



**Silvia Angeletti**

(associato di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza)

**L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII \***

**SOMMARIO:** 1. *L'Islam tra le mura del carcere: le ragioni di un intervento, gli obiettivi del Protocollo* - 2. *Uno spiraglio di libertà: la fede in regime di detenzione, le garanzie normative e le risposte alla diversità religiosa* - 3. *Mediatori o ministri di culto? Un ruolo 'sospeso' tra definizioni giuridiche e prassi* - 4. *Visitate i detenuti: La questione dell'ingresso negli istituti detentivi, criticità applicative e novità del Protocollo* - 5. *Conclusioni.*

**1 - L'Islam tra le mura del carcere: le ragioni di un intervento, gli obiettivi del Protocollo**

Nel 2015 il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia (d'ora in avanti: DAP) ha siglato con l'UCOII, Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia, un Protocollo d'intesa "per favorire l'accesso di mediatori culturali e di ministri di culto negli istituti penitenziari"<sup>1</sup>. La sperimentazione ha riguardato otto istituti di pena, individuati in base al numero di ristretti di religione islamica e alla presenza di locali adibiti a luoghi di culto (definiti nel documento moschee)<sup>2</sup>,

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Circolare n. 3666/6116 del 2 dicembre 2015, Protocollo di intesa tra il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)). L'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia è un'associazione sorta nel 1990, con sede operativa presso la Comunità Islamica di Firenze e Toscana. Una scheda riassuntiva sull'UCOII e lo statuto dell'associazione sono contenuti in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia, G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2015, p. 717 ss. Sull'utilizzo e la natura giuridica delle circolari amministrative, A. IANNUZZI, *Sulla natura giuridica e sul ruolo delle circolari amministrative nell'ordinamento penitenziario*, in *I diritti umani dei detenuti tra diritto internazionale, ordinamento interno e opinione pubblica*, a cura di R. Cadin, L. Manca, Ed. Scientifiche, Napoli, 2016, pp. 141-154.

<sup>2</sup>Le Case Circondariali individuate ai fini della sperimentazione sono state: Verona, Modena, Torino, Cremona, Milano "Opera", Milano "Bollate", Brescia "Cantori



all'interno dei quali il Protocollo ha permesso l'accesso dei mediatori interculturali e del personale religioso indicati dall'UCOII a tale fine. Il progetto, destinato a trovare più ampia attuazione in seguito, si è concluso ufficialmente nel 2017, sebbene l'attività dei volontari negli istituti penitenziari stia di fatto proseguendo<sup>3</sup>.

A oltre due anni di distanza dall'avvio della sperimentazione, è possibile provare a trarne qualche riflessione, muovendo dalla considerazione che ci troviamo di fronte a un ulteriore esempio di uno strumento che, in assenza di un quadro giuridico delineato sulla base di un'intesa<sup>4</sup>, cerca di sopperire ad alcune esigenze delle comunità islamiche e dei singoli fedeli, attraverso il ricorso ad accordi bilaterali (convenzioni o protocolli) stipulati tra soggetti istituzionali locali o singole amministrazioni dello Stato e centri islamici<sup>5</sup>.

---

Mombello", Firenze "Sollicciano".

<sup>3</sup> Per un primo inquadramento della natura del Protocollo in esame e dei suoi fini, **A. FABBRI**, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 2015, pp. 71-96.

<sup>4</sup> Il dibattito su una possibile intesa (o intese) con le comunità islamiche in Italia è ormai estremamente ricco e articolato, per questo, senza alcuna pretesa di esaustività, si richiamano alcuni contributi per un primo sguardo su una complessa vicenda, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, il Mulino, Bologna, 2000; **M. VENTURA**, *Religion and law in dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation of state and religions in Italy*, in *Religion and law in dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation between state and religion in Europe*, a cura di R. Puza, N. Doe, Peeters, Leuven, 2006, pp. 115-129; *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e di cittadinanza*, a cura di V. Tozzi, M. Parisi, ed. Arti Grafiche La Regione, Ripalimosani, 2007; **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006; **G. CASUSCELLI**, *La rappresentanza e l'intesa*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 285-322; **S. CECCANTI**, *Islam e Stato in Italia*, in *www.federalismi.it*, n.19, 2010; **A. PIN**, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2010; **S. PRISCO**, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell' "Islam italiano"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*) febbraio 2011; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012; **C. SBAILÒ**, *Islam in Italia: una questione politica, non di libertà religiosa. La via degli accordi interstatuali*, in *forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2017.

<sup>5</sup> A partire dal Protocollo tra l'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi di Firenze e la Comunità islamica di Firenze e Toscana, siglato nel 2004, gli esempi sono ormai numerosi, **A. FABBRI**, *L'assistenza*, cit.; **J. PACINI**, *Le relazioni dei centri islamici con enti ed istituzioni locali*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 245-268; **N. FIORITA**, **F. TARCHIANI**, *Il caso di Colle di Val d'Elsa: pregi e difetti di un protocollo d'intesa*, in *Diritto e religioni*, 1/2, 2006, pp. 218-226.



Il Protocollo in oggetto ha l'obiettivo di rispondere in modo adeguato e in tempi ragionevoli alla domanda di assistenza religiosa proveniente dai detenuti islamici<sup>6</sup>. Per cogliere la portata del problema è sufficiente dare uno sguardo ad alcuni dati recenti, dai quali emerge come la popolazione carceraria straniera negli istituti italiani ammonti a poco più di 19.800 unità (per lo più dalle aree del Maghreb e dell'Albania), su di un totale di oltre 58.200 detenuti<sup>7</sup>; si tratta di numeri rilevanti, sebbene da soli - è bene ricordarlo - non siano in grado di fornire l'entità precisa della domanda religiosa e di quella musulmana in particolare<sup>8</sup>. Queste proporzioni sono tali da inserire l'esperienza italiana entro il quadro più ampio degli effetti che la globalizzazione e le ondate migratorie hanno prodotto in Europa e nel Nord America in termini (anche) di diversità religiosa nelle carceri<sup>9</sup>, una situazione che alimenta la richiesta di rendere effettivo il pluralismo religioso nelle strutture detentive, senza discriminazioni e quale che sia la regolamentazione giuridica dei rapporti tra lo Stato e la confessione religiosa coinvolta<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul tema dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, **A. VALSECCHI**, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, Giappichelli, Torino, 5<sup>a</sup> ed., 2015, pp. 209-223; **L. DE LUCA**, voce *Assistenza religiosa*, in *Enc. Dir.*, 1958, pp. 796-799; **V. TOZZI**, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1985; **A. VITALI**, voce *Assistenza spirituale*, in *Dig. Disc. pubbl.*, I, 4<sup>a</sup> ed., Utet, Torino, 1987; **P. MAIOLATESI**, voce *Assistenza spirituale*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 2001.

<sup>7</sup> Relazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ufficio Statistiche (dati aggiornati al 31 marzo 2018), [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Sul problema del sovraffollamento carcerario, **S. ANASTASIA**, *Metamorfosi penitenziarie. Carcere, pena e mutamento sociale*, Ediesse, Roma, 2012, p. 52 ss.

<sup>8</sup> Dati più precisi sull'identità religiosa dei detenuti necessitano di uno studio basato quantomeno sulle indicazioni fornite dagli stessi soggetti al loro primo ingresso in carcere, informazioni che, in concreto, è molto difficile raccogliere, in parte perché sovente non vengono richieste (in quanto ritenute tra i dati sensibili), in parte perché potrebbero comunque non essere veritiere, soprattutto ove il detenuto di fede islamica tema di essere sottoposto a una particolare attenzione qualora rivelasse la propria appartenenza confessionale, cfr. **M. ROSATI**, **V. FABRETTI**, *L'assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio*, Rapporto di ricerca, Centre for the Study and Documentation of Religions and Political Institutions in Post-Secular Societies, CSPS, 2012. **F. DELVECCHIO**, *Il detenuto a rischio radicalizzazione e i rimedi della prevenzione terziaria: triage iniziale, scelta allocativa e ruolo degli operatori penitenziari*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 6 del 2017, pp. 193-210.

<sup>9</sup> **J. A. BECKFORD**, *Religious Diversity in Prisons: Chaplaincy and Contention*, in *Studies in Religion* 42(2), 2013, pp.190-205.

<sup>10</sup> **M. ROSATI**, **V. FABRETTI**, *L'assistenza religiosa in carcere*, cit.



Il raggiungimento di tale obiettivo coinvolge processi decisionali, strumenti, spazi, ma prima di tutto persone e luoghi di incontro. Tra gli ostacoli che impediscono un pieno esercizio della libertà religiosa per i ristretti di fede islamica, vi è infatti, senza dubbio, la cronica difficoltà di accesso del personale religioso, nonostante esso svolga un ruolo di primo piano per la corretta pratica religiosa del detenuto. A questo problema intende dare una risposta concreta il Protocollo, quando riconosce “l’interesse dell’UCOII” a fornire “un valido sostegno religioso e morale ai ristretti provenienti da paesi tradizionalmente di fede islamica attraverso l’accesso negli istituti di pena di persone adeguatamente preparate”.

Della libertà religiosa in carcere si è occupato recentemente anche l’Ufficio del Garante nazionale per i diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, che ha segnalato la necessità di rendere operativo il diritto di ogni detenuto di professare la propria fede religiosa, indipendentemente dal culto e “senza che ciò sia considerato automaticamente come comportamento a rischio”<sup>11</sup>. Al contrario, intraprendere (o riprendere) un percorso spirituale, con l’aiuto e il supporto delle guide religiose, favorisce quel contatto con l’esterno che sempre più spesso viene indicato come ‘antidoto’ contro il senso di estraniamento subito dai detenuti in generale e da quelli stranieri in particolare<sup>12</sup>.

Questi ultimi vivono un doppio estraniamento in carcere, prima come emigrati (il carcere è spesso il risultato di un fallimento nel processo personale di integrazione lavorativa e familiare), poi nel penitenziario, in cui gli spazi di autonomia sono ridotti al minimo<sup>13</sup>.

Gli Stati Generali dell’Esecuzione penale<sup>14</sup> ricordano, in proposito, i forti tassi di autolesionismo che si registrano nella popolazione carceraria straniera, elemento critico sul quale si concentrano anche le Premesse del Protocollo con l’UCOII, che ne ricollegano l’origine principalmente “a una mancanza di riferimenti in carcere e all’esterno”.

L’importanza del contatto con la comunità civile, anche al fine di agevolare il reinserimento dei detenuti nella vita sociale, deve costituire uno

---

<sup>11</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Norme e normalità. Standard per l’esecuzione penale detentiva degli adulti*. Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2017.

<sup>12</sup> A. RICCI, G. SALIERNO, *Il carcere in Italia*, Einaudi, Milano, 1973. G. MAROTTA, *Detenuti stranieri in Italia: dimensioni e problematiche del multiculturalismo penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1-2, 2003, pp. 39-63.

<sup>13</sup> P. DI MOTOLI, *I musulmani in carcere. Teorie, soggetti, pratiche*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2, 2013, pp. 75-98; G. MAROTTA, *Detenuti stranieri in Italia*, cit.

<sup>14</sup> STATI GENERALI DELL’ESECUZIONE PENALE, Tavolo 7, *Stranieri ed esecuzione penale 2015-2016* ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).



degli obiettivi principali della detenzione penitenziaria, come richiamato nei numerosi riferimenti delle istituzioni internazionali al c.d. *principle of normalization*<sup>15</sup>, principio costantemente affermato ma concretamente applicato solo in pochi casi, circoscritti per lo più al Nord Europa<sup>16</sup>.

Sul piano della risocializzazione, si è spesso osservato come una corretta pratica religiosa, unita alla sensibilità da parte delle autorità penitenziarie per la libertà di culto, possa produrre effetti molto positivi<sup>17</sup>.

Infine, non si deve dimenticare un secondo motivo legato alla valorizzazione della presenza del personale religioso islamico nelle carceri, che, seppure mai esplicitato all'interno del Protocollo con l'UCOII, ne ha - con tutta probabilità - costituito una delle ragioni<sup>18</sup>.

Si tratta del contrasto alla radicalizzazione all'interno degli istituti di detenzione, un problema che, almeno a partire dagli anni Duemila, ha iniziato a essere largamente sentito in Europa e negli USA, inducendo persino Paesi fino ad allora restii - per indifferenza o sospetto - a consentire l'ingresso di imam nelle carceri, a istituzionalizzare la presenza di tali figure<sup>19</sup>. Anche il governo italiano partecipa di questa rinnovata attenzione,

---

<sup>15</sup> Il c.d. *principle of normalization* è desumibile dall'art. 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite ed è stato poi esplicitamente richiamato all'articolo 60 (1) degli *Standard Minimum Rules*, UN General Assembly, Revised Standard Minimum Rules, UN Doc. A/RES/70/175, 17 December 2015 e all'art. 5 delle *European Prison Rules*, Council of Europe, Recommendation Rec2006(2), of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules.

<sup>16</sup> M. NOVAK, *Keynote Address, Survey of United Nations and Other Best Practices in the Treatment of Prisoners in the Criminal Justice System*, European Institute for Crime Prevention and Control, Publ. Series n. 65, 2010.

<sup>17</sup> Cfr. M. ROSATI, V. FABRETTI, *L'assistenza religiosa in carcere*, cit.; A. CUCINIELLO, *L'Islam nelle carceri italiane*, Paper ISMU, ottobre 2016 ([www.ismu.org](http://www.ismu.org)). L'importanza della risocializzazione dei detenuti, nell'ambito delle finalità di riabilitazione proprie della pena detentiva, è stata più volte ribadita dalla Corte di Strasburgo: Corte Edu, Grande Camera, *Hirst v. The United Kingdom*, No.74025/01, 6 ottobre 2005. Nel caso Corte Edu, Grande Camera, *Dickson v. The United Kingdom*, No.44362/04, 4 dicembre 2007, un detenuto chiedeva di poter accedere ai programmi di inseminazione artificiale, per avere un figlio. Ravvisando nel diniego di questo strumento una violazione dell'art. 8 CEDU, la Corte afferma, tra l'altro che: "while accepting that punishment remains one of the aims of imprisonment, the Court would also underline the evolution in European penal policy towards the increasing relative importance of the rehabilitative aim of imprisonment [...]" (par. 75).

<sup>18</sup> Cfr. l'intervista a uno dei volontari che partecipano alla sperimentazione, J. STORNI, *Anche in carcere a Firenze detenuti a rischio fondamentalismo* <http://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca>, 29 ottobre 2017.

<sup>19</sup> International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Prisons and Terrorism. Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*, 2010 ([www.icsr.info](http://www.icsr.info)). Istituto Superiore di Studi Penitenziari, *La radicalizzazione del terrorismo islamico. Elementi per uno*



come testimoniano alcune affermazioni contenute nel recente Patto nazionale per un Islam italiano, siglato dai rappresentanti delle comunità e associazioni islamiche chiamate a far parte del Tavolo di confronto presso il Ministero dell'Interno, poi recepito dallo stesso Ministero<sup>20</sup>. Nella prospettiva del Patto, le associazioni islamiche assurgono al ruolo di attori principali, impegnati a "proseguire nell'azione di contrasto dei fenomeni di radicalismo religioso".

Si afferma inoltre che, in considerazione dello specifico compito che imam e guide religiose possono essere chiamati a ricoprire in luoghi sensibili - tra i quali gli istituti di pena - le associazioni s'impegnano a promuoverne la formazione, anche attraverso il coinvolgimento del Ministero nell'organizzazione di attività formative, affinché possano essere efficaci mediatori "per assicurare la piena attuazione dei principi civili di convivenza, laicità dello Stato, legalità, parità dei diritti tra uomo e donna".

In Europa e in Italia, dunque, cresce nelle istituzioni la consapevolezza che nella vita carceraria il senso di isolamento e di esclusione sia in grado di favorire fenomeni di radicalizzazione violenta<sup>21</sup> e che anche l'adozione di misure volte a limitare la vita religiosa del detenuto, gli spazi e i tempi per la preghiera individuale e per quella collettiva

"possono essere una fonte di frustrazione e quindi dare inizio o intensificare la percezione del detenuto di essere emarginato a causa della religione, rafforzando il processo di radicalizzazione in corso"<sup>22</sup>.

---

*studio del fenomeno di proselitismo in carcere, Quaderni ISSP, n. 9, 2012.*

<sup>20</sup> Patto nazionale per un Islam italiano, 1 febbraio 2017 ([www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)). **M. CROCE**, *Preparativi all'intesa con l'Islam?*, all'url [www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info), 7 febbraio 2017.

<sup>21</sup> Il concetto di radicalizzazione violenta è di difficile elaborazione, trattandosi di un processo complesso nel quale confluiscono diversi fattori, cfr. **F. KHOSROKHAVAR**, *Radicalization: Why Some People Choose the Path of Violence* (translated by J.M. Todd), The New Press, New York-London, 2017. In ambito penitenziario la radicalizzazione violenta viene definita come: "un processo di evoluzione personale per il quale un individuo adotta idee e obiettivi politici o politico religiosi sempre più estremi, con la convinzione che il raggiungimento di tali obiettivi giustifichi metodi estremi", individuabile attraverso una serie di indicatori, rinvenibili nell'apparenza esterna (indossare abiti tradizionali, la crescita della barba), negli schemi di comportamento, nei rapporti con gli altri detenuti, con l'esterno e con le autorità penitenziarie (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Circolare n. 0404299 del 6 dicembre 2016).

<sup>22</sup> **COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE DELLA GIUSTIZIA, LIBERTÀ E SICUREZZA**, *Radicalizzazione violenta. Riconoscimento del fenomeno da parte di gruppi professionali coinvolti e risposte a tale fenomeno*. Manuale, 2008 ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)). Importanti anche le Linee Guida per i servizi penitenziari e di probation sulla radicalizzazione e l'estremismo violento, elaborate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, 2 marzo 2016.



Da qui la considerazione che la presenza di guide religiose riconosciute e preparate, sia da un punto di vista dottrinale che sul piano giuridico e psicologico, possa costituire un valido supporto per le istituzioni nell'opera di prevenzione contro i rischi di radicalizzazione violenta tra i detenuti, una sorta di

«“counter-radicalisation tool”: prison imams can help to minimise, if not deny, the space available to extremists who [...] have used religious language and motifs to establish their credibility and recruit followers, for example by leading Friday prayers or providing spiritual care»<sup>23</sup>.

In quest'ottica, il rifiuto, da parte di uno o più ristretti, della presenza di imam accreditati esterni o i contrasti con altri detenuti perché considerati troppo moderati o non sufficientemente assidui nella preghiera, viene segnalato come un possibile indice di radicalizzazione laddove, al contrario, l'accoglienza positiva di imam esterni viene letta come un fattore di risocializzazione<sup>24</sup>.

Non si può fare a meno di sottolineare, tuttavia, che occorrono alcune opportune cautele nell'interpretare gli indici di radicalizzazione, dal momento che ogni comportamento può celare diversi significati e che non ogni assidua pratica religiosa deve essere letta come segno di possibile radicalizzazione<sup>25</sup>. Non solo, come è stato giustamente osservato, gli imam esterni possono rappresentare un aiuto ma non una 'panacea', non potendosi, fra l'altro, interpretare il loro ruolo come quello, a un tempo, di consiglieri spirituali, mediatori culturali ed esperti anti-terrorismo<sup>26</sup>.

Tenendo presenti questi rilievi e considerando che, ancora oggi, la partecipazione della comunità esterna all'opera di risocializzazione appare piuttosto esigua (nel 2014 sono entrati nei luoghi di detenzione 39 mediatori culturali, 14 imam e 28 volontari<sup>27</sup>, nel 2016 si contavano 47 ministri di culto

---

<sup>23</sup> INTERNATIONAL CENTRE FOR THE STUDY OF RADICALISATION AND POLITICAL VIOLENCE, *Prisons and Terrorism*, cit.

<sup>24</sup> COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE DELLA GIUSTIZIA, LIBERTÀ E SICUREZZA, *Radicalizzazione violenta*, cit.

<sup>25</sup> “Good counter-radicalization policies never fail to distinguish between legitimate expression of faith and extremist ideologies”: INTERNATIONAL CENTRE FOR THE STUDY OF RADICALISATION AND POLITICAL VIOLENCE, *Prisons and Terrorism*, cit. Sul punto, cfr. R. ROMANELLI, *The Jihadist Threat in jail: Islam and the processes of radicalization in European prisons*, in *Archivio Penale* n. 2, 2012 ([www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it)).

<sup>26</sup> INTERNATIONAL CENTRE FOR THE STUDY OF RADICALISATION AND POLITICAL VIOLENCE, *Prisons and Terrorism*, cit.

<sup>27</sup> STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *L'Islam in carcere*, cit.



autorizzati)<sup>28</sup>, gli Stati Generali dell'esecuzione penale hanno espresso l'esigenza di un coinvolgimento più stretto dei mediatori culturali e delle comunità islamiche, riconoscendo in strumenti come il Protocollo tra DAP e UCOII un segnale importante nella giusta direzione<sup>29</sup>.

Questi primi cenni sono forse già sufficienti a suggerire la complessità dei problemi e degli obiettivi che si intrecciano nella odierna questione dell'assistenza religiosa islamica negli istituti di detenzione. Problemi che investono - non va dimenticato - in primo luogo le garanzie di esercizio del diritto fondamentale alla libertà religiosa, a cui tuttavia si vanno sempre più frequentemente associando, da parte delle istituzioni dello Stato, preoccupazioni di ordine securitario e a cui non sono estranee, infine, considerazioni di tipo trattamentale, in parte retaggio di una visione culturale e giuridica della religione come sostegno alla 'riabilitazione sociale del reo' che, come ora ricorderemo, ha radici storiche profonde<sup>30</sup>.

## **2 - Uno spiraglio di libertà: la fede in regime di detenzione, le garanzie normative e le risposte alla diversità religiosa**

Osservando gli esiti dell'applicazione del Protocollo del 2015 negli istituti di detenzione, emerge chiaramente il carattere religioso della maggior parte delle richieste espresse dai detenuti.

Senza considerare i colloqui privati che ciascuno può chiedere di svolgere con il ministro di culto (e sui quali il materiale informativo non si sofferma), la domanda collettiva dei ristretti di fede islamica, pur se complessivamente non alta e concentrata prevalentemente nelle festività più importanti, sembra essere rivolta perlopiù alla pratica religiosa. Con ciò non si intende certo sminuire quell'insieme di preziose attività per le quali si chiede aiuto ai mediatori culturali (ausilio nei contatti con la famiglia, mediazione nei rapporti con le istituzioni carcerarie, spiegazioni circa il Paese ospite ecc.) e che anche l'esperienza in esame registra.

Al contrario, si tratta di mettere in luce come il regime di privazione si accompagni, per un certo numero di detenuti, alla riscoperta delle proprie radici religiose e, di conseguenza, il riavvicinamento alla fede islamica sia

---

<sup>28</sup> [www.giustizia.it/carcere/religioni](http://www.giustizia.it/carcere/religioni) (pagina aggiornata al 12 febbraio 2018).

<sup>29</sup> STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE, *L'Islam in carcere*, cit.

<sup>30</sup> Sul tema, S. ANASTASIA, *Metamorfosi penitenziarie*, cit.; R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005 (in p. 159 ss.); S. ZAMBELLI, *La religione nel sistema penale e tra le mura del carcere*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2, 2001, pp. 455-480.



vissuto quale strumento fondamentale nel processo di recupero della propria identità<sup>31</sup>.

Le richieste dei ristretti spaziano dalla possibilità di tenere nella propria camera di pernottamento oggetti legati al culto (il Corano in lingua italiana e araba, tappeti, incenso, libri di dottrina), alla facoltà di incontrarsi in piccoli gruppi per sviluppare un dialogo costante e approfondire i contenuti della fede. Centrale, in questa dimensione, è il sostegno del personale religioso per guidare la preghiera<sup>32</sup>, recitare il sermone del venerdì, prendere parte alla festa per la fine del Ramadan, spiegare il Corano in sedute collettive anche al di fuori dei momenti di preghiera. I detenuti mostrano di gradire la presenza di un imam esterno (più che imam interni 'fai-da-te') che garantisca stabilità e continuità<sup>33</sup>.

L'insieme delle esigenze dei detenuti di fede islamica, che l'esperienza del Protocollo ha aiutato a far emergere, evidenzia le difficoltà che ancora oggi circondano l'esercizio effettivo della libertà religiosa nei luoghi di detenzione. Le radici del problema possono essere rintracciate in motivazioni di tipo giuridico non meno che logistico (basti pensare al sovraffollamento carcerario e alle condizioni generali della detenzione<sup>34</sup>), che impediscono il pieno dispiegarsi del principio fondamentale in base al quale le persone detenute continuano a godere del diritto di praticare le

---

<sup>31</sup> Per una ricostruzione dei profili socio-religiosi dei detenuti musulmani nelle carceri italiane, **M.K. RHAZZALI**, *I musulmani e i loro cappellani. Soggettività, organizzazione della preghiera e assistenza religiosa nelle carceri italiane*, in *Islam e integrazione in Italia*, a cura di A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, Marsilio, Venezia, 2014, pp. 111-135; **ID.**, *L'Islam in carcere*, F. Angeli, Milano, 2010. Sulle molteplici funzioni svolte dalla pratica religiosa nella vita quotidiana del detenuto, **R. SARG, A.S. LAMINE**, *La religion en prison*, in *Archives de sciences sociales des religions*, 153, janvier-mars 2011.

<sup>32</sup> Si sofferma sulla centralità della preghiera per il detenuto musulmano **M.K. RHAZZALI**, *I musulmani e i loro cappellani*, cit.

<sup>33</sup> L'Amministrazione penitenziaria invita gli istituti a evitare concentrazioni di detenuti per impedire la facile diffusione di tesi estremiste e radicali (DAP Circolare n. 0303680 del 17 luglio 2010). D'altro canto, è facile immaginare che per gli stranieri di religione islamica la concentrazione in sezioni omogenee possa costituire una facilitazione ai fini della preghiera. Anche sotto questo profilo, pertanto, la presenza di personale religioso esterno può rivelarsi utile per ricreare una socializzazione - radunando i fedeli per la preghiera o in piccoli gruppi di approfondimento delle Scritture - evitando però eccessive e difficilmente controllabili concentrazioni o assembramenti, Istituto superiore di studi penitenziari, cit.

<sup>34</sup> Sull'impraticabilità dell'esercizio del culto in condizioni di sovraffollamento carcerario è intervenuta anche la Corte europea dei diritti umani: Corte Edu, *Sanatkar c. Roumanie*, n. 74721/12, 16 luglio 2015. Cfr. *I diritti umani dei detenuti*, cit.



proprie convinzioni religiose (o areligiose) “to the fullest extent compatible with the specific nature of the constraint”<sup>35</sup>.

Sul piano sovranazionale, sono numerose le fonti che riconoscono il diritto di libertà religiosa tra le mura carcerarie e, insieme, gli standard che hanno l’obiettivo di armonizzare le normative nazionali nella delicata materia dei diritti dei detenuti, a partire dalle ben note *Nelson Mandela Rules*<sup>36</sup> e, sul piano europeo, dalle *European Prison Rules*<sup>37</sup> formulate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, ove si afferma che il regime penitenziario deve essere organizzato in modo da consentire l’esercizio del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione del detenuto, che si esprime nella pratica del culto, nella partecipazione ai riti religiosi e nel possesso di libri o di altro materiale<sup>38</sup>.

Le Regole Europee invitano esplicitamente le autorità penitenziarie, nei limiti del possibile, a permettere ai ristretti di ricevere le visite di un ministro di culto, questione ribadita nella Raccomandazione *Foreign Prisoners* del 2012<sup>39</sup> e sulla cui applicazione vigila la Corte di Strasburgo. Quest’ultima in più occasioni ha ricordato come i soggetti privati della libertà personale continuano a godere delle libertà fondamentali sancite nella Convenzione europea dei diritti umani<sup>40</sup>, tra le quali figura la libertà di pensiero, coscienza e religione (art.9), a nulla rilevando l’assenza di una

---

<sup>35</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No. 22: *The right to freedom of thought, conscience and religion*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), citato in **S. ANGELETTI**, *Libertà religiosa e Patto internazionale sui diritti civili e politici. La prassi del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 59 s.; cfr. *Clement Boodoo v. Trinidad and Tobago*, Comm. No.721/1996, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/721/1996 (2002); *Holt v. Hobbs*, 574 U.S. (2015), **M.L. LO GIACCO**, *Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni nelle carceri. Prime riflessioni*, in *Democrazie e religioni*, Atti del Convegno nazionale ADEC (Trento, 22-23 ottobre 2015), a cura di E. Camassa, Ed. Scientifiche, Napoli, pp. 157-169.

<sup>36</sup> **UN GENERAL ASSEMBLY**, *Revised Standard Minimum Rules*, cit.

<sup>37</sup> **COUNCIL OF EUROPE**, *Recommendation Rec2006(2)*, cit.

<sup>38</sup> *European Prison Rules*, cit., n. 29.

<sup>39</sup> **COUNCIL OF EUROPE**, *Recommendation CM/REC(2012)12 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Foreign Prisoners*. Le citate Raccomandazioni affermano anche la sussistenza di uno stato di ‘non obbligo’, in virtù del quale il detenuto non può essere costretto ad attendere ai riti religiosi o a fare mostra di praticare una fede, dovendosi ritenere l’esercizio del diritto del tutto volontario e facoltativo. Merita richiamare anche l’attività del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, su cui **L. MANCA**, *La tutela dei diritti umani dei detenuti nella prassi del Comitato europeo per la prevenzione della tortura*, in *I diritti umani dei detenuti*, cit., pp. 65-103.

<sup>40</sup> Corte Edu, Grande Camera, *Hirst v. The United Kingdom* ric. n. 74025/01, 6 ottobre 2005; Corte Edu, *Indelicato v. Italy*, ric. n. 31143/96, 18 gennaio 2002; *Gallico v. Italie*, ric. n. 53723/00, 28 giugno 2005.



specifica disposizione in materia di diritti delle persone private della libertà personale<sup>41</sup>.

In applicazione di tali principi, nelle ipotesi in cui al detenuto sia stato negato il diritto di ricevere la visita di un ministro di culto<sup>42</sup> o di partecipare alle funzioni settimanali<sup>43</sup>, i giudici europei non esitano a riconoscere una violazione dell'art.9 CEDU.

Dare spazio alla diversità religiosa in carcere significa, inoltre, non soltanto offrire risposte adeguate alle esigenze legate a provenienze e tradizioni religiose plurali, ma anche essere attenti, ove possibile, alla diversità delle situazioni in cui versano i detenuti (ad esempio minori, donne, ristretti in regime di custodia cautelare o sottoposti all'ergastolo)<sup>44</sup>.

Sono formulate con questo intento le Regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà personale<sup>45</sup>, nelle quali si prevede che, in presenza di un gruppo di giovani appartenenti alla medesima confessione, l'istituto detentivo debba consentire a rappresentanti qualificati di quella comunità di visitare i detenuti e di celebrare riti, sul presupposto che il diritto a soddisfare le proprie esigenze spirituali e religiose si carica di

---

<sup>41</sup> A eccezione dell'art. 5 sul "diritto alla libertà e alla sicurezza": *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, a cura di P. Corso, Monduzzi, Parma, 2015, 6<sup>a</sup> ed., pp. 135-137.

<sup>42</sup> Corte Edu, Grande Camera, *Mozer v. The Republic of Moldova and Russia*, ric. n.11138/10, 23 febbraio 2016.

<sup>43</sup> Corte Edu, *Poltoratskiy v. Ukraine*, ric. n. 38812/97, 29 aprile 2003. La Corte non ha invece ravvisato una violazione dell'art. 9 nel caso di un detenuto agli arresti domiciliari, al quale era stato negato di assentarsi dalla propria abitazione per prendere parte alla Messa domenicale, Corte Edu, *Süveges v. Hungary*, ric. n. 50255/12, 5 gennaio 2016. Ad analoga conclusione è giunta di recente la Corte di Cassazione, Sez. V Penale, sent. n. 38733 del 23 settembre 2015, sulla quale **A. FABBRI**, *Arresti domiciliari ed esigenze spirituali dell'imputato, a proposito di una recente sentenza*, in *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. D'Arienzo, Pellegrini, Cosenza, vol. II, 2017, pp. 955-964. In precedenza, la questione aveva riguardato anche soggetti sottoposti alle misure di prevenzione, Corte Cost., sent. n. 309 del 7 ottobre 2003, **S. ANGELETTI**, *Il diritto individuale all'esercizio del culto di fronte alle misure di prevenzione: un difficile bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1/2005, pp. 11-23.

<sup>44</sup> Cfr. **J.A. BECKFORD**, *Religious Diversity in Prisons: Chaplaincy and Contention*, cit; **I. BECCI**, **O. ROY**, *Religious Diversity in European Prisons*, Springer, Switzerland, 2015. Rhazzali individua alcune categorie specifiche di soggetti musulmani nelle carceri (i riconvertiti, i devoti, i radicali, i credenti non praticanti, gli identitaristi e i sospesi), *L'Islam in carcere*, cit.

<sup>45</sup> *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)*, UN Doc A/RES/45/112, 14 December 1990. Si veda anche la Convenzione ONU sui diritti dei minori (1989), il cui art. 40 è dedicato ai minori privati della libertà personale.



ancora più pregnanti contenuti e finalità rieducative quando in gioco vi sia un minore di età.

Se dal piano degli standard internazionali si passa a quello delle prassi nazionali, si osserva come la disciplina giuridica della diversità religiosa nelle carceri dipenda certamente dai regimi nazionali dell'esecuzione penitenziaria ma anche - e in misura non trascurabile - dai modelli statuali di relazione instaurati con le confessioni religiose e, più in generale, di regolazione del fenomeno religioso stesso. Sotto questo profilo, l'Europa presenta un panorama piuttosto variegato nel quale, accanto a politiche di riconoscimento della libertà religiosa negli istituti penitenziari in linea con le *policies* pubbliche che realizzano i modelli di integrazione delle minoranze (come ad esempio in Francia e nel Regno Unito)<sup>46</sup>, non mancano esempi nei quali apparenti discordanze sembrano spiegarsi con una maggiore o minore preoccupazione per i rischi collegati alla radicalizzazione violenta nelle carceri, piuttosto che con la volontà di garantire appieno la libertà religiosa dei ristretti<sup>47</sup>.

L'esperienza italiana sembra collocarsi entro una via mediana di apertura 'selettiva' che, se da un lato riconosce libertà di culto ai detenuti senza discriminazioni, dall'altro sottopone l'ingresso dei ministri di culto negli istituti detentivi a procedure differenti in ragione della disciplina giuridica della confessione interessata<sup>48</sup>. Vale la pena richiamare tale contesto giuridico, dal momento che il Protocollo con l'UCOII vi inserisce alcuni elementi di novità proprio con riguardo all'accesso dei ministri di culto.

Il rapporto tra religione e detenzione carceraria nell'ordinamento italiano è segnato principalmente da due fattori e dal loro (lento) sviluppo. Da una parte, la concezione intorno alla natura della pena e ai suoi fini, che

---

<sup>46</sup> J.A. BECKFORD, D. JOLY, F. KHOSROKHAVAR, *Muslims in prison: Challenge and change in Britain and France*, Palgrave Macmillan, Basingtoke, 2005. In Francia l'assistenza spirituale deve essere garantita senza discriminazioni, nel rispetto del principio del libero esercizio del culto sancito dalla *Loi de separation* del 1905. Su questo presupposto, il Tribunale amministrativo di Lille ha annullato la decisione delle autorità penitenziarie di non accogliere la richiesta di un ministro dei Testimoni di Geova di fare visita ai detenuti, Tribunal Administratif de Lille, decision 28 fevrier 2011 (*lille.tribunal-administratif.fr*).

<sup>47</sup> Si veda il confronto tra i modelli della Danimarca e della Norvegia: I. FURSETH, L. M. VAN DER AA KÜHLE, *Prison Chaplaincy from a Scandinavian Perspective*, in *Archives de sciences sociales des religions*, 153, janvier-mars 2011.

<sup>48</sup> Di Motoli vede nel 'non modello' italiano di integrazione dei musulmani la radice del problema anche con riguardo al sistema carcerario, dove molto è ancora lasciato alla sensibilità dei direttori e del personale di sicurezza: P. DI MOTOLI, *I musulmani in carcere*, cit.



solo in tempi relativamente recenti ha posto l'accento sulla finalità rieducativa, riassunta nel dettato dell'art. 27 della Costituzione<sup>49</sup>. Dall'altra, fin dalla nascita dello Stato unitario<sup>50</sup>, il lungo cammino percorso dal nostro ordinamento per giungere a riconoscere nel diritto della persona alla libertà religiosa il baricentro della politica ecclesiastica - a lungo disegnata intorno allo schema confessionale delle relazioni giuridiche intessute tra lo Stato e la Chiesa cattolica - e a riorientare, di conseguenza, le scelte normative in materia di culto nelle strutture segreganti entro i confini indicati dalla Costituzione e interpretati alla luce del principio di laicità, nella sua duplice accezione di imparzialità e promozione, in regime di pluralismo confessionale, sociale e culturale<sup>51</sup>.

I due aspetti appena richiamati si sono a lungo intrecciati. Entro un quadro giuridico che, a seguito dei Patti Lateranensi del 1929, aveva definito la politica ecclesiastica italiana nei termini di un aperto confessionismo cattolico, il Regolamento sull'ordinamento penitenziario del 1931<sup>52</sup> attribuiva alla religione il ruolo di 'strumento di redenzione' del condannato, fedelmente a un'impostazione che vedeva nell'indifferenza

---

<sup>49</sup> **A. TOSCANO**, *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012; **M. RUOTOLO**, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002; **A. PENNISI**, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>50</sup> R.D. n. 413, 13 gennaio 1862, *Regolamento generale per le Case di pena del Regno*; R.D. n. 260, 1 febbraio 1891, *Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi*. Per una ricostruzione del rapporto tra religione e detenzione carceraria in Italia tra il Settecento e l'Ottocento, **P. CONSORTI**, *L'assistenza religiosa ai carcerati*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Mucchi, Modena, vol. I, 1990, pp. 383-410. L'A. ricorda come "le norme ottocentesche sull'assistenza religiosa nelle istituzioni penitenziarie riflettono un regime del tutto speciale, favorevole (sia pure strumentalmente) alle istanze confessionali cattoliche"; **ID.**, *L'assistenza spirituale nell'ordinamento italiano*, in *Codice dell'assistenza spirituale*, a cura di P. Consorti, M. Morelli, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1-27.

<sup>51</sup> Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 203 del 12 aprile 1989, e ribadito recentemente nella sentenza n. 52 del 27 gennaio 2016, su cui vedi a cura di M. Parisi, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Ed. Scientifiche, Napoli, 2017. Sul tema, *ex multis*, **G. DALLA TORRE**, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Studium, Roma, 1992; **ID.**, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazione*, Giappichelli, Torino, 2003; **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, Islam*, San Paolo Ed., Milano, 2011; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, cit.; **P. STEFANÌ**, *Il problema giuridico della laicità dello stato nella società multiculturale*, Aracne, Roma, 2013.

<sup>52</sup> *Regolamento degli istituti di prevenzione e di pena*, r.d. n.787 del 18 giugno 1931. Valerio Tozzi ricorda come il Regolamento del 1931 abbia accentuato il carattere di sistema chiuso del carcere "fortemente autoritario e costrittivo per i comportamenti e la personalità dei detenuti": **V. TOZZI**, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, cit., p. 67.



religiosa un elemento eziologico del reato e nella pratica del culto un fattore di rieducazione del reo<sup>53</sup>.

Al fondo di queste previsioni, si intravedeva l'interesse statale alla prevenzione di futuri crimini piuttosto che a garantire una libertà fondamentale al detenuto. Quest'ultimo, infatti, era obbligato a prendere parte ai riti cattolici che si svolgevano all'interno dell'istituto, salvo che non facesse espressa dichiarazione di appartenenza a un'altra religione, chiedendo l'esonero e sottostando poi alla discrezionale valutazione del direttore del penitenziario: "si negava, così, sia la possibilità di avere un orientamento ateo, sia la piena garanzia di poter coltivare la propria fede per i seguaci di confessioni acattoliche"<sup>54</sup>.

Analogamente a quanto avvenuto in altri ambiti (basti pensare alla tutela penale dei culti<sup>55</sup>), l'impianto confessionista che aveva influenzato la disciplina della religione in carcere tardò a essere abbandonato nonostante l'avvento del regime costituzionale ne avesse radicalmente modificato i presupposti teorici; per molto tempo i detenuti hanno continuato a ritenere che la disponibilità a prendere parte ai riti cattolici potesse essere uno strumento utile al fine di guadagnarsi la fiducia delle autorità carcerarie e ottenerne ricompense<sup>56</sup>.

Solo a seguito della riforma dell'Ordinamento penitenziario, introdotta nel 1975, si è operata quella reale discontinuità che ha permesso di ricondurre l'esercizio della libertà religiosa del detenuto ai suoi fini essenziali di salvaguardia di un diritto costituzionale e di rispetto del principio di dignità personale. Il quadro attuale delle fonti in questa materia non può prescindere, infatti, dalla tutela approntata agli articoli 2 e 3 e all'art. 19 della Costituzione, che pongono un solido fondamento a una

---

<sup>53</sup> F. SIRACUSANO, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di F. Della Casa, G. Giostra, CEDAM, Padova, 2015, pp. 314-325. Carlo Cardia sottolinea come si tratti della legislazione "di una società che riconosce alla religione il carattere di fondamento della morale e delle virtù civili e che nega alla ricerca in materia religiosa una funzione comunque positiva per la persona umana": C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, De Donato, Bari, 1973, p. 38.

<sup>54</sup> F. SIRACUSANO, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, cit., p. 314. Il cappellano cattolico svolgeva inoltre la sua attività anche al di fuori dell'assistenza spirituale (era membro del collegio di disciplina, gestiva la biblioteca interna, poteva proporre l'isolamento per i detenuti non adatti alla socialità).

<sup>55</sup> Cfr. V. PACILLO, *I delitti contro le confessioni religiose dopo la Legge 24 febbraio 2006 n.85*, Giuffrè, Milano, 2007; M.C. IVALDI, *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>56</sup> Nel processo storico che ha unito le istituzioni penitenziarie inglesi alla Chiesa Anglicana si possono riscontrare alcune similitudini con l'Italia, cfr. J.A. BECKFORD, *Religious Diversity in Prisons: Chaplaincy and Contention*, cit.



garanzia di cui possono avvalersi tutti i soggetti privati della libertà personale, indipendentemente dal credo professato, ai quali deve essere consentito di esercitare quel tanto di libertà che non può e non deve essere compressa in ragione del regime detentivo<sup>57</sup>.

All'interno di questa cornice giuridica, la disciplina coinvolge fonti unilaterali e bilaterali che regolano non solo l'assistenza spirituale ma, più in generale, l'esercizio della fede religiosa tra le mura carcerarie<sup>58</sup>. Nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, la fonte primaria è l'art. 26 della Legge 354 del 1975, che garantisce a detenuti e internati la libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto, assicurando agli appartenenti a religione diversa dalla cattolica il diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti<sup>59</sup>. Gli echi del passato modello confessionista, uniti al numero prevalente, in quel periodo, di detenuti cattolici, inducono il Legislatore del 1975 a prevedere nella stessa norma che "negli istituti è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico", attraverso la presenza necessaria di almeno un cappellano.

Ciononostante è comunque evidente la discontinuità con la normativa del 1931, laddove quella attuale esalta "la centralità della figura del detenuto e della sua dignità di persona", ponendo in secondo piano "gli interessi, una volta prevalenti, dell'amministrazione carceraria"<sup>60</sup>.

A testimonianza del ruolo primario assunto dal soddisfacimento delle esigenze religiose del detenuto, nella prospettiva della dignità individuale, è sufficiente richiamare l'ipotesi del regime speciale di cui all'art. 41-bis o.p. Con una sentenza del 2011, la Cassazione penale ha annullato con rinvio l'ordinanza con la quale il magistrato di sorveglianza aveva rigettato il ricorso di un detenuto sottoposto al 41-bis contro la

---

<sup>57</sup> **G. DALLA TORRE**, *L'assistenza spirituale*, in *Archivio Giuridico Serafini*, 1985, pp. 193-223. Sulle contraddizioni di un "dover essere residuale" con riferimento ai diritti in carcere, **S. ANASTASIA**, *Metamorfosi penitenziarie*, cit., p. 98 ss.

<sup>58</sup> **A. MADERA**, *Le pratiche religiose nelle comunità segreganti*, in *Diritto e religione in Italia*, a cura di S. Domianello, il Mulino, Bologna, 2012, pp.201-214; **S. I. CAPASSO**, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n.19 del 2016; **M.L. LO GIACCO**, *Libertà religiosa*, cit.

<sup>59</sup> Art. 26, legge n. 354 del 26 luglio 1975, in *Ordinamento penitenziario commentato*, cit. La disposizione ha subito una modifica con la legge n. 663 del 10 ottobre 1986; prima di allora, infatti, agli appartenenti a religioni diverse dalla cattolica era data la facoltà (e non il diritto) di ricevere l'assistenza spirituale. Tale formulazione lasciava ampio margine di discrezionalità al direttore dell'istituto nel concedere o meno l'autorizzazione. La modifica ha così superato un profilo di diseguaglianza, **F. SIRACUSANO**, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, cit., p. 319.

<sup>60</sup> **F. SIRACUSANO**, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, cit., p. 315.



decisione dell'amministrazione penitenziaria di negargli la possibilità di ricevere un ministro del culto dei Testimoni di Geova per lo studio della Bibbia.

Nell'affermare che non si possa escludere in linea di principio che lo studio della Bibbia richieda l'aiuto di un ministro di culto "al fine di chiarire eventuali punti oscuri o di difficile comprensione per un soggetto di non elevata cultura", la Suprema Corte ricorda che il termine 'assistenza' (religiosa o spirituale) va inteso come presenza materiale e spirituale del ministro di culto che aiuta il credente nell'approfondimento dei testi religiosi<sup>61</sup>. Inoltre, in occasione dell'emanazione della nuova disciplina per il 41-bis, la Circolare del DAP ha dedicato all'assistenza spirituale un'articolata disposizione (art. 36)<sup>62</sup> che, per la verità, si sofferma quasi integralmente sulla partecipazione dei detenuti di fede cattolica alla Messa domenicale e alle altre celebrazioni festive, riservando solo poche righe ai soggetti di confessioni diverse dalla cattolica, utili a ribadire che dovrà essere garantita, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto, "accreditati presso gli Organi competenti", senza altra specificazione se non che le relative istanze dovranno pervenire alla Direzione generale detenuti e trattamento per gli adempimenti successivi.

Restando nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, occorre poi ricordare come, a completamento della disciplina, sia intervenuto il d.p.r. n. 230 del 30 giugno 2000, a norma del quale la direzione dell'istituto mette a disposizione idonei locali per l'istruzione religiosa o le pratiche di culto di detenuti appartenenti a confessioni religiose diverse dalla cattolica (per quest'ultima è prevista la presenza di almeno una cappella per i servizi religiosi in ogni istituto), anche in assenza di un ministro del culto medesimo (art. 58). Si presuppone che i locali abbiano caratteristiche adeguate alle funzioni, condizione, tuttavia, troppo spesso difficile da realizzare in condizioni di sovraffollamento.<sup>63</sup> Affermando che l'esercizio del culto deve essere garantito senza discriminazioni e nelle forme consentite dalle esigenze di ordine e di sicurezza all'interno della struttura, l'art.58 riconosce ai detenuti il diritto di partecipare ai riti della propria confessione religiosa, esporre nel proprio spazio immagini e simboli<sup>64</sup>,

---

<sup>61</sup> Cass. Pen., sent. n. 20979 dell'8 marzo 2011.

<sup>62</sup> Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, circolare n. 3676/6126, 2 ottobre 2017 ([www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)).

<sup>63</sup> Cfr. **A. BARONE**, *Assistenza religiosa in carcere: un diritto in cerca di nuove tutele*, in *Coscienza e Libertà*, 48, 2014, pp. 56-61. Ricorda alcuni esempi virtuosi di condivisione degli spazi, **S. I. CAPASSO**, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, cit.

<sup>64</sup> Sul tema, **R. SANTORO**, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in



praticare il culto durante il tempo libero, purché “non si esprima in comportamenti molesti per la comunità”.

Il riconoscimento della libertà religiosa del detenuto quale proprio diritto fondamentale non ha impedito all’ordinamento di valorizzarne l’esercizio, in una certa misura in linea di continuità con il passato,<sup>65</sup> come un fattore che, insieme ad altri, contribuisce alle finalità rieducative della pena indicate dalla Costituzione<sup>66</sup>. Ex art. 15 o.p., infatti, la religione figura accanto all’istruzione, al lavoro, alle attività culturali, sportive e ricreative come un elemento del trattamento.

Da un punto di vista sostanziale, il fulcro della disciplina si è spostato sulle opportunità riconosciute al detenuto di sviluppare la propria spiritualità, seppure in un contesto di privazione della libertà personale, prova ne sia il fatto che la religione costituisce uno degli elementi c.d. eventuali del trattamento (il cui esercizio è del tutto volontario), in armonia con il principio della individualizzazione del trattamento stesso.

In questa direzione sembra muoversi anche il decreto legislativo di riforma dell’ordinamento penitenziario recentemente presentato alle Camere<sup>67</sup>. Il Legislatore italiano, adeguandosi ai mutati orientamenti della giurisprudenza italiana ed europea, cerca di trovare “soluzioni normative che possano meglio adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena e, in particolare, alla individualizzazione del trattamento, secondo la linea indicata dall’art. 27 della Costituzione”<sup>68</sup>.

---

*Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del primo convegno nazionale ADEC, a cura di R. Coppola, C. Ventrella, Cacucci, Bari, 2002, pp. 379-384.

<sup>65</sup> Con il già richiamato Regolamento del 1931 vengono introdotti i tre elementi fondamentali del trattamento: il lavoro, l’istruzione e le pratiche religiose, “che dovevano mirare alla socializzazione del detenuto all’interno dell’istituto”, superando la logica dell’isolamento come strumento rieducativo, V. TOZZI, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, cit., p.67.

<sup>66</sup> L’art. 27 o.p. si riferisce all’organizzazione e valorizzazione delle attività culturali, sportive e ricreative “anche nel quadro del trattamento rieducativo”. L’art. 27, terzo comma, Cost. recita: “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

<sup>67</sup> Schema di decreto legislativo recante riforma dell’ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all’art. 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t) e u) della legge 23 giugno 2017, n.103, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario* (in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)). Al momento in cui si licenziano queste pagine, l’iter della riforma ha subito una battuta di arresto, come spiega opportunamente G. GIOSTRA, *La riforma penitenziaria. Il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 9 aprile 2018.

<sup>68</sup> Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo che attua la delega contenuta nella legge n. 103 del 23 giugno 2017, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura*



I principi e i criteri direttivi imposti dalla delega mirano a un miglioramento della vita carceraria, a favorire l'integrazione delle persone straniere e a valorizzare il volontariato all'interno del carcere. Va subito detto che, con riguardo all'esercizio del diritto di libertà religiosa, lo schema di decreto non modifica le disposizioni contenute nella legge del 1975; tuttavia, un ampliamento degli spazi di applicazione delle garanzie ora in vigore sembra suggerito dalla volontà del Legislatore di mettere al centro la persona del detenuto e i suoi diritti fondamentali, dei quali mantiene la titolarità dovendo perdere solo quella parte di libertà il cui esercizio è incompatibile con lo stato di privazione della libertà personale. Accanto all'attuale previsione dell'art. 1 del Regolamento penitenziario ("Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona"), il decreto di riforma aggiunge la necessità di introdurre norme "volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica"<sup>69</sup>.

A partire dai recenti tentativi di riforma, sembra dunque si possa avviare un percorso di ricerca di metodi nuovi e strumenti adeguati a permettere il dispiegarsi dei diritti di libertà religiosa dei ristretti (entro i limiti imposti dallo stato di privazione della libertà personale), anche in considerazione della mutata 'geografia religiosa' del microcosmo carcerario, rispettando le ragioni del pluralismo in un ordinamento laico<sup>70</sup>.

---

*penale e all'ordinamento penitenziario (www.penalecontemporaneo.it.)* Cfr. **F. SIRACUSANO**, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, cit.

<sup>69</sup> Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo che attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017 n.103, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario* (lettera r), cit. Lo schema di decreto aggiunge una modifica all'attuale art. 9 c.1 reg. pen., volta a garantire ai detenuti che ne facciano richiesta "un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso", in armonia con quanto già previsto dalla Carta dei diritti e dei doveri dell'internato, che riconosce ai detenuti stranieri "il diritto di soddisfare le proprie abitudini alimentari e le loro esigenze di vita religiosa e spirituale", Ministero della Giustizia, Approvazione della Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati, decreto 5 dicembre 2012 (*www.giustizia.it*). Sulla questione, **M. ABU SALEM**, *La libertà religiosa alimentare nelle strutture carcerarie*, in *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, a cura di A.G. Chizzoniti, Libellula, Tricase (LE), 2015, pp. 255-294; **A. FUCCILLO**, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>70</sup> Una lettura critica dell'attuale impostazione, segnata dall'assenza di un pieno riconoscimento di uguaglianza tra le confessioni e tra individui di fedi religiose diverse, è svolta da **N. FIORITA**, *Credere dietro le sbarre: libertà religiosa ed uguaglianza in carcere*, in *Gli stranieri*, n. 3, 2010, pp. 7-22; **E. OLIVITO**, *"Se la montagna non viene a Maometto". La libertà religiosa in carcere alla prova del pluralismo e della laicità (www.costituzionalismo.it)*, 2, 2015.



Seguendo il suggerimento del Legislatore, particolare rilevanza dovrà essere riservata ai rapporti con la comunità esterna ed è in questa direzione che si può leggere con favore uno strumento innovativo come quello del Protocollo tra l'Amministrazione penitenziaria e l'UCOII, il cui obiettivo, come detto, è proprio quello di facilitare i contatti dei detenuti islamici con l'esterno, attraverso l'accesso dei mediatori e dei ministri di culto indicati dall'associazione.

### **3 - Mediatori o ministri di culto? Un ruolo 'sospeso' tra definizioni giuridiche e prassi.**

Tra le principali novità contenute nel Protocollo con l'UCOII, vi è senza dubbio l'individuazione dei soggetti interessati a "prestare la propria opera di volontariato nelle carceri" (art. 2). Nel documento si legge che si tratta di mediatori interculturali e di ministri di culto (tra parentesi viene indicato il termine *Imam*<sup>71</sup>) i cui nomi vanno a comporre una lista fornita dall'UCOII alla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento. Si supera in tal modo la necessità di una puntuale richiesta che l'istituto penitenziario, su domanda dei detenuti, deve rivolgere di volta in volta al locale centro culturale islamico (o alla moschea) per avere il nominativo di un volontario disponibile. In pratica, la procedura si semplifica e si accelera, 'centralizzando' l'attività di individuazione del personale religioso in capo all'Unione delle comunità islamiche. Vero è che l'UCOII, per quanto rappresentativa di un segmento consistente della realtà islamica in Italia (sia per numeri che per centri aderenti), non ne racchiude certamente l'interna complessità di scuole e di provenienze<sup>72</sup>. Per favorire un maggiore pluralismo, nulla esclude che in futuro altre sigle dell'associazionismo islamico, potendo disporre di un numero sufficiente di volontari sul territorio, aderiscano al progetto.

Sul piano giuridico, desta qualche perplessità il fatto che il documento affianca due figure - mediatori interculturali e ministri di culto - le cui funzioni all'interno dell'istituto di detenzione sono diversamente definite nel quadro dell'ordinamento penitenziario e, anche in ragione del

---

<sup>71</sup> L'adozione dell'espressione 'ministri di culto' in luogo di quella di *imam* è stata espressamente richiesta dall'UCOII in sede di trattative, allo scopo di permettere l'accesso anche alle donne, che possono rivestire la qualifica di ministro di culto (fonte diretta).

<sup>72</sup> R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano, in Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 97-121.



ruolo che sono chiamate a svolgere, risultano normalmente assoggettate a distinte forme di controllo ai fini dell'ingresso.

In concreto, questa situazione non sembra aver inciso sull'attività svolta dai volontari; questi ultimi, infatti, sono stati selezionati dalla Comunità in base all'adeguata formazione nelle scienze religiose e alla conoscenza della vita delle comunità locali, mentre non si è dato altrettanto peso a che avessero una formazione nelle scienze sociali e fossero in grado di discernere con chiarezza la definizione giuridica del proprio ruolo all'interno dell'istituto<sup>73</sup>. I volontari si sono prestati a venire incontro alle esigenze spirituali e materiali espresse dai detenuti, seguendo un approccio pragmatico che non ha impedito loro, talvolta, di conformarsi persino al "modello" del cappellano cattolico.

Tale apparente promiscuità di funzioni può trovare una spiegazione ricordando la varietà di tipologie di operatori religiosi di cui è dotato l'Islam<sup>74</sup>, che il contesto migratorio tende peraltro ad amplificare<sup>75</sup>; ne sono prova, ad esempio, le molte figure di ministri di culto richiamate nelle bozze di intesa presentate al governo italiano dalle comunità islamiche, che includono Imam, responsabili di sedi locali, talvolta membri dei consigli direttivi delle associazioni<sup>76</sup>.

Del resto, l'Islam sunnita (di gran lunga il più rappresentato sul territorio italiano) non conosce una organizzazione interna che preveda figure assimilabili ai ministri di culto di tradizione cristiana; il ruolo dell'imam sta quindi via via assumendo dei tratti e assimilando dei contenuti che sono propri, in realtà, della tradizione e della cultura del Paese ospite. Siamo di fronte a un esempio di adeguamento cui vanno

---

<sup>73</sup> Fonte diretta. Dal materiale informativo a nostra disposizione emerge un uso promiscuo, da parte dei volontari, di definizioni quali 'rappresentanti della comunità', 'mediatori', 'imam', 'ministri di culto'. Sulla questione della formazione (religiosa e civica) si veda il Rapporto n. 1 del **CONSIGLIO PER I RAPPORTI CON L'ISLAM ITALIANO**, *Ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli imam*, 1 aprile 2016 ([www.olir.it](http://www.olir.it)).

<sup>74</sup> **F. CASTRO**, voce *Diritto musulmano*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, vol. VI, Utet, Torino, 2006; **F. FREGOSI**, *Islam, una religione senza clero? Una riflessione comparata*, in *Daimon*, 3, 2003, pp. 97-113; **P. BRANCA**, *Quali imam per quale Islam?*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, cit., pp. 219-232.

<sup>75</sup> **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Parere concernente imam e formazione*, 31 maggio 2011, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2012, p. 552.

<sup>76</sup> Bozza di intesa tra la Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2, 1993, p. 561 ss.; bozza di intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione Musulmani Italiani, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2, 1996, p. 536 ss.; bozza di intesa tra la Repubblica italiana e la Comunità Religiosa Islamica Italiana, in **A. CILARDO**, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano*, Ed. Scientifiche, Napoli, 2002, p. 331 ss.



incontro le religioni in terra di immigrazione, nel momento in cui tendono ad assumere taluni tratti tipici della confessione socialmente dominante<sup>77</sup>.

Va ricordato, inoltre, che per l'ordinamento italiano l'attività di assistenza spirituale non rientra tra quelle che richiedono l'approvazione del ministro di culto in ottemperanza al dettato della Legge sui culti ammessi<sup>78</sup>, per cui l'individuazione del personale religioso a questi fini resta questione tutta interna all'autonomia confessionale. Ciononostante, non si può fare a meno di osservare che la formula adottata nel Protocollo, data l'indistinzione funzionale che sembra suggerire, rischia di accentuare qualche motivo di ambiguità.

Uno sguardo alle esperienze europee rivela come la questione si sia posta anche altrove e come le istituzioni stiano cercando di farsi carico dell'esistenza di una pluralità di qualificazioni del personale religioso, guardando, in particolare, alle esigenze delle comunità islamiche, i cui volontari coprono talvolta il ruolo di Imam<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr. **M.K. RHAZZALI**, *I musulmani e i loro cappellani*, cit., pp. 111-135. Non è infrequente che la figura dell'imam tenda a 'clericalizzarsi': cfr. **COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, *Parere concernente imam e formazione*, cit.

<sup>78</sup> L'art. 3 della legge n. 1159 del 24 giugno 1929 richiede la notifica della nomina del ministro di culto al Ministero dell'Interno per l'approvazione, qualora si voglia riconoscere rilevanza civile agli atti da questi compiuti; si veda anche Corte Cost., sent. n. 59 del 21 novembre 1958. Sul tema, *ex multis*, **F. ONIDA**, voce *Ministri di culto*, in *Encicl. Giur.*, vol. XXII, Treccani, Roma, 1990; **S. FERRARI**, voce *Ministri del culto*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino, 1994; **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005 (in particolare p. 627 ss.); **A. BETTETINI**, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000/1, pp. 249-267. Sulle più recenti novità in materia, **R. BENIGNI**, *La qualifica di "ministro di culto" tra autoreferenzialità confessionale e discrezionalità amministrativa. Le intese del XXI secolo ed i recenti pareri del Consiglio di Stato*, nn.2748/2009 e 561/2012, in *RGDCDEE*, n. 30, ottobre 2012, pp.1-24; **M. CARNÌ**, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2015; **M. PARISI**, *La figura dei ministri di culto acattolici delle confessioni «senza Intesa». Gli orientamenti del Consiglio di Stato tra consistenza numerica dei gruppi religiosi e discrezionalità della Pubblica Amministrazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014/2, pp. 373-386. Una questione particolare investe la prospettata creazione di un albo nazionale degli imam, su cui si rimanda alle considerazioni critiche espresse da **A. DE OTO**, *Le proposte di legge Santanchè - Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n.1159/1929?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, e da **G. MACRÌ**, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2018.

<sup>79</sup> Sulla questione, **N. FIORITA**, **D. MILANI**, *Il personale religioso (Ministri di culto)*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 226-254; **F. ALICINO**, *Imams and other Religious Authorities in Italy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n.1 del 2014;



Un approccio, quest'ultimo, in parte seguito anche in Italia dalla Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario, che ha presentato al governo una disposizione recante una definizione allargata:

“A ciascun istituto è addetto almeno un cappellano ed è garantita la presenza dei ministri di culto, dei rappresentanti accreditati o delle guide di culto delle altre confessioni che abbiano stipulato intese o accordi con le amministrazioni dello Stato”<sup>80</sup>.

Il problema della distinzione giuridica e dell'indistinzione funzionale del personale religioso e dei mediatori culturali islamici, ai fini dell'assistenza spirituale, si scontra in definitiva con l'esigenza del diritto di ricondurre entro distinte categorie quelle che sovente appaiono nella realtà come espressioni diverse di un 'prendersi cura' articolato in forme complesse e spesso difficilmente scindibili<sup>81</sup>.

Il dibattito italiano sul tema è stato influenzato anche dall'evoluzione del significato dell'assistenza religiosa e spirituale in carcere, sommariamente ricordato in precedenza.

In proposito, l'art. 11 dell'Accordo di revisione del Concordato e, successivamente, le intese stipulate con altre confessioni religiose, rivelano lo stretto legame che intercorre tra le finalità dell'esercizio della libertà religiosa in carcere e il diritto all'assistenza religiosa, che è compito di uno stato democratico riconoscere<sup>82</sup>. Come è stato osservato,

“Nell'Accordo di revisione [...] l'assistenza religiosa non è più vista come corollario del confessionismo statale o nell'ottica che pone in primo piano gli ordinamenti, ma come strumento per soddisfare le esigenze religiose dei cittadini [...]”

---

J.A. BECKFORD, *Religious Diversity in Prisons: Chaplaincy and Contention*, cit.

<sup>80</sup> COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO NEL SUO COMPLESSO, *Proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario*, cit.

<sup>81</sup> Cfr. il dibattito svizzero sulle diverse forme di assistenza spirituale e religiosa offerte dai soggetti che accedono alle carceri in qualità di imam: M. SCHNEUWLY PURDIE, «Silence ... Nous sommes en direct avec Allah», e I. BECCI, *Religion's Multiple Locations in Prisons*, entrambi in *Archives de sciences sociales des religions*, 153, janvier-mars 2011. In Svizzera alcune recenti esperienze vedono la presenza di assistenti spirituali islamici a tempo pieno negli istituti detentivi: A. LINDEMANN, *Zurich: engagement d'aumôniers musulmans* ([www.eurel.info](http://www.eurel.info)).

<sup>82</sup> R. BERTOLINO, *Assistenza religiosa, obiezione di coscienza e problemi morali e psicologici nel prisma della struttura ospedaliera*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, cit., vol. I, pp. 93-150. Per una disamina dell'art. 11 dell'Accordo di Villa Madama, A. DRIGANI, *L'assistenza spirituale negli ospedali e nelle carceri*, LAS, Roma, 1988.



nel quadro dell'impostazione pluralista testimoniata dalla formulazione utilizzata all'art. 2 della Costituzione<sup>83</sup>.

Se l'assistenza spirituale nelle strutture segreganti è, in definitiva, un servizio offerto dallo Stato<sup>84</sup>, essa può comprendere non solo l'insieme dei sacramenti forniti dai ministri di culto ma "anche quel conforto morale e umano che chiunque per motivi religiosi - o puramente umani - offre ad altri"<sup>85</sup>, in un insieme composito ma unito di *pastoral care* e di *spiritual care*<sup>86</sup>.

La distinzione al suo interno tra gli aspetti del conforto spirituale e quelli legati alla celebrazione dei riti e dei sacramenti appare più che altro il frutto dell'intervento del Legislatore statale, preoccupato di istituzionalizzare tale servizio cooperando con le confessioni religiose. Queste ultime rivelano piuttosto la complementarietà degli elementi spirituale/religioso, che "hanno mantenuto quell'unità di intenti e quell'amalgama inscindibile tra profili spirituali, culturali e caritativi"<sup>87</sup> tale da enfatizzarne la stretta relazione<sup>88</sup>.

Nella formula adottata dal Protocollo rimane, tuttavia, irrisolto il nodo del volontario che svolga (anche o prevalentemente) i compiti del mediatore culturale, questione che viene disciplinata, come vedremo tra poco, unicamente prevedendo per le due figure (ministri di culto e mediatori) la medesima procedura di controllo.

#### **4 - Visitate i detenuti: La questione dell'ingresso negli istituti detentivi, criticità applicative e novità del Protocollo.**

---

<sup>83</sup> L'espressione è usata da **A. TALAMANCA**, *Assistenza spirituale e libertà religiosa*, in *La revisione del Concordato*, a cura di G. Dalla Torre, Libreria Ed. Vaticana, Città del Vaticano, 1985, pp. 141-144.

<sup>84</sup> **P. CONSORTI**, *Codice*, cit. Sul significato di assistenza, **L. DE LUCA**, voce *Assistenza religiosa*, in *Enc. Dir.*, 1958, pp. 796-799.

<sup>85</sup> **P. CONSORTI**, *L'assistenza spirituale nell'ordinamento italiano*, cit. p. 7.

<sup>86</sup> Distingue l'attività spirituale da quella pastorale **I. BECCI**, *Religion's Multiple Locations in Prisons*, cit.

<sup>87</sup> **P. CONSORTI**, *L'assistenza spirituale nell'ordinamento italiano*, cit. L'A. ricorda come, fino al 1890, le confraternite e poi le c.d. opere pie "hanno tenuto strettamente uniti i concetti di assistenza sociale, assistenza spirituale e assistenza religiosa", senza offrire una distinzione concettuale di queste dimensioni.

<sup>88</sup> Di diverso avviso M.K. Rhazzali, secondo il quale, quella prestata ai detenuti musulmani è assistenza religiosa "perché si riferisce a una tradizione precisa e codificata", mentre la categoria spirituale si collega a un rapporto con il sacro che privilegia l'esperienza personale, *I musulmani e i loro cappellani* cit., p. 128 (nota 14).



Il diritto a ricevere l'assistenza spirituale dei ministri del proprio culto, per gli appartenenti a religioni diverse dalla cattolica, è sancito dagli art. 26 e 67 (diritto di 'visita') della legge del 1975 sull'ordinamento penitenziario, cui vanno aggiunti gli articoli 58 e 116 reg. es.

Come già osservato, l'attività deve avvenire in idonei locali<sup>89</sup> (art. 58, quinto comma) per l'istruzione religiosa o le pratiche di culto anche in assenza di ministri di culto, mentre il successivo comma 6 specifica che, per assicurare ai detenuti che ne facciano richiesta l'istruzione, l'assistenza spirituale e la celebrazione dei riti, la direzione dell'istituto si avvale dei ministri di culto indicati dalle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base delle intese stipulate; in mancanza di queste, si avvale dei ministri di culto indicati a tale fine dal Ministero dell'Interno e infine può fare ricorso a quanto disposto dall'art. 17 della legge 354 del 1975. I soggetti così individuati hanno accesso ai luoghi di detenzione con l'autorizzazione del direttore, che si limita all'accertamento della loro qualità (art. 116 reg. es.). In proposito, le intese stabiliscono che i ministri di culto indicati come i responsabili dell'assistenza, avranno diritto di visita "senza particolare autorizzazione". L'attività è svolta a richiesta dei detenuti o delle loro famiglie oppure a iniziativa degli stessi ministri di culto<sup>90</sup>.

Con riguardo all'Islam, in assenza di un elenco dei ministri del culto islamico presso la Direzione generale Affari dei culti del Ministero, alcune

---

<sup>89</sup> La Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso aveva aggiunto: "L'Amministrazione predispone le azioni e gli strumenti adeguati per rendere effettivo l'esercizio della libertà religiosa", prevedendo la presenza di "locali idonei per la celebrazione dei riti e lo svolgimento delle pratiche di culto": Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo che attua la delega contenuta nella legge n. 103 del 23 giugno 2017, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*, cit.

<sup>90</sup> Cfr. leggi di approvazione delle intese: l. 11 agosto 1984 n.449 (Tavola Valdese), art. 8; l. 22 novembre 1988 n. 516 (Unione Italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno) art. 9; l. 22 novembre 1988 n. 517 (Assemblee di Dio in Italia) art. 6; l. 8 marzo 1989 n. 101 (Unione delle comunità ebraiche italiane) art. 10; l. 12 aprile 1995 n. 116 (Unione Cristiana Evangelica Batista d'Italia) art. 7; l. 29 novembre 1995 n. 520 (Chiesa Evangelica Luterana in Italia) art. 7; l. 30 luglio 2012 n. 126 (Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale) art. 6; l. 30 luglio 2012 n. 127 (Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni) art. 10; l. 30 luglio 2012 n. 128 (Chiesa apostolica in Italia) art. 7; l. 31 dicembre 2012 n. 245 (Unione Buddhista Italiana) art. 5; l. 31 dicembre 2012 n. 246 (Unione Induista Italiana) art. 5; l. 28 giugno 2016 n. 130 (Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai) art. 5. Sulla necessità di raccordare le disposizioni contenute agli articoli 58 e 116 reg. es. con quanto previsto nelle intese, **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, cit.



circolari del DAP<sup>91</sup> hanno stabilito che, di fronte alla richiesta proveniente da un istituto di detenzione, le generalità del ministro di culto disponibile all'ingresso in carcere, della moschea e del centro di appartenenza, siano comunicate alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento e al Ministero dell'Interno per l'acquisizione del nulla osta. Anche con riguardo ai nominativi del personale religioso autorizzato all'ingresso *ex art. 17 o.p.* è prevista la comunicazione alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento.

In concreto, il personale religioso islamico si avvale frequentemente delle forme consentite dall'art. 17 o.p., che prevede siano ammessi a frequentare gli istituti penitenziari

“con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che, avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera”.

Le persone così indicate operano sotto il controllo del direttore. I soggetti interessati spaziano dalle Regioni e gli enti locali alle associazioni culturali, ricreative, sportive, religiose, di volontariato. La procedura prevede che chi ha interesse predisponga un progetto, questo viene valutato dal direttore il quale poi lo trasmette (corredato da un proprio parere, non vincolante) al magistrato di sorveglianza cui spetta la decisione sull'autorizzazione. Al direttore compete, successivamente, la funzione di controllo e di vigilanza, per cui, ove riscontri comportamenti pregiudizievoli per l'ordine e la sicurezza dell'istituto o l'inosservanza delle condizioni stabilite dal magistrato all'atto dell'autorizzazione, può disporre la sospensione del provvedimento autorizzativo (art. 68, quinto comma, reg. esec.).

In proposito, la richiamata riforma oggetto della legge delega del 2017 va a incidere sul versante autorizzativo della disciplina dell'accesso delle persone esterne all'istituto di detenzione. L'autorizzazione, infatti, viene posta in capo al direttore dell'istituto mentre al magistrato di sorveglianza resta il compito di stabilire le direttive e di provvedere eventualmente, in caso di inerzia, diniego o revoca dell'autorizzazione, sentito il direttore. Tale modifica potrebbe, in prospettiva, semplificare le procedure di accesso per il personale religioso islamico che si avvale dell'art. 17 (ferma restando la comunicazione alla Direzione generale dei

---

<sup>91</sup> **DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**, circolare n. 5354554 del 6 maggio 1997; circolare n. 508110 del 2 gennaio 2002.



detenuti e del trattamento). È opportuno sottolineare, infine, che la procedura *ex art. 17* assume un ruolo generalmente integrativo rispetto alla programmazione del trattamento e che le attività proposte hanno carattere contingente, estrinsecandosi in “singole iniziative o attività concentrate in brevi periodi di tempo”<sup>92</sup>. Appare piuttosto evidente, dunque, come il ricorso all’art. 17 per i ministri di culto islamici costituisca una via d’accesso non del tutto appropriata alle funzioni che questi ultimi sono chiamati a svolgere all’interno dell’istituto.

Accanto alla complessità dell’iter per l’ingresso, il personale religioso islamico affronta quotidianamente altre difficoltà nel garantire i servizi religiosi all’interno degli istituti di detenzione, legate, ad esempio, al fatto che non sono molte le comunità che hanno forze interne sufficientemente stabili e adeguatamente competenti per organizzare un’assistenza che, è appena il caso di ricordarlo, è del tutto volontaria. In definitiva, la domanda dei detenuti di fede islamica di ricevere personale religioso esterno non sempre viene soddisfatta<sup>93</sup>.

Non è infrequente, allora, che i ristretti si rivolgano al cappellano cattolico per avere libri, aiuto materiale, conforto e dialogo, ovvero che il cappellano funga da raccordo tra il detenuto e la locale comunità islamica<sup>94</sup>. In alcuni casi, di fronte alla difficoltà di ottenere assistenza religiosa da personale esterno, si mettono in campo risorse interne, in modo che un detenuto - scelto dagli altri - si trova a guidare la preghiera del venerdì<sup>95</sup>.

Gli Stati generali dell’esecuzione penale rilevano, in proposito, come i ristretti che assumono la figura di imam

“spesso non hanno un’adeguata preparazione e strumentalizzano, a volte, la fede per ottenere interessi personali, per imporre pensieri estremisti o per creare disordini all’interno degli istituti di pena”<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, circolare n. 3528/5978 del 18 luglio 2000; cfr. **R. SOTTANIS**, *Art. 17. Partecipazione della comunità esterna all’azione rieducativa*, in *Ordinamento penitenziario commentato*, cit., pp. 193-200; **P. CORSO**, *Manuale dell’esecuzione penitenziaria*, 3<sup>a</sup> ed., Monduzzi, Bologna, 2006, pp. 98-99.

<sup>93</sup> **S. ANGELETTI**, *Le attività delle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 149-173; **P. DI MOTOLI**, *I musulmani in carcere*, cit., in relazione a una ricerca condotta negli istituti di detenzione del Piemonte e della Valle d’Aosta.

<sup>94</sup> **D.A. TELESCA**, *L’Islam carcerato. L’identità islamica nel pianeta penitenziario*, Quattroventi, Urbino, 2008, p. 76 ss.

<sup>95</sup> **D.A. TELESCA**, *L’Islam carcerato* cit., p. 54 ss.; **R.M. GENNARO**, *Religioni in carcere* (<http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/6927.pdf>).

<sup>96</sup> Stati generali dell’esecuzione penale, cit. Le autorità britanniche hanno deciso di vietare le riunioni di gruppi di fedeli islamici al di fuori dei tempi indicati e in assenza dei



L'istituzione carceraria rivela qui il suo aspetto di microcosmo autoreferenziale, per superare il quale, occorrerebbe assicurare l'ingresso di personale adeguatamente preparato e formato, possibilmente con un certo grado di stabilità.

A questo principale obiettivo tende il Protocollo con l'UCOII, che, come accennato, inquadra giuridicamente l'ingresso dei mediatori interculturali e dei ministri di culto nelle medesime procedure, previste agli articoli 17 o.p. e 35 reg. es.<sup>97</sup>, restando quindi nell'ambito del volontariato<sup>98</sup>.

L'art. 2 del Protocollo specifica i controlli che l'Amministrazione penitenziaria deve effettuare sui nominativi indicati dall'UCOII, per le necessarie autorizzazioni all'ingresso: l'UCOII comunica i nomi dei volontari alla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, questa li trasmette all'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo, chiedendo i necessari nulla osta al Ministero dell'Interno; l'ufficio per l'attività ispettiva assume le informazioni dal Comitato di analisi strategica antiterrorismo e, in caso di esito positivo, la Direzione Generale detenuti e trattamento comunica le autorizzazioni agli istituti interessati<sup>99</sup>. In sostanza, quale che sia la funzione svolta, la procedura viene equiparata e, di fatto, assoggetta i mediatori interculturali agli stessi controlli previsti per i ministri di culto, per i quali si richiede il nulla osta del Ministero come nei casi generali già richiamati in precedenza<sup>100</sup>.

---

ministri di culto, dopo aver osservato i tentativi di alcuni soggetti di contestare l'imam esterno e di fare proselitismo aggressivo all'interno degli istituti, **J.A. BECKFORD**, *Religious Diversity in Prisons*, cit.

<sup>97</sup> L'art. 35 reg. es. del 2000 prevede che, tenendo conto delle difficoltà linguistiche e delle differenze culturali dei detenuti stranieri, si debba favorire l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con enti locali o organizzazioni di volontariato.

<sup>98</sup> Negli ultimi anni, in Norvegia, i ministri di culto hanno accesso agli istituti di detenzione su base volontaria, mentre in Danimarca sono stati impiegati alcuni imam reclutati e stipendiati dalle autorità carcerarie, con intento di rafforzare la politica trattamentale e combattere le tendenze alla radicalizzazione entro le carceri: **I. FURSETH**, **L. M. VAN DER AA KÜHLE**, *Prison Chaplaincy from a Scandinavian Perspective*, cit. In Francia, l'assistenza spirituale nelle strutture segreganti è sostenuta finanziariamente con un budget che lo Stato garantisce alle confessioni organizzate (cattolici, protestanti, ebrei, e, più recentemente, musulmani, ortodossi e buddisti): **R. SARG**, **A.S. LAMINE**, *La religion en prison*, cit.

<sup>99</sup> Circolare n. 3666/6116 del 2 dicembre 2015, cit.

<sup>100</sup> Cfr. **F. SIRACUSANO**, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, cit., per il quale il richiamo all'art. 17, secondo comma, contenuto nell'art. 58 reg. es. «non varrebbe a subordinare alle condizioni ivi previste l'ingresso in istituto dei ministri appartenenti a confessioni non istituzionalizzate, ma soltanto a comprendere questi ultimi tra i soggetti della comunità esterna che partecipano "all'azione rieducativa"» (p. 321). A livello locale, un precedente



## 5 - Conclusioni

Allo sguardo del giurista, religione e detenzione sono termini in grado di evocare un complesso di principi, valori e fini sui quali si misura il grado di maturazione di una civiltà giuridica.

Il carcere è un microcosmo nel quale le identità individuali e il vissuto personale incontrano nuove declinazioni al contatto con la realtà della privazione della libertà personale, e insieme è luogo nel quale si riflettono le dinamiche e le trasformazioni sociali che investono la comunità civile nel suo complesso. In uno scenario sociale sempre più multietnico e multiculturale, anche la diversità religiosa dietro le mura del carcere si carica di significati nuovi, la cui complessità interroga l'ordinamento giuridico e la sua capacità di prefigurare idonei strumenti di risposta.

La diversità religiosa è infatti sinonimo di pluralismo di fedi, di convinzioni e di pratiche<sup>101</sup>, ma anche, come abbiamo visto, di vissuti religiosi diversi a seconda del contesto della detenzione e del soggetto ristretto.

La diversità religiosa è anche il prodotto delle politiche di riconoscimento della libertà religiosa in carcere adottate dalle istituzioni, dei metodi e degli obiettivi nella gestione del pluralismo delle fedi in regime di uguaglianza. Negli ultimi anni in Europa l'attenzione delle autorità verso l'assistenza religiosa islamica nelle strutture segreganti è cresciuta di pari passo con la consapevolezza del ruolo positivo che imam e ministri di culto possono avere nel sostegno alla causa comune contro la radicalizzazione violenta, che trova tra le mura carcerarie un fertile terreno di coltura. In termini più ampi, si va rafforzando la convinzione che una pratica religiosa corretta costituisca un valido strumento di risocializzazione e di recupero del ristretto alla vita relazionale, in tal modo recuperando, attualizzandola, un'esigenza tipica anche del modello italiano otto-novecentesco, incentrato sulla religione come fattore di trattamento e di rieducazione.

---

si riscontra nel Protocollo tra Ministero della Giustizia e Regione Toscana, il quale prevedeva di: "facilitare l'ingresso nelle strutture di ministri di culto per l'istruzione o le celebrazioni di riti per detenuti e soggetti appartenenti a confessioni religiose anche diverse dalla cattolica che ne facciano richiesta, ai sensi dell'art. 58 del D.P.R. n. 230/2000": Protocollo di intesa tra Ministero della Giustizia e Regione Toscana, 27 gennaio 2010 (Punto 3e) ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

<sup>101</sup> In ambito islamico, la diversità religiosa richiama anche la dovuta distinzione tra area socio-culturale islamica di provenienza del fedele e fede personale, come ricorda **G. CIMBALO**, *Contributo allo studio dell'Islam in Europa*, in *Jura Gentium*, n. 2, 2009, pp. 126-147 ([www.juragentium.unifi.it](http://www.juragentium.unifi.it)).



Se oggi questi due obiettivi - contrasto alla radicalizzazione e risocializzazione - sembrano aver preso 'tutta la scena', legati come sono all'attualità dei fenomeni terroristici, è giusto tenere sempre presente che, in un ordinamento giuridico imperniato sul riconoscimento dei diritti fondamentali, sui valori del pluralismo e della laicità e sui principi di eguale dignità, la tutela della libertà religiosa in carcere e il connesso diritto all'assistenza spirituale di un ministro di culto restano sempre, in primo luogo, espressioni di quel diritto della persona alla libertà religiosa che non può essere compresso oltre i limiti necessitati dallo stato di detenzione e per questa ragione, primariamente, devono essere garantiti.

L'adesione a questo punto di partenza impone di valutare strumenti come il Protocollo tra il DAP e l'UCOII - certamente positivo in termini di pragmatica ricerca di soluzioni fattibili e di semplificazione - quali momenti di passaggio verso una riconsiderazione, da parte del Legislatore, del problema dell'assistenza spirituale in termini adeguati ai mutamenti del presente e, possibilmente, chiarificatori. Le questioni delle procedure di ingresso e dei soggetti aventi titolo restano, infatti, nodi problematici per le Comunità islamiche che il Protocollo non avrebbe certo potuto risolvere compiutamente. Al contrario, come abbiamo visto, la predisposizione di una procedura unica paradossalmente sottopone anche i volontari mediatori interculturali a un più serrato controllo, rispetto a quello generalmente previsto dall'art. 17 o.p., reso necessario dalla indistinzione funzionale che caratterizza le formule adottate.

Nell'iter disegnato dal Protocollo, l'elemento di maggiore semplificazione sembra consistere nell'intervento dell'UCOII, che, selezionando il personale religioso e fungendo da tramite con le istituzioni, in una certa misura offre a queste ultime maggiori garanzie, risparmiando loro l'onere di sottoporre la richiesta di ministri di culto disponibili alla locale comunità islamica.

Si tenta in tal modo una prima forma di 'istituzionalizzazione' del servizio che, come detto, può costituire un valido punto di partenza non solo per future sperimentazioni analoghe ma anche per una complessiva riconsiderazione, che dovrebbe includere almeno le altre sigle più rappresentative dell'Islam in Italia.

Nella consapevolezza che il problema non riguarda solo le comunità islamiche, data la configurazione del modello di assistenza religiosa nel nostro ordinamento, vale la pena di domandarsi se esso non meriti di essere affrontato all'interno di una più ampia legislazione generale sulle libertà religiose, che sia in grado di garantire maggiore uniformità e chiarezza in questa come in altre materie che incidono sulla libertà religiosa di individui



e minoranze. Un obiettivo, peraltro, auspicato da tempo da molta parte della dottrina<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Tra le tante voci in proposito, oltre a quelle già richiamate, **A. FERRARI**, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2017; **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose* cit.; **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge « provare e riprovare » a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017; **ID.**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007; **C. CARDIA**, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit.; **S. PRISCO**, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell'“Islam italiano”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011.