè che colui che è riconosciuto colpevole di un reato venga semplicemente punito; occorre che, nel punirlo, si faccia tutto ciò che è possibile per correggere e migliorare l'uomo. Quando ciò non accade la giustizia non è realizzata in senso integrale [...]»<sup>22</sup>. Il profondo rispetto della persona e la cooperazione tra Stato e comunità religiose nel percorso di riabilitazione del carcerato all'interno delle comunità educative, si rendono ancora più urgenti considerando anche la presenza di detenuti stranieri, spesso in situazioni difficili e di fragilità. Per questo la Chiesa si impegna attivamente ed esorta le autorità carcerarie a rendere la permanenza all'interno del carcere un “tempo di formazione”, facendosi promotrice di «iniziative e proposte capaci di vincere l'ozio e spezzare la solitudine in cui spesso i detenuti restano confinati. [...] La promozione di attività di evangelizzazione e di assistenza spirituale sono capaci di destare nel detenuto gli aspetti più nobili e profondi, risvegliando in lui l'entusiasmo per la vita e il desiderio di bellezza propri di chi riscopre di portare impressa in sé, in modo indelebile, l'immagine di Dio»<sup>23</sup>. Questa brevissima rassegna testimonia come la presenza dei rappresentanti delle confessioni religiose in carcere presenta una sua specificità, data la particolarità della condizione dei detenuti, che vivono in condizione di segregazione, soffrendo per la privazione della libertà, e vivendo in una condizione “antiumana”. Per questo motivo diventa fondamentale la presenza della religione nel difendere la dignità dell'uomo detenuto e rivendicarne i diritti, umani e religiosi, in un contesto in cui diventa di primaria importanza<sup>24</sup>.

### **3. La funzione Cappellano e la sua qualificazione giuridica nell'ordinamento penitenziario e nella disciplina concordataria**

Dal punto di vista giuridico, la condizione del cappellano nelle carceri italiane è stata oggetto di diverse ed importanti riforme. In epoca liberale l'ufficio ecclesiastico di cappellano e l'incarico civile di cappellano erano separati: il sacerdote veniva nominato dal Ministro di Grazia e Giustizia su delega del Re, senza nessuna presentazione o consenso dell'autorità eccle-

<sup>22</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, *Messaggio per il Giubileo delle carceri*, 9 luglio 2000, in *Enchiridion Vaticanum* 19/946-963, Centro Editoriale Dehoniano, Bologna 2004.

<sup>23</sup> Cfr. Benedetto XVI, *Ai partecipanti alla 17ª Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni Penitenziarie del Consiglio d'Europa*, 22 novembre 2012.

<sup>24</sup> In Italia lo Stato assicura la presenza di oltre duecento Ministri di culto cattolici, operanti in più di 200 carceri per adulti, nei 20 istituti penali minorili e nelle scuole di formazione per il personale dell'amministrazione penitenziaria. In carcere possono entrare anche i Ministri di culto delle altre confessioni religiose presenti nel territorio nazionale per assicurare i diritti della libertà religiosa ai detenuti che professano altre fedi.

siastica, con la qualifica di 'personale aggregato', e dipendeva direttamente dal direttore dell'istituto penitenziario. Successivamente, con l'entrata in vigore dell'articolo 5 del Concordato del 1929 si affermò il divieto di assunzione o permanenza degli ecclesiastici in un pubblico ufficio dello Stato in mancanza del nulla osta dell'ordinario diocesano e si attribuì al Vescovo la possibilità di evitare che un sacerdote espletasse funzioni ecclesiali senza un suo previo assenso. Con l'entrata in vigore della legge 4 marzo 1982, n. 68<sup>25</sup>, sul trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena, si fece coincidere la condizione di cappellano dipendente della Pubblica Amministrazione con l'ufficio ecclesiastico individuato della giurisdizione della Chiesa. Questa legge, tuttora in vigore, individua le mansioni dei cappellani nel compimento di "pratiche di culto, istruzione ed assistenza religiosa della Confessione cattolica" (art. 5) e definisce il loro rapporto con l'amministrazione carceraria come "incarico da affidarsi a sacerdoti secolari o regolari" (art. 4); inoltre, fissa le procedure per il conferimento degli incarichi ai cappellani e all'Ispettore, prevedendo la diretta partecipazione al procedimento delle autorità ecclesiastiche interessate<sup>26</sup>.

Il Nuovo Accordo tra Stato italiano e Chiesa Cattolica, stipulato a Villa Madama il 18 febbraio del 1984, trasfuso nella legge di ratifica ed esecuzione n. 121 del 25 marzo 1985, ha disciplinato la materia dell'assistenza religiosa nei due commi dell'art. 11. Il 1° comma sancisce l'impegno della Repubblica italiana ad assicurare ai cattolici l'esercizio della libertà religiosa, ed afferma che: "...l'appartenenza alle forze armate, alla polizia, o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche, la permanenza negli istituti di prevenzione e di pena, non possono dar luogo ad alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto ai cattolici". A prima vista, tale norma assicura in specifiche situazioni le stesse garanzie che l'art. 19 della Costituzione già garantisce in forma generalizzata a favore di tutti i cittadini. Il II comma dell'art. 11 si occupa invece del riparto di competenze tra gli organi statali e gli organi ecclesiastici ed afferma che l'assistenza spirituale «... è assicurata da ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica e secondo lo stato giuridico, l'organico e le modalità stabiliti d'intesa fra tali autorità». La norma riafferma un principio di bilateralità, sia per ciò che concerne le modalità di esercizio dell'assistenza spirituale, sia per quanto riguarda la loro nomina. Nel diritto della Chiesa, il Codice di Diritto Canonico (emanato nel 1983) dedica una particolare attenzione alla figura del cappella-

<sup>25</sup> Legge 4 marzo 1982, n. 68, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 10 marzo 1982 suppl. ord. n. 67.

<sup>26</sup> Cfr. Cesare Curioni, *Cappellani delle carceri*, in *L'Amico del clero*, (1982), pp. 226 ss. Per un commento della normativa che ne evidenzia i limiti e le carenze cfr. Nicola Colaianni, *La riforma dell'ordinamento del personale di assistenza religiosa dell'amministrazione penitenziaria*, in *Diritto Ecclesiastico*, (1983), I, pp. 206 ss.

nato, attribuendo ad essa la natura di vero e proprio ufficio nell'ambito delle Diocesi. Secondo il can. 564 del Codice di Diritto Canonico il cappellano "è il sacerdote cui viene affidata in modo stabile la cura pastorale, almeno in parte, di una comunità o di un gruppo particolare di fedeli, e che deve essere esercitata a norma del diritto universale e particolare"<sup>27</sup>.

Il cappellano penitenziario è dunque un presbitero, secolare o regolare, designato dall'Ordinario diocesano ad assumere l'incarico di ministro del culto cattolico, all'interno dell'istituto di pena della propria diocesi, nel rispetto degli accordi concordatari stipulati tra la Santa Sede e lo Stato italiano che garantiscono il rispetto e l'autonomia delle reciproche competenze. Dei dubbi sono sorti in dottrina in merito alla qualificazione del rapporto che lega il cappellano con l'amministrazione statale: mentre alcuni autori ritengono che il cappellano sia da considerare a tutti gli effetti un pubblico dipendente, sottolineando l'importanza dell'attribuzione di diritti e doveri analoghi a quelli degli impiegati civili, altri sono più inclini a ritenere che egli rivesta un ruolo peculiare, le cui finalità sfuggono a qualificazioni civilistiche, per gli stessi doveri ed eventuali sanzioni vanno intesi in senso propriamente strumentale, in quanto cioè connessi alla permanenza del cappellano nella struttura carceraria<sup>28</sup>. La Corte di Cassazione Penale, con riferimento alla configurazione del reato di concussione a carico di un cappellano<sup>29</sup>, ha avuto modo di chiarire in merito che il cappellano non svolge una funzione pubblica legislativa o giudiziaria né una funzione

<sup>27</sup> Codice di Diritto Canonico, Testo ufficiale e versione italiana, 2 ed., Roma 1984, UECI, Can. 564. Considerato pertanto un incarico pastorale a fini spirituali, quello di cappellano può essere definito un ufficio ecclesiastico, a norma del can. 145 c.j.c., secondo cui: "*L'ufficio ecclesiastico è qualunque incarico, costituito stabilmente per disposizione sia divina sia ecclesiastica, da esercitarsi per un fine spirituale. A differenza dei cappellani militari, per i quali il diritto canonico ha sempre predisposto leggi speciali, il cappellano carcerario ha invece mantenuto l'assetto di ufficio ecclesiastico infradiocesano, nell'ambito dell'ordinaria giurisdizione della Chiesa, assegnando alla Diocesi in cui si trova l'istituto di pena, il compito di garantirne l'assistenza religiosa*".

<sup>28</sup> Cfr. C. Cardia, *Stato e confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, (1988), p. 291, nonché T. Cappelli, *Pastorale carceraria in Notiziario dell'Ispettorato dei cappellani dell'amministrazione penitenziaria*, n. 1, (1994), p. 13. L'autore afferma che la figura del cappellano cattolico si staglia come colui che osserva doveri propri e disposizioni che regolano la vita dell'istituto, senza la subordinazione caratterizzante i pubblici dipendenti.

<sup>29</sup> La concussione è il più grave dei reati contro la pubblica amministrazione. È un reato proprio in quanto può essere commesso solo dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, disciplinato all'art. 317 c.p.e la condotta incriminata consiste nel farsi dare o nel farsi promettere, per sé o per altri, denaro o un altro vantaggio anche non patrimoniale abusando della propria posizione. Tale condotta può esplicitarsi in due differenti modalità: costrizione e induzione. Per un approfondimento della dottrina penalistica in tema di concussione cfr., *ex multis*, Carlo Benussi, *Commento all'art. 317 c.p.*, in *Comm. Dolcini Marinucci*, 2° ed., Milano, (2006); Gaetano Contento, *Commento agli artt. 317-317 bis c.p.*, in Tullio Padovani (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, Torino, (1996); Francesco Antolisei, *Sulla nozione di pubblico ufficiale*, in *Scritti in onore di V. Manzini*, (1954), p. 33-36; Ernesto Battaglini, *Osservazioni sui requisiti e sui caratteri differenziali della pubblica funzione, del pubblico servizio e del servizio di pubblica necessità*, in *Studi in onore di Mariano D'Amelio*, Roma, (1933), p. 120.

amministrativa, intesa come attività caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi, sicché non riveste la qualità di pubblico ufficiale. E' da osservare al riguardo che la riforma carceraria del 1975, che ha sostituito il Regolamento penitenziario del 1931<sup>30</sup>, pur mantenendo il servizio di assistenza cattolica come servizio stabile e interno alla struttura penitenziaria, ha comunque rimosso il cappellano dal Consiglio di disciplina e dalla quasi totalità delle funzioni amministrative che il regolamento precedente gli conferiva. Il cappellano, infatti, è stato privato anche del potere di controllo sulla corrispondenza, del governo della biblioteca e del potere di redigere i rapporti per l'osservazione del detenuto. I suoi compiti, pertanto, sono ora essenzialmente di natura religiosa e consistono nell'organizzare e presiedere alle pratiche di culto e nell'istruire e assistere i detenuti. Avuto però riguardo ai compiti che la legge attualmente gli assegna e che sono funzionali all'interesse pubblico perseguito dallo Stato nel trattamento delle persone condannate o internate, il cappellano sicuramente svolge un servizio pubblico, la cui natura è conclamata dalla normativa pubblicistica che lo governa, dall'assenza dei poteri tipici della funzione pubblica (poteri decisori, autoritativi o certificativi), dall'attività intellettuale, e non meramente applicativa o esecutiva, che lo caratterizza<sup>31</sup>.

L'incarico a cappellano del carcere è conferito con decreto del Ministro della Giustizia, sentito il parere favorevole dell'Ispettore generale dei cappellani e del competente Ispettore distrettuale degli istituti di prevenzione e pena, (se l'incarico riguarda un istituto per minorenni, il parere è del Direttore del Centro rieducazione per minorenni)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena, del 18 giugno 1931, n. 787. Per un commento sull'evoluzione del sistema penitenziario e sui contenuti della riforma cfr. Giuseppe Di Gennaro, *La gestazione della riforma penitenziaria*, in *Rassegna Penitenziaria*, [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it); Emilio Di Somma, *La Riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'amministrazione penitenziaria*, [www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it).

<sup>31</sup> Cfr. Cass. Pen., Sentenza – 2 gennaio 2009, n. 12, in [www.olir.it](http://www.olir.it). Nel caso di specie si trattava di decidere se il cappellano del carcere, dopo la riforma del 1975, che ha profondamente inciso sulla posizione e sulle prerogative del medesimo, può essere considerato un pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio, qualità indiscussa nella vigenza del regolamento penitenziario del 1931. Ciò al fine di poter imputare al cappellano il delitto di concussione, che è un reato proprio e come tale può essere commesso soltanto da soggetto che rivesta la qualità di pubblico ufficiale. La Corte di Cassazione si è orientata verso il riconoscimento dell'elemento soggettivo del reato di concussione (si trattava di molestie sessuali rivolte dal cappellano nei confronti di alcuni detenuti), proprio in virtù della particolare funzione che riveste all'interno del carcere e che è ascrivibile ad un servizio pubblico.

<sup>32</sup> Nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria, il cappellano ha un proprio superiore ecclesiastico (l'Ispettore generale) nominato dal Ministro su proposta dell'autorità ecclesiastica (la CEI), con gli stessi criteri previsti per la nomina dei cappellani. L'ispettore esplica funzioni di vigilanza e coordinamento per quanto riguarda le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica, affidate ai cappellani degli istituti di pena. Per quanto riguarda il coordinamento dei cappellani delle carceri d'Italia, la Legge 5 marzo 1963, n. 323,102 istituì l'Ispettorato Generale dei Cappellani del Dipartimento dell'Amministrazione

La legge penitenziaria, come abbiamo visto, considera la religione come una delle esperienze legate ai primari bisogni della persona e, in quanto parte delle libertà fondamentali dell'uomo, garantisce al detenuto la professione pubblica e privata della propria fede religiosa. Tuttavia, proprio per garantire la massima libertà in materia di coscienza, l'adesione del detenuto alle pratiche religiose, così come i suoi comportamenti in relazione alla dimensione religiosa e all'esperienza del sacro, non possono essere oggetto di valutazione favorevole o negativa, né l'attività religiosa può essere assimilata ad uno dei tanti "trattamenti" offerti al detenuto dall'amministrazione penitenziaria. Per questo motivo, dunque, i cappellani non possono essere chiamati ad esprimere valutazioni desunte dall'eventuale adesione dei detenuti alle pratiche religiose<sup>33</sup>.

Il cappellano ha il compito di garantire la celebrazione delle pratiche di culto, offrire l'istruzione religiosa ed assicurare l'assistenza spirituale e morale alle persone detenute che lo richiedano, e svolge il proprio ruolo d'intesa con la direzione del carcere, che è tenuta a garantire l'accesso alle pratiche di culto e l'incontro personale con il cappellano a tutti i detenuti che ne facciano richiesta, nonché a fornire i locali idonei, gli arredi e gli strumenti necessari<sup>34</sup>.

L'Ispettorato Generale dei Cappellani delle Carceri italiano, in rappresentanza della pastorale penitenziaria della Chiesa italiana, fa parte di una più vasta organizzazione di pastorale carceraria denominata *International Commission for Catholic Prison Pastoral Care*<sup>35</sup>, che ha come obiet-

---

ne Penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia Minorile a capo del quale c'è l'Ispettore dei cappellani. L'Ispettore è un cappellano che svolge le funzioni di vigilare e coordinare le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica, affidate ai cappellani degli istituti di pena. L'Ispettore inoltre è componente della Commissione di disciplina dei cappellani nominata dal Ministro della Giustizia ogni due anni.

<sup>33</sup> Circolare n. 1819/4276 del 3 luglio 1969, Libertà religiosa dei detenuti.

<sup>34</sup> Cfr. Ministero di Grazia e Giustizia, Ispettorato Generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del dipartimento della giustizia minorile, *Circolare per l'attività dei Cappellani*, n. 683179 del 21 giugno 2001.

<sup>35</sup> Questa Commissione internazionale è nata nel 1955, a Friburgo. Nel corso di un suo soggiorno in Svizzera, Mons. Ronca, Arcivescovo e Ispettore dei Cappellani italiani, in un colloquio col cappellano tedesco Schmitz e con due altri cappellani, Rousset, francese e Teobaldi, del Cantone svizzero del Ticino, propose che si celebrasse a Roma un nuovo congresso di tutti i cappellani (comunque esclusivamente europei, perché tale è stato l'ambito della Commissione fino alla presidenza di Mons. Curioni). Questa sessione fu organizzata da Mons. Ronca a Roma dall'8 all'11 ottobre 1972, e coloro che vi parteciparono furono ricevuti dal Papa Paolo VI. Nel corso della stessa sessione si avvertì da ogni parte la necessità di strutturare la Commissione anche in forma giuridica, e fu istituito un comitato provvisorio che preparasse un progetto di statuto; esso si riunì nel febbraio 1973 a Essen. Per elaborare il progetto fu utilizzato il codice civile svizzero, e fu scelta per qualificare la Commissione una forma di associazione civile disciplinata dalla legislazione svizzera. La Commissione Internazionale non fu alle origini inserita in fattispecie canoniche, ma soltanto civili. La questione canonica è stata risolta al Congresso di Varsavia nel 1996, quando gli statuti originari furono rinnovati e ampliati. Gli Statuti di Varsavia recitano a tale proposito (cap. I): "L'Associazione, nota come Commissione Internazionale della Pastorale Cattolica delle Carceri, registrata nel 1974 come «*Internationale Kommission der Katholischen Gefaengnisgeistlichen*» (IKG) in forza della

tivo animare le Conferenze Episcopali a stabilire e promuovere la Pastorale Penitenziaria, nonché promuovere l'umanizzazione, la revisione e la riforma dei sistemi penitenziari in tutto il mondo, affinché siano più vicini al senso di umanità e valorizzino della centralità della persona umana.

#### **4. L'assistenza spirituale dei detenuti di fedi diverse dalla cattolica nel diritto delle Intese**

Le intese stipulate con le confessioni religiose non cattoliche contengono specifiche ed articolate discipline che derogano alla legislazione unilaterale statale con riferimento all'assistenza spirituale. Fino a questo momento sono state approvate le intese con la Tavola valdese, le Chiese avventiste del 7° giorno, le Assemblee di Dio in Italia (ADI, culto pentecostale), l'Unione delle comunità ebraiche italiane, l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (UCEBI), la Chiesa evangelica luterana d'Italia (CELI), e recentemente con la Chiesa Apostolica, la Chiesa dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni), e con l'Arcidiocesi Ortodossa d'Italia, rispettivamente approvate con le leggi dello Stato n. 449 dell'11 agosto 1984, n. 516 e 517 del 22 novembre 1988, n. 101 dell'8 marzo 1989, n. 116 del 12 aprile 1995 e n. 520 del 29 novembre 1995, n. 126, 127 e 128 del 30 luglio 2012. Con l'Unione delle Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia, con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana sono ancora allo studio delle proposte di intesa.

Tutte queste intese, tranne l'accordo con gli israeliti, attribuiscono espressamente gli oneri finanziari per i servizi di assistenza spirituale a carico esclusivo dei rispettivi organi ecclesiastici senza alcun onere per lo Stato (art. 8, ultimo comma dell'Intesa Valdese; art. 7 Intesa ADI; art. 10 Intesa Avventisti; art. 9 Intesa CELI; art. 7 Intesa UCEBI; art. 6 Intesa Arcidiocesi Ortodossa; art. 10 Intesa Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi giorni; art. 7 Intesa Chiesa Apostolica).

---

legislazione svizzera (Codice Civile Svizzero, art.60 e ss.), viene riconosciuta e fornita di personalità giuridica anche dalla Santa Sede come Associazione privata di fedeli, composta di chierici e laici, conforme al Codice di Diritto Canonico, can. 298,1; 299; 300; 304,1 e 321-326". (<http://www.ispcapp.org>) La struttura di questa Commissione Internazionale si articola in un Presidente eletto dall'Assemblea plenaria, in un Comitato Esecutivo, che si divide compiti pastorali, informativi e contabili, eletto anch'esso dall'Assemblea e si riunisce periodicamente nel triennio in carica, possibilmente col Presidente; e in un Segretario, che non risulta eletto dall'Assemblea ed è membro ex officio del Comitato Esecutivo. Gli scopi giuridicamente dichiarati dagli Statuti (2003) sono: "risvegliare e fomentare una maggiore sensibilità e preoccupazione in tutta la Chiesa per l'azione pastorale e apostolica nelle carceri" e di "animare le Conferenze Episcopali a stabilire e promuovere la Pastorale Penitenziaria, che è missione della Chiesa, offrendo tutto il sostegno". Altro scopo dichiarato è di "promuovere l'umanizzazione, la revisione e la riforma dei sistemi penitenziari in tutto il mondo" (art.4). Lo Statuto è consultabile all'indirizzo <http://www.ispcapp.org/vecchiosito/Iccppc.htm>.

Questi accordi disciplinano diritti e facoltà, sia dei destinatari dei servizi di assistenza, sia dei ministri di culto, introducendo ulteriori deroghe ed integrazioni alla legislazione unilaterale statale.

Per quanto riguarda l'assistenza religiosa ai detenuti, tali accordi prevedono la trasmissione alle autorità competenti dei nominativi dei ministri di culto territorialmente responsabili del servizio di assistenza, e attribuiscono ad essi il diritto di visitare gli istituti senza particolare autorizzazione. Le norme pattizie sanciscono dunque il diritto dei detenuti, delle loro famiglie e dei ministri di culto di richiedere e prestare il servizio di assistenza religiosa all'interno del carcere e l'impossibilità da parte dell'amministrazione carceraria di vietare l'ingresso nelle strutture segreganti dei ministri di culto inseriti negli appositi elenchi. La direzione del carcere ha il dovere di informare i religiosi competenti per territorio di ogni richiesta proveniente dai reclusi.

In tutte le intese manca tuttavia qualsiasi riferimento ad una funzione rieducativa effettuata o effettuabile dai ministri di culto e la loro azione viene vista unicamente come funzionale all'esercizio della libertà religiosa<sup>36</sup>. Si configura così il modello di un servizio religioso autonomo e gratuito, prestato dalle confessioni religiose alla comunità penitenziaria, per la realizzazione del quale l'amministrazione carceraria svolge un ruolo di mero collegamento tra i singoli e la confessione.

L'Intesa con le comunità ebraiche all'art. 7, dopo aver previsto che la permanenza in istituti di prevenzione e pena non può in alcun modo dar luogo ad impedimenti nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto, introduce al comma successivo dello stesso articolo una norma tesa a cogliere un ulteriore tratto caratteristico della confessione ebraica: vi si riconosce, infatti, agli ebrei che si trovino nelle comunità separate, «il diritto di osservare, a loro richiesta e con l'assistenza della Comunità competente, le prescrizioni ebraiche in materia alimentare, senza oneri per le istituzioni nelle quali essi si trovano»<sup>37</sup>.

Il riconoscimento della rilevanza delle pratiche rituali eterodosse in materia alimentare si ritrova anche nell'intesa conclusa con i testimoni di Geova, non ancora convertita in legge: la dottrina più attenta non ha mancato di sottolineare la forte espansione del grado di tutela della libertà

---

<sup>36</sup> Cfr. Vittorio Parlato, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Giappichelli Editore, Torino, (1991), p. 54.

<sup>37</sup> Per un ebreo osservante vi sono alcune regole molto rigide collegate all'alimentazione: in particolare, esistono animali che vengono considerati "puri", delle cui carni è consentito alimentarsi, ed altri animali che, invece, sono considerati "impuri", con i quali è assolutamente vietato ogni contatto. Non è però, consentito cibarsi in modo integrale neanche degli animali cosiddetti "puri": infatti, il consumo di alcune loro parti, come ad esempio il sangue – che, è ritenuto un peccato molto grave. Un'ulteriore regola, inoltre impone la separazione tra la carne ed i suoi derivati da una parte, ed i latticini dall'altra, separazione tuttora in auge nella cucina ebraica "ritualmente pura", o *Kasher*, che arriva ad esigere l'uso di stoviglie diverse per le due differenti tipologie di alimenti. Cfr. Stefania Dazzetti, *Le regole alimentari nella tradizione ebraica*, in Mariachiara Tallacchini – Antonio Chizzoniti, cit., pp. 87-111.

religiosa verificatasi negli ultimi anni nel nostro ordinamento, nel quale, tra l'altro, anche la contrattazione aziendale già da tempo si è mossa nella direzione del rispetto delle necessità alimentari delle maestranze appartenenti a confessioni di minoranza, così come il servizio di ristorazione viaggiante offre la possibilità di consumare pasti speciali sui treni, quali il "vassoio islamico" o il "vassoio ebraico"<sup>38</sup>. In definitiva, lo Stato ha preso atto che, se per alcune confessioni l'alimentazione riveste anche l'importanza di un vero e proprio atto a contenuto religioso – nel compimento del quale si esprime la coerenza dei cittadini-credenti alla loro fede religiosa –, il non consentire a questi fedeli la possibilità di osservare tali rituali alimentari li costringerebbe ad andare contro i dettami della loro coscienza religiosamente orientata, tenendo un comportamento proprio di una fede religiosa diversa da quella da essi professata, risolvendosi così, in ultimo, in una grave obliterazione del loro diritto di libertà religiosa.

Anche sul punto dell'assistenza religiosa nelle istituzioni penitenziarie, l'intesa ebraica si allinea completamente al compatto sistema di regolamentazione dell'istituto che ritroviamo nelle rispettive intese delle altre confessioni: alla norma di garanzia contenuta nel primo comma dell'art. 10 della legge 101/1989, che assicura negli istituti penitenziari l'assistenza religiosa dei rabbini designati dall'Unione delle comunità, segue, al secondo comma, la disposizione di attuazione pratica del servizio, che prevede la trasmissione all'autorità competente, a cura dell'Unione, dell'elenco dei ministri di culto responsabili dell'assistenza religiosa compresi nella circoscrizione delle singole comunità ebraiche. Tali ministri di culto, prosegue la norma in parola, «sono compresi tra coloro che possono visitare gli istituti penitenziari senza particolare autorizzazione»: in proposito, è da dire che, giusta il disposto dell'ultimo comma dell'art. 67 della legge 354/1975, i ministri di culto di tutte le confessioni (cattolica compresa) potevano accedere allo stabilimento carcerario solamente previa autorizzazione del direttore dello stesso; ora il *dictum* di quest'ultima disposizione va combinato con quello della testé citata norma dell'intesa ebraica, che viene così ad innovare, seppure parzialmente, il sistema di accesso alle carceri. Tanto premesso, si può allora fondatamente ritenere che i rabbini competenti per territorio, ed i cui nominativi siano stati previamente comunicati alle competenti autorità, giusta il disposto della legge 101/1989, potranno accedere agli istituti di pena senza alcuna autorizzazione, mentre per i ministri di culto che si trovino fuori della competenza territoriale loro propria, pur se notificati all'autorità amministrativa, tornerà ad avere efficacia la regola generale dell'ordinamento penitenziario, per cui essi potranno accedere all'istituzione penitenziaria unicamente dietro autorizzazione del direttore

---

<sup>38</sup> Cfr. Autori Vari, *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso degli italiani*, Il Mulino, Bologna, (2003); Antonello De Oto, *Precetti religiosi e mondo del lavoro. Le attività di culto tra norme generali e contrattazione collettiva*, Ediesse, Roma, (2007); Nicola Fiorita, *L'Islam nei luoghi di lavoro: considerazioni introduttive sul ricorso alla contrattazione collettiva*, in *Coscienza e Libertà*, n. 39/2005, p. 19.

della stessa, al pari di tutti i ministri di culto delle confessioni che attualmente sono ancora prive di un'intesa con lo Stato<sup>39</sup>.

Probabilmente, nel garantire l'assistenza spirituale nelle strutture carcerarie si è tenuto in considerazione il particolare regime restrittivo degli istituti di pena e la conseguente situazione di disagio che connota la permanenza in tali strutture, che potrebbe più facilmente portare a situazioni di vera e propria alienazione dell'individuo.

## **5. La partecipazione dei detenuti agli atti di culto: lacune normative e soluzioni giurisprudenziali**

Tra le facoltà promananti dal diritto di libertà religiosa vi è senz'altro quella di poter liberamente prendere parte alla celebrazione dei riti previsti dalla propria confessione religiosa. Per quanto concerne la religione cattolica, l'ordinamento penitenziario prevede, come abbiamo visto, la presenza stabile di un cappellano all'interno delle carceri, e l'onere delle amministrazioni carcerarie di prevedere che ogni penitenziario sia dotato di una o più cappelle per la celebrazione del culto. L'ultima circolare ministeriale in tema di attività dei cappellani ha riaffermato che l'arredo dei locali destinati alle celebrazioni deve essere appropriato e fornito dall'amministrazione penitenziaria. Per quanto riguarda l'accesso dei detenuti alle celebrazioni, esso non deve trovare ostacoli in surrettizie motivazioni di sicurezza, ed il cappellano "se non è in grado di celebrare da solo una pluralità di funzioni religiose, deve avere la possibilità di richiedere l'accesso di altri ministri finalizzato alla celebrazione dei riti"<sup>40</sup>. A questo proposito è interessante citare un'Ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Milano del 26 maggio 2010, la quale ha accolto la doglianza espressa da un detenuto che lamentava la lesione del suo diritto di libertà religiosa essendo costretto, per mancanza della presenza di una cappella idonea, ad ascoltare la celebrazione della Santa Messa che avveniva in corridoio chiuso nella sua cella. Il Tribunale ha precisato che "l'impossibilità di assistere alla messa domenicale per mancanza di un locale idoneo a tale scopo nelle lede gravemente il diritto di libertà religiosa del detenuto di fede cattolica, e che non può ritenersi sufficiente, ai fini dell'effettivo esercizio del culto cattolico, l'ascolto dalla cella chiusa da parte del detenuto della messa celebrata in corridoio"<sup>41</sup>. Questo provvedimento sembra aver tenuto correttamente in considerazione l'importanza che, nel diritto canonico, riveste la partecipazione attiva del fedele alla celebrazione della Santa Messa, che rappresenta

---

<sup>39</sup> Giampiero Long, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, Il Mulino, Bologna, 1991.

<sup>40</sup> Cfr. Circolare n. 3553/6003 del 25 maggio 2001.

<sup>41</sup> Cfr. Tribunale di Sorveglianza di Milano, Ordinanza del 26 maggio 2010, consultabile in Internet all'indirizzo [www.olir.it](http://www.olir.it)

un vero e proprio obbligo giuridico del fedele. Le modalità di osservanza del precetto festivo, sono state per la prima volta codificate nel codice di diritto canonico del 1917 ai canoni 1247, 1248 e 1249, ed attualmente sono disciplinate nel Titolo II del IV libro del *codex iuris canonici* del 1983, relativo ai tempi sacri, dal canone 1244 al 1249. Per quanto riguarda la partecipazione alla celebrazione eucaristica, il can. 1248 prevede che “*soddisfa il precetto di partecipare alla Messa chi vi assiste dovunque venga celebrata nel rito cattolico, o nello stesso giorno di festa, o nel vespro del giorno precedente*”<sup>42</sup>. Tale legge è stata normalmente intesa come implicante un obbligo grave, come insegna anche il Catechismo della Chiesa Cattolica, e ben se ne comprende il motivo, considerando la rilevanza che, la domenica ha per la vita cristiana<sup>43</sup>.

Dei problemi di interpretazione sorgono per quanto riguarda il diritto alla pratica religiosa nell’ambito dell’applicazione delle misure alternative<sup>44</sup>, introdotte dalla legge di riforma del 1975 e confermate dalle successive leggi di modifica<sup>45</sup>, per le quali il legislatore non ha ritenuto opportuno dettare delle norme specifiche a garanzia della libertà religiosa.

Nel caso in cui una persona si trovi costretta a risiedere in un determinato luogo (come nel caso degli arresti domiciliari), si pone il problema dell’autorizzazione a partecipare alla Messa domenicale allontanandosi dal proprio domicilio e in mancanza di una normativa in tal senso sono degne di nota alcune pronunce giurisprudenziali che, dinanzi alla richiesta di imputati in stato di arresti domiciliari di poter partecipare alla Messa la domenica e nei giorni “di precetto”, hanno fornito risposte diverse e tra loro contrastanti. Il giudice istruttore di Pisa, con un’ordinanza del 13 novembre 1984<sup>43</sup>, ha accolto la richiesta presentata da un imputato, affermando che alla persona sottoposta al regime di arresti domiciliari non poteva riservarsi un trattamento inferiore rispetto a quello assicurato dalle

<sup>42</sup> Sul valore del precetto domenicale e sull’assistenza alla celebrazione eucaristica Cfr. Angelo Criscito, voce *Precetto Festivo*, in *Enciclopedia Cattolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, (1952), vol. XIII, p. 1906; Carlo Azzimonti, *Il precetto del riposo festivo nelle circostanze attuali*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, n. 18, (2005), p. 78.

<sup>43</sup> Il Catechismo della Chiesa Cattolica dopo aver ribadito diverse volte l’obbligo di partecipare alla Messa *la domenica e nelle altre feste di precetto*, afferma che “i fedeli sono tenuti a partecipare all’Eucaristia nei giorni di precetto, a meno che siano giustificati da un serio motivo (per esempio, la malattia, la cura dei lattanti o ne siano dispensati dal loro parroco)” (CCC, 2181) e che “*coloro che deliberatamente non ottemperano a questo obbligo commettono un peccato grave*”.

<sup>44</sup> Le misure alternative alla detenzione sono l’affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e l’esecuzione della pena in regime di semilibertà. Tali misure costituiscono un beneficio riconosciuto ai condannati che, in presenza di determinati requisiti, ne appaiano meritevoli, pertanto qualora ne vengano meno i presupposti, le stesse misure possono essere revocate.

<sup>45</sup> Queste misure trovano le loro fonti principali nella legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche; nella legge 12 agosto 1982, n. 532 e 28 luglio 1984, n. 398; nella legge 10 ottobre 1986, n. 663 e successive modifiche; nel nuovo codice di procedura penale, approvato con D. P. R. 22 settembre 1988, n. 447; nel D. P. R. 30 giugno 2000, n. 230.

norme sull'ordinamento penitenziario agli imputati detenuti<sup>46</sup>. Tuttavia, in presenza di analoghe istanze, le soluzioni adottate dalla giurisprudenza sono state diverse. Sia il Tribunale di Milano, sia la Corte d'Appello di Firenze<sup>47</sup>, hanno rigettato, infatti, le istanze presentate, ritenendo soddisfatto il precetto religioso attraverso la fruizione dei mezzi radiotelevisivi, ed equiparando quindi la funzione religiosa effettivamente "partecipata" con la Messa trasmessa dai mass media<sup>48</sup>. Queste ordinanze, sia pure risalenti, evidenziano come la lacuna legislativa lasci ai giudici una ampia discrezionalità suscitando il sospetto che, dietro alle motivazioni espresse, si nasconda la preoccupazione di sindacare la sincerità delle convinzioni religiose degli imputati e dubitando che esse possano rappresentare un pretesto per assentarsi dal luogo di arresto. E' appena il caso di rilevare, però, come appaia poco opportuno il giudizio di un organo dello Stato riguardo al grado di doverosità che promana dalla norma di un ordinamento confessionale, con ingerenza nell'ambito di altrui competenze e scarsa sensibilità per i principi di distinzione tra Chiesa e Stato<sup>49</sup>.

La celebrazione dei culti e il rispetto di tempi liturgici particolari, che abbiamo visto essere parte rilevante dell'assistenza religiosa cattolica, sono certamente momenti fondamentali anche per la vita religiosa di ministri e detenuti di altre confessioni. L'art. 58 del nuovo regolamento penitenziario, introdotto con D.P.R. del 30 giugno 2001 n. 230, disciplina le manifestazioni di religiosità da parte dei detenuti, riconoscendo il loro diritto a partecipare ai riti previsti dalla propria confessione religiosa, purché siano compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge. Al terzo comma consente inoltre, durante il tempo libero, a singoli detenuti e internati di praticare il culto della propria professione religiosa, individuando come criterio di valutazione della compatibilità del culto religioso di singoli detenuti o internati con la situazione detentiva quello di non esprimersi in comportamenti molesti per la comunità.

Al comma 6 si chiarisce, al di là dei dubbi che poteva creare la espressione "riti" religiosi, che l'amministrazione carceraria deve predisporre locali idonei per lo svolgimento di "pratiche rituali ... anche in assenza di

<sup>46</sup> Il testo di questa ordinanza si trova in *Diritto Ecclesiastico*, (1985), II, pp. 584 ss.

<sup>47</sup> Le ordinanze dei due organi, rispettivamente del 19 agosto 1986 e del 24 luglio 1987, si trovano in *Diritto Ecclesiastico*, 1988, II, pp. 288 ss. Cfr. Antonio Chizzoniti – Enrico Vitali, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, (2007).

<sup>48</sup> E' opportuno rilevare che nell'ordinamento canonico, al contrario, si afferma che non si può sostituire la partecipazione alla celebrazione eucaristica con l'ascolto tramite mezzi audiovisivi. Cfr. Conferenza Episcopale Italiana, Nota Pastorale *Il Giorno del Signore*, (1984), n. 35: "Tuttavia è evidente che una Messa alla televisione o alla radio, che in nessun modo sostituisce la partecipazione diretta e personale all'assemblea eucaristica, ha i suoi aspetti positivi...". Tanto è stato ribadito anche da Giovanni Paolo II, *Lettera apostolica sulla santificazione della domenica Dies Domini* (31-5-1998), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, (1998), n. 49.

<sup>49</sup> Cfr. Vincenzo Turchi, *Ancora in tema di arresti domiciliari e assistenza spirituale. Appunti su "misure alternative alla carcerazione e libertà religiosa"*, in *Diritto Ecclesiastico*, (1988), II, p. 307.

ministri di culto”, e questa precisazione è particolarmente pertinente soprattutto per le pratiche rituali della religione musulmana, che non ha ministri del culto in senso proprio e che interessa ormai un numero notevole di detenuti<sup>50</sup>. La necessità di garantire effettivamente a tutti il diritto al culto si ripercuote con una certa evidenza sulla dimensione organizzativa e istituzionale del carcere. Un esempio di celebrazione di un culto in carcere è per esempio, l'osservanza della preghiera del Venerdì secondo i precetti dell'Islam<sup>51</sup>.

Certamente, la particolare configurazione delle carceri in Italia impone che il governo dello spazio si confronti quotidianamente con i caratteri dell'emergenza e dell'insostenibilità legati al sovraffollamento e all'inadeguatezza delle strutture. Tuttavia, l'assicurazione di spazi adeguati per il rispetto dei culti e dei tempi di preghiera, laddove previsti dalle tradizioni religiose, costituisce un provvedimento che non può essere considerato accessorio rispetto all'implementazione del diritto dei detenuti alla libera professione religiosa. Va tenuto in considerazione, inoltre, che lo spazio dedicato al culto in ogni tradizione religiosa risponde a regole e caratteristiche specifiche, che prevedono non solo una determinata collocazione all'interno di una più ampia struttura (ad esempio una certa distanza da fonti di rumori che permetta il raccoglimento) ma anche un'organizzazione interna che contempi, ad esempio, un certo allestimento (simboli e oggetti sacri), la disponibilità di servizi igienici per abluzioni rituali, ecc.. Per quanto riguarda le altre religioni, un esempio degno di nota è l'allestimento di spazi, presso la Casa Circondariale di Civitavecchia, per le attività dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, all'interno del quale vi è stato un allesti-

---

<sup>50</sup> Sull'ampia e complessa problematica della qualificazione giuridica dei ministri del culto islamico si rimanda a Paolo Branca, *Quali Imam per quali Islam?*, in Alessandro Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia, tra diritto e società*, IlMulino, Bologna, (2008), p. 85 e ss.; Valerio Tozzi, *Le moschee ed i ministri di culto*, in Rivista Telematica Stato, Chiese e Pluralismo confessionale, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), ottobre 2007

<sup>51</sup> Rispetto alla possibilità di osservare la preghiera del Venerdì da parte dei detenuti musulmani, ad esempio, la presenza di spazi dedicati e stabilmente utilizzati nel corso dell'anno è prevista unicamente presso le Case Circondariali di Cassino e di Viterbo. Si tratta di due soluzioni piuttosto differenti. Nel caso di Cassino, si è potuto visitare una piccola sala, accessibile da una delle rotonde principali, che non prevede alcun tipo di simbologia e/o oggetti sacri. Del resto, la sala è utilizzata anche da alcuni detenuti evangelici, soliti riunirsi per momenti di preghiera pure in assenza di ministro di culto, e per gli incontri dei Testimoni di Geova. Uno spazio, dunque, in cui l'assenza di qualsiasi attributo relativo al culto sembra testimoniare la mancata immaginazione e preparazione dell'ambiente come parte di un progetto di assistenza religiosa messo a punto dall'istituzione. Nel caso di Viterbo, invece, sono state predisposte due ex-camere di detenzione in sezioni distinte ad uso esclusivo della preghiera del Venerdì. Gli ambienti sono stati in questo caso organizzati dai detenuti musulmani osservanti, che li hanno allestiti, seppur minimamente, con tappetini per la preghiera, copie del Corano e scritte alle pareti. Una delle due salette è inoltre identificata chiaramente alla porta d'ingresso come 'Moschea'. Va aggiunto che una risposta alla richiesta sollevata per spazi dedicati alla preghiera da parte dei detenuti musulmani è stata data, almeno in un certo periodo, anche nel caso dell'Istituto Regina Coeli. Cfr. Center for Study and Documentation of Political Institutions in post-secular society, Rapporto di Ricerca *L'assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio*, ottobre 2012.

mento di due sale, una nella sezione maschile e una in quella femminile, secondo le indicazioni della stessa comunità religiosa, comprendendo anche la presenza degli opportuni oggetti sacri necessari al culto<sup>52</sup>. E' chiaro che, anche se le soluzioni logistiche maggiormente adottate nelle carceri italiane consistono nell'adibire delle sale all'esercizio di più attività, tra cui anche quelle culturali secondo le diverse richieste dei detenuti in base alla loro appartenenza religiosa, dal punto di vista delle religioni gli spazi sono difficilmente equiparabili e ciò richiede un'ulteriore attenzione, a partire da una certa informazione nel merito, da parte del personale carcerario.

## **6. La condizione dei detenuti di fede islamica tra istanze religiose ed esigenze di sicurezza**

Il settore penitenziario è uno dei settori maggiormente interessati dalle conseguenze dei flussi migratori, da cui nasce l'esigenza di ripensare gli spazi e l'organizzazione delle strutture carcerarie per garantire maggior tutela alle istanze provenienti da appartenenti a confessioni religiose che appaiono "nuove" nel nostro sistema culturale. L'aumento della popolazione detenuta straniera rappresenta dunque un'occasione per riflettere sull'attuale modello carcerario e per percepirsi come uno specchio dell'attuale società multiculturale nonché come luogo di inserimento e di relazione con le diversità.

L'incontro sempre più frequente "tra uomini e donne depositari di culture, religioni e tradizioni normative altre"<sup>53</sup> si è riflesso inevitabilmente sulla composizione, non solo etnica ma anche religiosa della popolazione detenuta<sup>4</sup>, che all'interno degli istituti penitenziari rivendica sempre più il diritto ad esercitare il proprio credo religioso. Ne consegue che il fenomeno religioso in carcere rappresenta una realtà di grande importanza tanto da essere individuato dal legislatore tra i principali elementi del trattamento penitenziario, come abbiamo visto esaminando le disposizioni più recenti in materia.

Una significativa limitazione cui vanno incontro le confessioni religiose diverse da quella cattolica consiste nella possibilità di accesso in istituto dei ministri di culto, che è disciplinato dal comma 6 dell'art. 58 del D.P.R. 230/2000, il quale stabilisce che "la direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza spirituale, nonché la celebrazione dei riti delle confessioni

---

<sup>52</sup> Cfr. Center for Study and Documentation of Political Institutions in post-secular society, Rapporto di Ricerca *L'assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio*, ottobre 2012.

<sup>53</sup> Edoardo Dieni, *Diritto e religione vs. "nuovi" paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di A. Albisetti, G. Casuscelli, N. Marchei, Giuffrè, Milano, (2008), pag. 8.

diverse da quella cattolica, può avvalersi dei ministri di culto indicati da quelle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato italiano sono regolati con legge, di quelli inseriti negli appositi elenchi predisposti dal Ministero dell'Interno o di quelli di volta in volta autorizzati dal Magistrato di sorveglianza ex art. 17 comma 2 dell'Ordinamento Penitenziario", in quanto queste figure possono essere comprese tra gli operatori appartenenti alla comunità esterna che collaborano all'azione rieducativa, promuovendo lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

Il numero di confessioni religiose presenti all'interno dei penitenziari italiani è molto ampio e comprende sia coloro che professano le religioni storiche quali il cattolicesimo, l'ebraismo e l'islamismo, sia coloro che sono dediti a culti spesso definiti "minori" quali testimoni di Geova, buddisti o gli avventisti del settimo giorno<sup>54</sup>.

Ferme restando alcune difficoltà che accomunano tutte le religioni all'interno degli istituti penitenziari, come ad esempio la carenza di locali da adibire alla celebrazione della preghiera, il macchinoso iter burocratico per la nomina dei ministri di culto o la scarsa disponibilità di testi sacri, la professione della religione islamica è quella che oggi incontra maggiori ostacoli negli istituti di pena.

L'alto numero di detenuti islamici presenti nelle carceri italiane rende abbastanza difficoltosa l'individuazione di un luogo che, sia per capienza, sia per il suo orientamento, risulti adatto alla preghiera collettiva. La preghiera del venerdì, che dura circa una mezz'ora e si svolge verso mezzogiorno, costituisce il terzo pilastro dell'Islam<sup>55</sup>, ed è un dovere religioso di tutti i musulmani che si considerano residenti in una data località e che siano maschi maggiorenni, liberi, secondo la legge<sup>56</sup>. Un altro dei doveri connessi all'esercizio del culto islamico è l'osservanza del digiuno del Ramadan, durante il quale dall'alba al tramonto è previsto il digiuno con la

<sup>54</sup> Dopo quella cattolica, che al 22 febbraio 2011 conta 4.071 credenti, la religione rappresentata più largamente tra gli stranieri presenti in carcere è la religione islamica: alla data del 22 febbraio 2011 ben 9.492 detenuti risultano professare tale credo religioso e questa tendenza si giustifica con il fatto che una buona parte di immigrati presenti nei penitenziari italiani proviene dal Maghreb, paese di salda tradizione islamica.

<sup>55</sup> I cinque pilastri dell'Islam sono gli atti di culto fondamentali della religiosità musulmana. Le norme con cui questi atti di culto fondamentali vennero istruiti e le dottrine generali per la loro esecuzione si trovano nel Corano, mentre le regole dettagliate per la loro attuazione pratica si trovano nell'insegnamento orale del Profeta e nella *Sunna*. Per un approfondimento si rimanda a Awad Sami – Aldeeb Abu Sahlieh, *Il diritto islamico*, Carocci, Roma, 2008, Giorgio Vercellin, *Istituzioni del mondo musulmano*, Einaudi, Torino, (2002); Paolo Branca, *Introduzione all'Islam*, Ed. San Paolo, Milano, (1995); Giuseppe Rizzardi, *Introduzione all'Islam*, Ed. Queriniana, Brescia, (1990). Per approfondire la tematica della preghiera islamica nei suoi rituali, simboli e contenuti Cfr. Eva de Vitray, *La preghiera nell'Islam. La forma e l'essenza*, La Parola, Roma, (2006).

<sup>56</sup> In base ad una rivelazione ricevuta da Maometto a Medina secondo la quale: "Quando venga fatto l'invito alla preghiera, il giorno della riunione, affrettatevi alla commemorazione di Dio e lasciate ogni traffico". (Corano, 62, 9). Cfr. Giorgio Vercellin, *Istituzioni del mondo musulmano*, cit., pp. 112-113.

sola ingestione di liquidi<sup>57</sup>. Il *Ramadan* è un momento particolare per il credente islamico, in cui l'obbligo del digiuno dall'alba al tramonto e le rigide prescrizioni rituali ad esso connesse determinano sicuramente un calo della produttività e una serie di disagi fisici dovuti alle privazioni: per questo motivo durante il Ramadan l'amministrazione penitenziaria deve provvedere al confezionamento dei pasti, al termine della loro preparazione, per renderli fruibili in un momento successivo della giornata, diverso da quello in cui si fa digiuno, tenendo conto della necessità di scegliere un vitto privo di alimenti che siano in contrasto con la religione islamica, per la quale è vietato assolutamente mangiare carne di maiale e bere alcolici<sup>58</sup>. A questo proposito viene in rilievo l'art. 11 comma 4 reg. es. che stabilisce che "nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose".

Tuttavia le problematiche maggiori circa l'attuazione del diritto di libertà religiosa all'interno dei penitenziari riguardano le esigenze di sicurezza, e la necessità di predisporre tutte le misure di indispensabili per lo spostamento dei numerosi detenuti in vista della preghiera collettiva e per il controllo da effettuare durante lo svolgimento della stessa, nonché l'individuazione del ministro di culto, ossia l'imam<sup>59</sup>.

È opportuno, infatti, soffermarsi sulla figura dell'imam che è il ministro del culto islamico al quale compete dirigere la preghiera collettiva<sup>60</sup>. A tal proposito, motivazioni di sicurezza rendono più complesso il suo percorso di nomina, in quanto è necessario verificare scrupolosamente la compatibilità di tale soggetto con l'esercizio dell'incarico all'interno di un penitenziario.

Numerosi episodi di cronaca, infatti, hanno avuto come protagonisti negativi imam di importanti città italiane che talvolta incitavano azioni violente contro gli infedeli ovvero partecipavano ad associazioni finalizzate al terrorismo.

<sup>57</sup> Il *Ramadan* assume un significato particolare per i musulmani, poiché è il mese in cui è stato rivelato il Corano, ed è considerato il mese di purificazione, in cui i fedeli devono osservare il digiuno dall'alba al tramonto. Il digiuno, considerato uno dei cinque pilastri dell'Islam, inizia ogni giorno dopo un pasto particolare (detto *al-suhur*), prima dell'alba, funzionale ad affrontare la giornata di digiuno; dopo questo pasto ci si astiene dall'assunzione di qualsiasi cibo o bevanda fino al richiamo della preghiera del *maghrib* (tramonto), quando il digiuno viene interrotto da un pasto chiamato *fatur* (alla lettera, colazione). Cfr. Alessandro Bausani, *L'Islam*, Garzanti, Novara, (1999).

<sup>58</sup> Per approfondire il tema delle prescrizioni alimentari nell'Islam cfr. Lorenzo Ascanio, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, in Antonio Giuseppe Chizzoniti, Mariachiara Tallacchini, *Cibo e Religione: diritto e diritti*, cit., pp. 63-87.

<sup>59</sup> La figura del ministro di culto, quale è recepita nella nostra cultura istituzionale, non ha vera assonanza con le figure della guida religiosa dell'Islam. Difficilmente la figura dell'Imam della cultura islamica è inquadrabile nel modello dei ministri di culto quale è prefigurato negli ordinamenti occidentali. Una religione scaturita dalla cultura beduinica non poteva tollerare la figura del capo religioso, per cui l'Imam non è un ministro di culto dotato di poteri come il sacerdote cattolico o il pastore evangelico. Cfr. Agostino Cilardo, *Il diritto islamico ed il sistema giuridico italiano*, Napoli, (2002).

<sup>60</sup> Andrea Bettetini, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2000, p. 249 ss

A questo proposito è intervenuta una circolare Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, n. 378- 2000 del 02 gennaio 2000, nella quale viene richiamata l'attenzione sul rispetto delle direttive impartite in ordine all'ingresso negli istituti penitenziari dei ministri di culto di fede islamica. Infatti, non essendo stata stipulata alcuna intesa tra lo Stato italiano e la religione islamica e conseguentemente non sia possibile per il Ministro dell'Interno procedere alla formazione di un elenco dei ministri del culto in questione, l'accesso negli istituti penitenziari può essere consentito soltanto a coloro che di volta in volta ottengono dopo accurati accertamenti il nulla osta della Direzione Generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno<sup>61</sup>. E ciò in quanto, non di rado, accade che tale Ufficio, a seguito di informazioni ricevute dai competenti Dipartimenti di Pubblica Sicurezza, sconsigli, per motivi di sicurezza, l'ingresso negli istituti penitenziari di taluni ministri del culto islamico. Ne consegue che, alla luce delle predette difficoltà, la gestione del profilo religioso all'interno degli istituti viene spesso assunta da individui che si auto-investono di questo ruolo e sui quali non sempre si può formulare un giudizio di affidabilità. E in questo senso una situazione che potrebbe essere pregiudizievole per l'ordine e la sicurezza dell'istituto ma non solo, attiene proprio all'impossibilità per gli operatori di comprendere che cosa effettivamente essi si dicano durante i momenti di preghiera collettiva<sup>62</sup>.

Alcuni Paesi europei, quali ad esempio la Francia, proprio al fine di scongiurare ciò hanno vietato la preghiera collettiva e l'imam che accede al carcere viene scelto direttamente dall'Amministrazione<sup>63</sup>. Non è da sottovalutare, infatti, che un contatto troppo marcato ed esclusivo tra islamici possa aumentare la probabilità che si diffondano idee estremiste soprattutto attraverso l'opera di proselitismo operata da parte di personaggi dotati di una cultura religiosa e di un carisma tali da riuscire a manipolare le coscienze di altri, al punto da spingerli ad adottare posizioni fondamentaliste in aspro contrasto rispetto alla religione ed alle istituzioni del Paese ospi-

---

<sup>61</sup> Cfr. Nadia Giordano, *Proselitismo in carcere e ruolo del ministro del culto islamico*, in Istituto Superiore di Studi Penitenziari, *La radicalizzazione del terrorismo islamico, elementi per uno studio del fenomeno del proselitismo in carcere*, giugno 2012, pp. 67-73.

<sup>62</sup> Silvio Ferrari, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2005, p. 161 ss., pone in evidenza come la religione si stia spesso addotta a pretesto o motivazione di scontri fra gruppi aventi altre ragioni politiche. La formazione degli educatori, delle guide alla cultura islamica ed alla formazione religiosa, è problema attuale sia nella prospettiva dei diritti religiosi della persona (cittadini ed immigrati) che in quella della lotta al terrorismo, ma è un tema dal forte carattere politico e sociologico. Sul piano giuridico, la richiesta del presupposto (assente nelle guide islamiche) della sussistenza di peculiari poteri nell'organizzazione del gruppo religioso, ai fini dell'attribuzione della qualifica di ministro di culto, presenta forti rischi giurisdizionalistici, in contrasto col carattere laico degli Stati europei, che non tollerano interferenze negli ambiti organizzativi interni dei gruppi religiosi. Cfr. Valerio Tozzi, *Le moschee ed i ministri di culto*, cit., pp. 14-16.

<sup>63</sup> Cfr. Mohammed Rhazzali, *L'Islam in carcere. L'esperienza religiosa dei giovani musulmani nelle prigioni italiane*, Franco Angeli, Milano, (2010).

tante<sup>64</sup>. Occorre sottolineare, tra l'altro, il fatto che l'incidenza di fenomeni di proselitismo sia dovuta, molto spesso, non già a ragioni strettamente spirituali, quanto piuttosto ad un tentativo di recupero identitario o di risposta in termini di contrapposizione al sistema ospitante, sentito come fortemente discriminatorio<sup>65</sup>. Una recente circolare emanata dal Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, n. 0303680 del 16 luglio 2010, prende in esame proprio questo rischio, invitando le Amministrazioni penitenziarie periferiche ad adottare tutti gli accorgimenti necessari al fine di evitare, specie durante i principali momenti di riunione tra musulmani (in primo luogo la preghiera collettiva), che possano emergere figure carismatiche ed estremiste tali da plagiare altri correligionari caratterizzati da un carattere più debole e/o demotivati dalla frustrazione della vita detentiva, spingendoli ad abbracciare e condividere idee estremiste e di contrasto al sistema<sup>66</sup>. In funzione di prevenzione, le istituzioni interessate vengono invitate ad evitare che in tali momenti di aggregamento e di esercizio del culto vengano consentite delle riunioni troppo numerose di islamici, se del caso differenziando più gruppi e dividendoli in orari diversificati, e, conseguentemente, a segnalare al Dipartimento situazioni pericolose o sospette legate a presunta attività di proselitismo o predominanza. Tuttavia è importante osservare che, nonostante la necessità di contrastare attività a scopo terroristico adottando misure che servano a garantire l'ordine e la sicurezza, tutto ciò non deve indurre a semplificazioni e all'adozione di stereotipi circa la figura del musulmano, con la conseguente tendenza a inquadrare *tout court* il fedele islamico come soggetto intol-

<sup>64</sup> La socialità in carcere e il contatto troppo esclusivo tra i detenuti musulmani, possono aumentare i rischi legati ai fenomeni di proselitismo islamico e di radicalizzazione. Viene osservato giustamente che "l'incidenza del proselitismo, molto spesso, è dovuta non tanto a ragioni strettamente spirituali, quanto piuttosto ad un tentativo di rivincita o di risposta in termini di contrapposizione al sistema ospitante, sentito come fortemente discriminatorio". In tema di prevenzione si mette in evidenza poi l'opportunità di garantire la coesistenza dei gruppi multiculturali, da realizzarsi attraverso "la creazione di un gruppo sovraordinato che non vada a sostituirsi a quelli originari ma vada ad aggiungersi e a coesistere con essi...". La ratio di tale strategia sta nella previsione che in tal modo si eviti il senso d'insicurezza e minaccia grazie all'appartenenza al gruppo originario, e attraverso la creazione di un gruppo sovraordinato includente si possa sviluppare il confronto fra culture diverse. Cfr. Giovanni La Sala, *Il rischio di proselitismo religioso di matrice islamica. La gestione della socialità*, in Istituto superiore di studi penitenziari, *La radicalizzazione del terrorismo islamico*, cit., pp. 73-83.

<sup>65</sup> L'averne una identità solidamente fondata e restarne in possesso tutta la vita limita la possibilità di controllare in modo adeguato il proprio percorso esistenziale condizionando fortemente la capacità di adattamento e di integrazione col contesto sociale in cui ci si trova. Cfr. Zygmunt Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, (1999).

<sup>66</sup> Nel disorientamento che il musulmano incontra in carcere, il rapporto con la dimensione religiosa appare spesso

come l'unica risorsa capace di garantire un punto di vista e un principio interpretativo utili a elaborare il significato della propria condizione. Cfr. Salvatore Parisi, *La vigilanza e l'osservazione della Polizia penitenziaria nei confronti di detenuti di matrice terroristica radical religiosa*, in Istituto superiore di studi penitenziari, *La radicalizzazione del terrorismo islamico*, cit., pp. 83-95.

lerante e in antitesi col sistema ospitante<sup>67</sup>. Un atteggiamento di questo tipo, infatti, rischierebbe di alimentare forme di intolleranza che, finendo col divenire “croniche”, contribuirebbero a creare il terreno fertile per lo sviluppo di rilevanti forme di estremismo.<sup>68</sup> Rappresentare in modo superficiale ed erroneo le religioni come fattore principale di instabilità e sociale e compromissione della sicurezza indebolisce infatti il sistema democratico e costituisce un ostacolo alla costruzione di una società interculturale<sup>69</sup>.

In conclusione anche le carceri italiane sono chiamate ad adottare una prospettiva di gestione dell'organizzazione penitenziaria che sia il più possibile inclusiva delle istanze religiosamente orientate dei detenuti, secondo le dinamiche proprie del diritto interculturale, fornendo strumenti di differenziazione dei percorsi detentivi attuando, ove necessario, attività di controllo e monitoraggio che concilino il rispetto del detenuto e dei suoi diritti umani fondamentali con le prioritarie esigenze di sicurezza connesse alla natura e alla funzione dei luoghi di detenzione<sup>70</sup>.

## RELIGIOUS FREEDOM IN ITALIAN PENITENTIARY SYSTEM AND THE CHALLENGES OF MULTICULTURAL SOCIETY

**Key words:** religious freedom, prison, multiculturalism, representation, spiritual assistance

### Summary

The article examines the problems related to the protection of religious freedom in Italian prisons. Italian penitentiary system is actually characterized by a series of problems, starting with the problem of overcrowding, which makes it difficult to ensure to the prisoners the fundamental rights that should be granted to them, including first and foremost the right to protection of their religious belongings. In this context, the religious freedom protection and the necessity to re-organize prisons structure is part of the widest phenomenon of globalization in the multicultural society with an increasing presence on Italian territory of religious groups other than Catholic, especially Muslims. The article examines Italian laws about spiritual assistance in jails, analyzing the difference between Catholic Church and other religions. In the second part of the article have been examined the main problems related to the respect of religious freedom, with regard to the participation of prisoners to the main ceremonies of their confession during holidays, the problem of the relationship between food and religion, and of the qualification of worship ministers.

<sup>67</sup> E' necessario stabilire un nuovo equilibrio tra sicurezza e libertà, tra azione degli Stati e delle religioni, in modo che i diritti umani siano rafforzati e non indeboliti. Cfr. Gaetano Dammacco, *La politica delle religioni: la libertà religiosa tra persona e Stato*, in Autori Vari, *Oltre i confini*, cit., p. 259;

<sup>68</sup> Per un'analisi delle cause della diffusione del terrorismo di matrice religiosa cfr. Mark Juergensmeyer, *Terroristi in nome di Dio*, Laterza, Bari, (2003); Angelo Iacovelli e Alberto Ventura, *Il fondamentalismo islamico*, Isiao, (2006).

<sup>69</sup> Sul rapporto tra religioni e sicurezza si veda l'interessante contributo di Roberto Mazzola, *La convivenza delle regole: diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, Giuffrè, (2005).

<sup>70</sup> Cfr. Pierluigi Consorti, *Hanno ragione tutti! Profili di gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi*, in *Gestire i conflitti interculturale ed interreligiosi. Approcci a confronto*, a cura di P. Consorti, Andrea Valdambrini, Pisa, Plus, (2009), pp. 9-30.