



Raffaele Santoro

(professore associato di Diritto ecclesiastico e interculturale nell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", Dipartimento di Giurisprudenza)

Libertà religiosa e riforma (incompiuta) dell'ordinamento penitenziario*

*Religious freedom and reform (unfinished) of the penitentiary system **

ABSTRACT: The article analyzes the possible alliance between religion and the re-educational finality of criminal sanctions in the actions of application of the art. 27, par. 3, of the Italian Constitution. The reflection also realizes a reconstruction of the legal discipline of religious freedom in the penitentiary system also with reference to the relationship with the security needs present in detention institutions. The final part is dedicated to the incomplete reform of the Italian penitentiary system in the part relating to religious freedom.

SOMMARIO: 1. L'alleanza tra religione e finalità rieducativa delle pene nelle dinamiche di attuazione dell'art. 27 (terzo comma) della Costituzione - 2. La libertà religiosa nell'ordinamento penitenziario - 3. Esigenze di sicurezza e previsione di limiti ulteriori all'esercizio della libertà religiosa negli istituti penitenziari - 4. L'incompiuta riforma dell'ordinamento penitenziario nella parte relativa alla libertà religiosa.

1 - L'alleanza tra religione e finalità rieducativa delle pene nelle dinamiche di attuazione dell'art. 27 (terzo comma) della Costituzione

La tutela del diritto alla diversità, quale componente strutturale della dignità umana, sostanzia la declinazione contemporanea del principio di eguaglianza¹, oltre a essere uno dei "tratti essenziali dell'agire laico della Repubblica e dell'ordinamento giuridico"².

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

Prodotto nell'ambito del Progetto di Ricerca scientifica biennale su "*Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali: le best practices per una società inclusiva*", promosso e finanziato dall'Istituto di Studi Politici S. Pio V di Roma in collaborazione con diverse istituzioni accademiche nazionali e internazionali. È destinato alla pubblicazione nel volume che raccoglie i contributi scientifici dei risultati della Ricerca.

¹ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*,



Anche in ambito penitenziario l'appartenenza confessionale assume un rilievo significativo sotto molteplici aspetti che coinvolgono la tutela del diritto di libertà religiosa e le relative dinamiche interculturali emergenti da una popolazione carceraria sempre più disomogenea³. Il rapporto tra fattore religioso e trattamento penitenziario può rappresentare un elemento positivo a sostegno alle dinamiche di attuazione delle finalità costituzionali cui devono tendere le pene (art. 27, terzo comma, Cost.)⁴, potendo la religione apportare un efficace contributo alla rieducazione del reo⁵.

Il secolare rapporto tra detenzione e religione, alimentato anche dalla dimensione emendativa che contraddistingue l'applicazione delle pene nei diritti confessionali⁶, rende "inegabile il ruolo che la religione

Giappichelli, Torino, 2022, p. 1.

² **G. DAMMACCO**, *Multiculturalismo e mutamento delle relazioni*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 108.

³ Cfr. **R. SANTORO**, *Religione e detenzione. La libertà religiosa oltre le mura carcerarie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 199 ss.

⁴ Cfr. **A. FIORELLA**, *Le strutture del diritto penale. Questioni fondamentali di parte generale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 321. A tale riguardo, si veda anche M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; **M.T. SPAGNOLETTI**, *La funzione rieducativa della pena. L'art. 27 della Costituzione*, in *Humanitas*, 1, 2010, p. 66 ss.; **A. TOSCANO**, *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010.

⁵ Cfr. **A. ALBERICO**, *Libertà di culto ed assistenza religiosa ai detenuti nella prospettiva delle funzioni della pena*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2014, p. 107 ss.

⁶ In merito alla funzione delle sanzioni penali nel diritto canonico, si rinvia a **R. BOTTA**, *La norma penale nel diritto canonico*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 45 ss.; **M. D'ARIENZO**, *Il diritto penale canonico*, in **M. D'ARIENZO**, **L. MUSSELLI**, **M. TEDESCHI**, **P. VALDRINI**, *Manuale di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 109 ss.; **V. DE PAOLIS**, **D. CITO**, *Le sanzioni nella Chiesa. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro VI*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2008, p. 107 ss.; **N. FIORITA**, **M.L. GUZZO**, *La funzione della pena nel magistero di Papa Francesco*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 6, 2020, p. 34 ss.; **C. MARRAS**, *Indole pastorale e carità del diritto penale canonico*, Saletta dell'Uva, Caserta, 2011, p. 22 ss.; **R. MAZZOLA**, *La pena latae sententiae nel diritto canonico. Profili comparativi di teoria generale*, Cedam, Padova, 2012; **B.F. PIGHIN**, *Diritto penale canonico*, Marcianum Press, Venezia, 2014, p. 130 ss.; **L. SABBARESE**, *Diritto canonico*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2015, p. 275. Circa la funzione delle sanzioni penali nel diritto islamico, si rinvia a **S. FRANCHINI**, *Il diritto penale islamico nel Medio Oriente*, Primiceri, Padova, 2019; **V. FRONZONI**, *Principi generali del sistema penale islamico*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2009, p. 153 ss.; **J. SCHACHT**, *Introduzione al diritto musulmano*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, p. 183 ss.; **D. SCOLART**, *L'Islam, il reato, la pena. Dal Figh alla codificazione del diritto penale*, Istituto per l'Oriente C.A. Nallino, Roma, 2013.



può avere nel cammino riabilitativo dei condannati, sia come percorso personale di fede, sia attraverso l'intervento di associazioni di volontariato di matrice religiosa⁷.

Ciò ovviamente può avvenire non solo tra le mura carcerarie, attraverso l'intervento dei ministri di culto che svolgono il servizio di assistenza spirituale, ma anche in tutti quei casi in cui è possibile il ricorso all'applicazione di misure alternative alla pena detentiva, tra le quali, ad esempio, l'affidamento a servizi sociali oppure a comunità non carcerarie.

La piena tutela dei diritti fondamentali del detenuto impone necessariamente di superare anche in questo delicato ambito ad alto impatto sociale la così detta "cultura dello scarto"⁸, nella consapevolezza che "le carceri hanno bisogno di essere sempre più umanizzate"⁹.

In questa prospettiva, la dimensione centrale che la religione assume nella vita dell'uomo, in ragione del forte condizionamento che essa produce sul suo agire¹⁰, si riflette in modo significativo anche sull'adempimento del dovere costituzionale di predisporre un trattamento penitenziario conforme a umanità e tendente alla rieducazione del condannato (art. 27, terzo comma, Cost.)¹¹.

Il trattamento penitenziario deve essere diretto ad assicurare il rispetto della dignità della persona, di cui è parte integrante l'esercizio delle molteplici facoltà che sostanziano il diritto di libertà religiosa¹². L'organizzazione della vita intramuraria in tutti i suoi elementi deve essere, dunque, improntata ad assoluta imparzialità e senza discriminazioni determinate dall'origine o dall'appartenenza

⁷ M.L. LO GIACCO, *Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni nelle carceri. Prime riflessioni*, in E. CAMASSA (a cura di), *Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 160.

⁸ FRANCESCO, *Discorso alla delegazione dell'Istituto Dignitatis Humanae*, 7 dicembre 2013, p. 1, il cui testo integrale è edito nel sito ufficiale della Santa Sede (www.vatican.va).

⁹ FRANCESCO, *Discorso al personale della Casa circondariale "Regina Coeli" di Roma*, 7 febbraio 2019, p. 1, il cui testo integrale è edito nel sito ufficiale della Santa Sede (www.vatican.va).

¹⁰ Cfr. A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture, cit.*, p. 101 ss.

¹¹ Cfr. M.R. PARRUTI, *Nuove tipologie sanzionatorie e strumenti di giustizia riparativa*, in L. EUSEBI (cura di), *Una giustizia diversa. Il modello ripartito e la questione penale*, Vita e Pensiero, Milano, 2015, p. 93 ss.

¹² Cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 22 ss.



confessionale¹³, essendo peraltro punita ogni violenza fisica e morale sulle persone sottoposte a restrizioni di libertà (art. 13, terzo comma, Cost.).

Per dare attuazione a queste norme costituzionali, sia pure all'interno di un quadro generale che deve ancora completare il proprio percorso di adeguamento¹⁴, sono state introdotte nell'ordinamento penitenziario una serie di disposizioni promozionali della libertà religiosa¹⁵.

All'interno delle mura carcerarie l'esercizio di questo diritto fondamentale, infatti, non può essere del tutto escluso¹⁶, ma solo ragionevolmente compresso a motivo di superiori esigenze di sicurezza connesse alla stessa condizione detentiva¹⁷. Del resto, proprio all'interno degli istituti penitenziari si registra una significativa osservanza della pratica religiosa, spesso superiore rispetto a quanto avviene nella società esterna¹⁸, rappresentando la stessa anche un forte elemento di socializzazione¹⁹.

Il rapporto tra religione e detenzione è stato oggetto di riflessione anche durante i lavori dell'Assemblea Costituente, essendo stata

¹³ Cfr. **A. MORRONE**, *Il trattamento penitenziario e le alternative alla detenzione*, Cedam, Padova, 2003, p. 9 ss.

¹⁴ Cfr. **P. BUFFA**, *Umanizzare il carcere. Diritto, resistenze, contraddizioni ed opportunità di un percorso finalizzato alla restituzione della dignità ai detenuti*, Laurus Robuffo, Roma, 2015; **A. GOBOARDI**, **A. GARGANI**, **G. MORGANTE**, **A. PRESOTTO**, **M. SERRAINO** (a cura di), *Libertà dal carcere libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Giappichelli, Torino, 2013; **L. MANCONI**, **G. TORRENTE**, *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci, Roma, 2015.

¹⁵ In merito, si rinvia a **C. BRUNETTI**, **M. ZICCONI**, *Manuale di diritto penitenziario*, La Tribuna, Piacenza, 2003; **F. DELLA CASA**, **G. GIOSTRA**, *Ordinamento penitenziario commentato*, Cedam, Padova, 2015; **F. FIORENTIN**, **A. MARCHESELLI**, *L'ordinamento penitenziario*, Utet, Torino, 2005; **S. GIAMBRUNO**, *Diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2006; **D. PATETE**, *Manuale di diritto penitenziario*, Laurus Robuffo, Roma, 2001; **M. PAVARINI**, **B. GUAZZALOCA**, *Corso di diritto penitenziario*, Martina, Bologna, 2004; **P. TRONCONE**, *Manuale di diritto penitenziario*, Giappichelli, Torino, 2005.

¹⁶ Cfr. **A. FUCCILLO**, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 130.

¹⁷ Cfr. **COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA**, *Dichiarazione sul problema penitenziario*, 17 gennaio 2003, p. 1 ss.

¹⁸ Cfr. **B. SENA**, *La condizione del detenuto straniero nel carcere italiano. Un'analisi scientifica*, in **H. ALFORD**, **A. LO PRESTI** (a cura di), *Il carcere degli esclusi. Le condizioni civili degli stranieri nelle carceri italiane*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2005, p. 98 ss.

¹⁹ Cfr. **E. MORTATI**, *Fede dietro le sbarre. Dalla parte della speranza*, Città Nuova, Roma, 1989; **D. TURCONI**, *Religiosità in carcere*, in *Notiziario dell'Ispettorato dei cappellani dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile*, 5, 1994, p. 275.



presentata un'apposita proposta riguardante la libertà religiosa all'interno delle così dette "comunità separate" strutturata nel seguente testo:

"I rapporti di lavoro, l'appartenenza alle forze armate o a pubblici servizi, la degenza in ospedali, ricoveri, istituti, carceri, non possono dar luogo a nessun impedimento di diritto o a nessun ostacolo di fatto in ordine all'adempimento dei doveri religiosi fondamentali e all'assistenza religiosa da parte dei ministri del culto seguito"²⁰.

Questa previsione normativa non è stata approvata in quanto le esigenze di tutela costituzionale a essa sottese sono state ritenute assorbite dalle norme approvate in materia di libertà religiosa, in quelli che poi sono diventati gli artt. 7, 8 e 19 Cost.²¹. Quest'ultima norma, in particolare, sancisce che tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato e in pubblico il culto, purché non tratti di riti contrari al buon costume²².

Sotto il profilo soggettivo, l'art. 19 Cost. è stato delineato in modo aperto dagli stessi Costituenti, i quali con l'impiego del termine "tutti", posto in apertura del relativo testo, ne hanno previsto l'applicazione a una generalità indistinta di persone, dunque anche ai detenuti, presenti sul

²⁰ Proposta di Giuseppe Dossetti riportata in **M. RUOTOLO**, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 105.

²¹ Cfr. **V. TOZZI**, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1985, p. 77.

²² Cfr. **J.A. ARANA** (a cura di), *Libertà religiosa e reciprocità*, Giuffrè, Milano, 2009; **R. BERTOLINO**, *La libertà religiosa e gli altri diritti umani*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1996, p. 3 ss.; **L. BRUNETTI**, *Libertà religiosa e ordine pubblico. Tra bilanciamento e prevenzione*, Persiani, Bologna, 2019; **G. CATALANO**, *Il diritto di libertà religiosa*, ristampa, Cacucci, Bari, 2007; **F. D'AGOSTINO**, **P.A. AMODIO** (a cura di), *Le libertà di religione e di culto. Contenuto e limiti*, Giappichelli, Torino, 2003; **G. DALLA TORRE**, *Dio e Cesare paradigmi cristiani della modernità*, Città Nuova, Roma, 2008, p. 88 ss.; **ID.**, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 72 ss.; **P. DI MARZIO**, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000; **S. FERLITO**, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012; **D. FERRARI**, *La libertà di coscienza nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Libellula, Tricase, 2015; **F. FINOCCHIARO**, *sub art. 19 Cost.*, in **G. BRANCA** (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 258 ss.; **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 50 ss.; **ID.**, *L'attuazione privatistica*, cit., p. 19 ss.; **ID.**, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2019, p. 1 ss.; **G. LO CASTRO**, *La libertà religiosa e l'idea di diritto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1996, p. 36 ss.; **V. PACILLO**, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012; **M. TEDESCHI** (a cura di), *La libertà religiosa*, voll. 1-3, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.



territorio nazionale²³. Nella medesima scia si pone l'art. 8, primo comma, Cost. nel quale viene sancito che tutte le confessioni religiose sono egualmente libere innanzi alla legge²⁴.

In questa prospettiva, l'art. 19 Cost., sia pure tardivamente attuato in ambito penitenziario, costituisce il corollario di un positivo assetto pluralista che si innesta sul riconoscimento dei diritti dell'uomo sia come singolo che all'interno delle formazioni sociali ove esplica la propria personalità (art. 2 Cost.) e sul principio di non discriminazione (art. 3 Cost.)²⁵.

Il rapporto tra religione e detenzione in ambito penitenziario coinvolge di fatto anche gli articoli 7 e 8 Cost., nella parte relativa ai rapporti istituzionali tra Repubblica e confessioni religiose, soprattutto qualora riferiti al servizio di assistenza religiosa svolto all'interno delle mura carcerarie²⁶.

²³ Cfr. **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 93.

²⁴ Cfr. **F. SORVILLO**, *Senza Intesa. Gruppi religiosi e protocolli costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 63 ss.

²⁵ Cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il principio di uguaglianza (art. 3)*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 81 ss.

²⁶ In merito, si rinvia a **S. ANGELETTI**, *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*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2018, p. 1 ss.; **G. BARBERINI, M. CANONICO**, *Diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 283 ss.; **A. BETTETINI, A. PEREGO**, *Compendio di diritto ecclesiastico*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019, p. 224 ss.; **M. BINDA**, *Segregazione e religione. Analisi del fenomeno dell'assistenza religiosa nelle comunità separate*, Eurilink University Press, Roma, 2022, p. 103 ss.; **F. BOLOGNINI**, voce *Assistenza spirituale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 3, Istituto della Enciclopedia Italiana, Treccani, Roma, 1998, p. 1 ss.; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 309 ss.; **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 407 ss.; **P. CONSORTI**, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari-Roma, 2020, p. 185 ss.; **ID.**, *L'assistenza spirituale nell'ordinamento italiano*, in P. CONSORTI, M. MORELLO (a cura di), *Codice dell'assistenza spirituale*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1 ss.; **A. FABBRI**, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3, 2015, p. 71 ss.; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1997, p. 187 ss.; **F. FRANCESCHI**, *L'assistenza spirituale ai detenuti appartenenti alle confessioni religiose di minoranza nel nuovo regolamento penitenziario (d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230): un caso evidente di "amnesia giuridica" da parte dell'Amministrazione dello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2001, p. 83 ss.; **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 286 ss.; **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Bari-Roma, 2013, p. 232 ss.; **R. SANTORO**, *Religione e detenzione*, cit., p. 123 ss.; **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 164 ss.; **V. TURCHI**, *Assistenza spirituale: quid novi dopo l'Accordo di*



Il combinato disposto di queste norme promuove e tutela, anche in ambito penitenziario, una “crescente molteplicità di confessioni, credenze, manifestazioni religiose di vario genere, di accettazione o di rifiuto della dimensione escatologica, tutte con il medesimo diritto di esistenza”²⁷.

Il vigente assetto costituzionale riconosce a tutti il diritto di libertà religiosa, il cui esercizio, oltre a essere un elemento strutturale della dignità umana²⁸, costituisce uno degli elementi attraverso i quali il detenuto può scegliere di sviluppare il proprio percorso rieducativo, cui devono tendere le pene a norma dell’art. 27, terzo comma, Cost.²⁹.

Per questo stesso motivo, a norma dell’art. 15, primo comma, dell’ordinamento penitenziario la religione è stata annoverata tra gli elementi di cui ci si avvale principalmente per il trattamento intramurario, unitamente all’istruzione, alla formazione professionale, al lavoro, alla partecipazione a progetti di pubblica utilità, alle attività culturali, ricreative e sportive, anche nella prospettiva di agevolare i contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia³⁰.

In ogni caso, per il relativo inserimento nel programma del trattamento, è richiesto il consenso dell’interessato³¹, in quanto

«quelli che l’ordinamento penitenziario chiama tecnicamente “elementi del trattamento” (istruzione, lavoro, religione, attività

Villa Madama?, in G. DALLA TORRE (a cura di), *Annali 2002-2004*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 373 ss.; A. VALSECCHI, *L’assistenza spirituale nelle comunità separate*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 215 ss.; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 298 ss.; E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 219 ss. Per un’analisi comparativa, si rinvia a G. GIOVETTI, *L’assistenza religiosa all’interno delle c.d. comunità obbligate nei Concordati di Giovanni Paolo II*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it), agosto 2004, p. 1 ss.

²⁷ F. RIVOLI, *I diritti fondamentali in materia religiosa*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. 2, Giappichelli, Torino, 2001, p. 647.

²⁸ Cfr. A. PIROZZOLI, *Il valore costituzionale della dignità. Un’introduzione*, Aracne, Roma, 2007, p. 129.

²⁹ Cfr. G. FIANDACA, *Il 3° comma dell’art. 27*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili. Artt. 27-28*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1991, p. 222 ss.; M. RIPOLI, *Carcere e diritti*, in I. FANLO CORTES, M.L. TASSO (a cura di), *Carcere, risocializzazione, diritti*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 45 ss.; M. RUOTOLO, *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Società*, 1, 2005, p. 51 ss.

³⁰ Cfr. V. TOZZI, *Assistenza religiosa*, cit., p. 83.

³¹ Cfr. A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 121.



culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno, rapporti con la famiglia), secondo una concezione “laica” del trattamento che crediamo sia oramai patrimonio acquisito, vanno appunto considerati diritti da esercitare, essendo strumenti per la realizzazione della personalità il cui mancato esercizio può compromettere gravemente l’equilibrio fisico-psichico delle persone in stato di detenzione. Trattamento, perciò, non come imposizione di comportamenti e valori in vista di modificazioni soggettive, ma offerta di opportunità e disponibilità che rendano possibile una scelta di vita aderente ai valori della legalità e della civile convivenza»³².

La Costituzione indica nella rieducazione la tendenziale finalità del trattamento penitenziario, la quale “incontra il proprio limite naturale nel principio di umanizzazione della pena, che, salvaguardando la libertà di autodeterminazione del reo, esclude ogni ipotesi di risocializzazione coattiva”³³. Del resto, il rispetto della dignità della persona, cui è indissolubilmente connessa la tutela del diritto di libertà religiosa, sostanzia l’elemento strutturale di questa funzione delle pene, la cui mancata piena attuazione ne svilirebbe nel profondo la relativa dimensione etica³⁴.

2 - La libertà religiosa nell’ordinamento penitenziario

Il legislatore, al fine di adeguare il sistema penitenziario ai principi sanciti nella Costituzione³⁵, con la l. 26 luglio 1975, n. 354 - *Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, ha sancito il dovere di realizzare un trattamento penitenziario conforme a umanità e di assicurare il rispetto della dignità della persona (art. 1, primo comma), unitamente a quello di improntare il trattamento penitenziario ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine alla nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e credenze religiose (art. 1, secondo comma).

³² **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**, *Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria*, 19 marzo 2008, p. 1, il cui testo integrale è edito nel sito ufficiale del Ministero (www.giustizia.it).

³³ **A. MORRONE**, *Il trattamento penitenziario*, cit., p. 11.

³⁴ Cfr. **C.M. MARTINI**, *Non è giustizia*, Mondadori, Milano, 2003, p. 31.

³⁵ Cfr. **M. CANEPA, S. MERLO**, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità di esecuzione delle sanzioni penali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 111.



L'ordinamento penitenziario è stato oggetto di una ampia - ma allo stesso tempo incompiuta - revisione, al fine di migliorare la condizione delle persone sottoposte alle misure restrittive della libertà personale.

A tale riguardo, con d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 - *Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103*, è stato modificato il sopra citato art. 1 dell'ordinamento penitenziario, il quale nel novellato testo sancisce che:

1) il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona; esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione (primo comma);

2) il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati (secondo comma);

3) a ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno (terzo comma);

4) negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà (quarto comma);

5) non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari (quinto comma);

6) i detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome (sesto comma);

7) il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva (settimo comma)³⁶.

Con questo intervento è stato modificato anche l'art. 9 dell'ordinamento penitenziario, in materia di alimentazione, prevedendo che ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del credo religioso (primo comma)³⁷.

³⁶ Cfr. **R. SANTORO**, *Religione e detenzione*, cit., p. 36 ss.

³⁷ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 284 ss.



Per effetto delle innovazioni introdotte con d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 - *Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103*, il vigente art. 5 dell'ordinamento penitenziario, inerente le caratteristiche degli edifici penitenziari, sancisce che questi devono essere dotati di locali per le esigenze di vita individuale e di locali per lo svolgimento di attività lavorative, formative e, ove possibile, culturali, sportive e religiose.

Come meglio si vedrà in seguito, la così detta "Riforma Orlando" non ha coinvolto l'art. 26 dell'ordinamento penitenziario, il quale sancisce:

a) il riconoscimento ai detenuti e agli internati della libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto (art. 26, primo comma);

b) il dovere di assicurare la celebrazione dei riti del culto cattolico, assegnando a ciascun istituto almeno un cappellano (art. 26, secondo comma);

c) il riconoscimento agli appartenenti a religioni diverse da quella cattolica del diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di praticarne i riti (art. 26, terzo comma)³⁸.

Quest'ultima previsione normativa, dedicata ai detenuti acattolici, inizialmente prevedeva il riconoscimento di una mera "facoltà", di seguito elevata a "diritto" ex art. 8 della l. 10 ottobre 1986, n. 663 - *Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*³⁹.

Il combinato disposto di queste norme ha tracciato i cardini della tutela del diritto di libertà religiosa di cui sono titolari detenuti all'interno di un più ampio processo di attuazione dei principi sanciti nell'art. 27 Cost.⁴⁰.

Il diritto di libertà religiosa è, dunque, riconosciuto e protetto anche dall'ordinamento penitenziario, essendo estranea al vigente quadro costituzionale l'idea che la restrizione della libertà personale possa

³⁸ Cfr. **G. SPANGHER**, *Art. 26. Religione e pratiche di culto*, in V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Cedam, Padova, 2011, p. 358 ss. Per una ricostruzione storica, si rinvia a **F. PIETRANCOSTA**, *Carcerazione, diritti e condizione detentiva in Italia dal regio decreto 787/1931 alla riforma del 1975*, in *Diacronie - Studi di Storia Contemporanea*, Rivista telematica (www.studistorici.it), 2, 2010, p. 1 ss.

³⁹ Cfr. **M. RUOTOLO**, *Diritti dei detenuti*, cit., p. 112.

⁴⁰ Cfr. **M.R. PICCINI**, *La tutela della libertà religiosa nel sistema carcerario alla prova del multiculturalismo*, in *Polski Rocznik Praw Czlowieka i Prawa Humanitarnego*, 2, 2012, p. 211 ss.



comportare il disconoscimento delle posizioni giuridiche soggettive primarie attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria. Quest'ultima, infatti, deve necessariamente basarsi sul primato della persona umana e dei suoi diritti fondamentali⁴¹.

A tale riguardo, il d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230 - *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, in ragione della necessità di procedere a una revisione delle norme di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354*, anche alla luce dell'evoluzione delle strutture e delle disponibilità della pubblica amministrazione, nonché delle mutate esigenze trattamentali all'interno di un diverso quadro legislativo di riferimento, riconosce ai detenuti il diritto di:

a) usufruire del servizio di biblioteca, organizzato attraverso una selezione di libri e riviste che sia rappresentativa del pluralismo culturale esistente nella società (art. 21, secondo comma);

b) partecipare ai riti della confessione di appartenenza, purché compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge (art. 58, primo comma);

c) esporre, nella propria camera individuale o nel proprio spazio di appartenenza nella camera a più posti, immagini e simboli della propria confessione religiosa (art. 58, secondo comma)⁴²;

d) praticare, durante il tempo libero, il culto della propria fede religiosa, purché non si esprima in comportamenti molesti per la comunità (art. 58, terzo comma);

e) celebrare i riti del culto cattolico, usufruendo di una o più cappelle, di cui deve essere dotato l'istituto in base alle esigenze del servizio religioso; in questo caso, le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza spirituale sono assicurate da uno o più cappellani in relazione alle esigenze medesime (art. 58, quarto comma);

f) usufruire di idonei locali, messi a disposizione dalla direzione dell'istituto, per l'istruzione religiosa, le pratiche di culto da parte degli appartenenti ad altre confessioni religiose, anche in assenza di ministri di culto (art. 58, quinto comma)⁴³.

⁴¹ Cfr. Corte cost., sentenza 8-11 febbraio 1999, n. 26. A tale riguardo, si rinvia ampiamente ad **AA. VV.**, *I diritti dei detenuti e la Costituzione*, Herald, Roma, 2009.

⁴² Cfr. **R. SANTORO**, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2010, p. 1 ss., edito anche in **R. COPPOLA, C. VENTRELLA** (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 379 ss.

⁴³ Cfr. **S. ZAMBELLI**, *La religione nel sistema penale e tra le mura del carcere*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2001, p. 468 ss.



Quest'ultima norma prevede che tali pratiche e l'accesso ai locali messi a disposizione dalla direzione possano avvenire anche in assenza dei ministri di culto, assumendo un rilievo significativo per le attività culturali svolte dai detenuti musulmani⁴⁴.

Il dovere per l'Amministrazione penitenziaria di tenere conto delle difficoltà linguistiche e delle differenze culturali dei detenuti stranieri nell'esecuzione delle misure privative della libertà personale è sancito nell'art. 35, primo comma, del d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230 - *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*⁴⁵. È evidente che questa norma, "sia pure riferita ai detenuti stranieri, nella parte relativa alle differenze culturali, debba trovare applicazione anche a favore dei detenuti cittadini italiani portatori di un diverso patrimonio culturale"⁴⁶.

Nel novero dei diritti riconosciuti ai detenuti è assente un richiamo espresso al diritto di propaganda. Questa lacuna, pena l'incostituzionalità delle incomplete disposizioni normative, non può tradursi *eo ipso* in un divieto e trova la sua ragion d'essere nella salvaguardia del diritto degli altri detenuti di non essere costretti a subire l'attività di propaganda per effetto di una convivenza non volontaria⁴⁷.

Il diritto di propaganda religiosa è espressamente riconosciuto a "tutti" dall'art. 19 Cost.⁴⁸. Ne consegue che durante lo stato di limitazione della libertà personale, determinata dall'applicazione della pena detentiva oppure di una misura cautelare, l'esercizio dell'attività di propaganda, nel suo essere "parte integrante e inscindibile della libertà religiosa"⁴⁹, non può essere del tutto compreso, ma solo ragionevolmente contenuto in spazi e tempi predefiniti, al fine di contemperare le modalità del suo svolgimento con il rispetto del diritto alla tranquillità individuale di coloro verso i quali questa attività si indirizza⁵⁰.

⁴⁴ Cfr. **A. PENNISI**, *Diritti del detenuto*, cit., p. 129. In merito, si vedano anche **S. ANGELETTI**, *L'accesso dei ministri di culto islamici*, cit., p. 1 ss.; **A. FABBRI**, *L'assistenza spirituale*, cit., p. 71 ss.

⁴⁵ Cfr. **A. MORRONE**, *Il trattamento penitenziario*, cit., p. 99 ss.

⁴⁶ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 285 ss.

⁴⁷ Cfr. **A. PENNISI**, *Diritti del detenuto*, cit., p. 127.

⁴⁸ Cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 73 ss.

⁴⁹ **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 35.

⁵⁰ Cfr. **M. ATELLI**, *Il diritto alla tranquillità individuale. Dalla rete internet al "door to door"*, Jovene, Napoli, 2001, p. 176.



Questo elemento strutturale del diritto di libertà religiosa è infatti indissolubilmente connesso anche alla libertà del soggetto verso il quale l'attività di propaganda è indirizzata di mutare la propria appartenenza confessionale⁵¹.

Il Ministero della Giustizia, con il decreto ministeriale 5 dicembre 2012, ha approvato la *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati*, all'interno della quale è stato riconosciuto il diritto di praticare il culto, di fruire dell'assistenza spirituale del cappellano cattolico e di partecipare ai riti religiosi nelle cappelle cattoliche e nei locali adibiti ai culti acattolici, prevedendo inoltre per i detenuti stranieri anche il diritto di soddisfare le proprie abitudini alimentari e le esigenze di vita religiosa e spirituale.

La *Carta* deve essere consegnata ai detenuti al momento dell'ingresso nell'istituto penitenziario, a norma dell'art. 69, secondo comma, del d.p.r. 230 del 2000, come modificato dal d.p.r. 5 giugno 2012, n. 136 - *Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato* (art. 1). Questa prassi ha lo scopo di rendere i detenuti consapevoli di tutti i diritti di cui sono titolari anche all'interno delle mura carcerarie.

Queste previsioni strutturano un complesso reticolato normativo posto a presidio del diritto di libertà religiosa del detenuto. La relativa attuazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria si pone in diretta connessione con i "contenuti in positivo (libertà di)" della libertà religiosa, i quali sono

"riconducibili all'impegno della Repubblica per la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale che impedisca il pieno sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita del Paese (art. 3, comma 2, Cost.), e che si attua per i cittadini credenti anche attraverso il soddisfacimento dei loro interessi religiosi"⁵².

In ogni caso, il complesso percorso di adeguamento costituzionale delle norme che disciplinano la vita all'interno delle mura carcerarie deve necessariamente essere accompagnato dalla riduzione del diffuso fenomeno del sovraffollamento⁵³ e dal superamento delle carenze strutturali presenti in molti istituti penitenziari⁵⁴.

⁵¹ Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., p. 78.

⁵² P. CAVANA, *L'oggetto del diritto ecclesiastico*, in G. DALLA TORRE, P. CAVANA, *Conoscere il diritto ecclesiastico*, Edizioni Studium, Roma, 2006, p. 98 ss.

⁵³ Cfr. F. FIORENTIN, *Sullo stato della tutela dei diritti fondamentali all'interno delle carceri italiane*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Rivista telematica (www.penalecon)



Per la soluzione di tali problematiche, che toccano il nucleo essenziale della dignità umana, ha inciso negativamente la politica di *spending review*, la quale ha contribuito a rendere incompiuta la riforma dell'ordinamento penitenziario nella parte dedicata all'art. 26 in materia di libertà religiosa. Anche in questo caso, infatti, è stato previsto che dalla relativa attuazione non potessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3 - Esigenze di sicurezza e previsione di limiti ulteriori all'esercizio della libertà religiosa negli istituti penitenziari

Circa le limitazioni cui sono sottoposti i detenuti, il vigente art. 1 dell'ordinamento penitenziario prescrive che negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà (quarto comma), vietando altresì l'adozione di restrizioni non giustificabili con tali esigenze o, nei confronti degli imputati, non indispensabili ai fini giudiziari (quinto comma).

Con particolare riferimento al diritto di libertà religiosa, il d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230, riconosce al detenuto il diritto di partecipare ai riti della propria confessione purché compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge (art. 58, primo comma), prescrivendo un limite diverso rispetto al "buon costume" posto a chiusura dell'art. 19 della Costituzione.

La previsione di questi limiti ulteriori, anche se connessa alla peculiare condizione dello stato detentivo, deve necessariamente tradursi in una lettura particolarmente rigorosa degli stessi, al fine di sottrarre all'Amministrazione penitenziaria la possibilità di incidere arbitrariamente sulle manifestazioni della libertà religiosa, obbligandola a motivare circa la necessità di provvedimenti limitativi e l'impraticabilità di soluzioni alternative⁵⁵.

La previsione di ulteriori limitazioni in ambito penitenziario, pur non potendo ridondare in una irragionevole compressione del diritto di

temporaneo.it), 25 febbraio 2013, p. 1 ss.

⁵⁴ Cfr. G.M. FLICK, *Una nuova cultura della pena: primi, difficili passi*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista telematica (www.rivistaaic.it), 4, 2017, p. 3 ss.; ID., *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale fra speranza e delusione*, in *Diritto Penitenziario e Costituzione*, Rivista telematica (www.dirittopenitenziarioecostituzione.it), 2018, p. 1 ss.

⁵⁵ Cfr. M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti*, cit., p. 115.



libertà religiosa, si pone in diretta connessione con l'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il quale sancisce che:

a) ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti (primo comma);

b) la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui (secondo comma)⁵⁶.

In applicazione di questa norma sono seguiti una serie di interventi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei quali è stato affermato che "l'obbligo degli Stati di garantire l'esercizio della religione in carcere è limitato"⁵⁷, in quanto è necessario integrare la concreta attuazione delle facoltà strutturali di questo diritto fondamentale con le esigenze di sicurezza che contraddistinguono l'ordinamento penitenziario⁵⁸.

⁵⁶ In merito, si rinvia a **S. LARICCIA**, *Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 319 ss.; **A. LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 180 ss.; **M. LUGLI, I. PISTOLESI**, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla libertà religiosa*, Cuem, Milano, 2003; **J. PASQUALI CERIOLI**, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, p. 1 ss.; **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Ets, Pisa, 2018. Con particolare riferimento ai diritti dei detenuti, si rinvia a **W. DE AGOSTINI**, *I diritti dei detenuti in Italia. Tutela e garanzia alla luce della CEDU*, Key Editore, Milano, 2016; **A. MARTUFI**, *Diritti dei detenuti nello spazio penitenziario europeo*, Jovene, Napoli, 2016.

⁵⁷ **M. PERTILE**, *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 425.

⁵⁸ Circa gli interventi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si rinvia a **P. CAVANA**, *Laicità e libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Res Publica*, 8, 2014, p. 87 ss.; **ID.**, *La giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in G. DAL FERRO (a cura di), *Laicità e libertà religiosa*, Edizioni Rezzara, Vicenza, 2013, p. 103 ss.; **S. FERRARI**, *La Corte di Strasburgo e l'art. 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religioni in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 27 ss.; **A. GARDINO**, *La libertà di pensiero, di coscienza e di religione nella giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo*, in G. ROLLA (a cura di), *Libertà religiosa e laicità. Profili di diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, p. 3 ss.; **J. MARTINEZ**



In merito a questo profilo è intervenuta anche la Corte costituzionale evidenziando che la restrizione della libertà personale connessa allo stato di detenzione non può comportare una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità competente per la relativa esecuzione, poiché "è principio di civiltà giuridica che al condannato sia riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive, e garantita quella parte di personalità umana, che la pena non intacca"⁵⁹. A protezione dei diritti fondamentali di cui resta titolare il detenuto è previsto il ricorso allo strumento del reclamo⁶⁰.

Il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, collocato tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (art. 2 Cost.)⁶¹, pur dovendosi inevitabilmente confrontare con le limitazioni che contraddistinguono la condizione di coloro che sono sottoposti a misure restrittive della libertà personale, è connesso a posizioni giuridiche primarie "non comprimibili per effetto della detenzione"⁶².

La tutela del diritto di libertà religiosa anche all'interno delle mura carcerarie costituisce un riflesso diretto del principio di civiltà giuridica in base al quale le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, terzo comma, Cost.), da cui consegue anche la collocazione della religione tra gli elementi del trattamento rieducativo (art. 15, primo comma, ord. pen.)⁶³. Quest'ultimo, infatti, tende a innestarsi sull'azione educativa di cui sono portatrici le religioni, potendosi elevare anche a "mezzo di redenzione nel senso più vasto del termine, il quale tende ad accostare l'anima del condannato all'esigenza di una valutazione

TORRÒN, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993, p. 335 ss.; **M. PARISI**, *Linee evolutive dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 9 della Convenzione di Roma. Sviluppi e prospettive per il diritto di libertà religiosa nello spazio giuridico europeo*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 3, 2009, p. 1525 ss.; **ID.**, *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 162 ss.

⁵⁹ Corte cost., sentenza 25 luglio 1979, n. 114.

⁶⁰ Cfr. **E. VALENTINI**, *Il reclamo: casi e forme*, in **F. CAPRIOLI, L. SCARPARIN** (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. La recente riforma in materia di esecuzione della pena*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 205 ss.

⁶¹ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Il diritto ecclesiastico italiano "per principi"*, in **G. CASUSCELLI** (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 47 ss.

⁶² **F. FIORENTIN**, *Esecuzione penale e misure alternative alla detenzione. Normativa e giurisprudenza ragionata*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 410.

⁶³ Cfr. **S. GIAMBRUNO**, *Diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 115.



profondamente morale della vita”⁶⁴. In questa prospettiva è necessario sostenere la costruzione di un’alleanza tra comunità religiose e istituzioni carcerarie in tutte quelle azioni concrete finalizzate alla rieducazione del detenuto (art. 27, terzo comma, Cost.).

All’interno degli istituti penitenziari, alla stregua di quanto avviene nelle altre “comunità separate”, l’intervento dello Stato ha lo scopo di compensare l’oggettiva impossibilità del detenuto ad attivarsi autonomamente per soddisfare le proprie esigenze spirituali⁶⁵ e allo stesso tempo sostiene il pubblico interesse di agevolare la sua rieducazione anche attraverso l’uso della religione⁶⁶.

Appare dunque necessario delineare un giusto equilibrio affinché dalla condanna a una pena detentiva oppure dall’applicazione di un provvedimento cautelare non scaturisca *ipso facto* una compromissione dei diritti fondamentali eccedente le esigenze sottese al provvedimento legalmente applicato⁶⁷.

Le problematiche connesse alla previsione di ulteriori limiti all’esercizio del diritto di libertà religiosa oltre i perimetri tracciati dall’art. 19 Cost. emerge anche con riferimento al regime detentivo di cui all’art. 41-bis dell’ordinamento penitenziario⁶⁸.

In materia, il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia, con la circolare 2 ottobre 2017, n. 3676/6126 - *Organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall’art. 41 bis O.P.*, ha stabilito che, anche in questo caso, negli istituti penitenziari è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico e che è quindi necessario consentire

⁶⁴ P. NUVOLONE, *Il rispetto della persona umana nell’esecuzione della pena*, in *Justitia*, 1956, p. 183 ss.

⁶⁵ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 407.

⁶⁶ Cfr. R. BENIGNI, *La condizione giuridica dei ministri di culto. Linee evolutive tra diritto e prassi*, Edizioni Cusl, Firenze, 2006, p. 19.

⁶⁷ Cfr. COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Dichiarazione sul problema penitenziario*, 17 gennaio 2003, p. 2.

⁶⁸ In merito si rinvia a S. ARDITA, *Il regime detentivo speciale 41 bis*, Giuffrè, Milano, 2007; C. DEFILIPPI, D. BOSI, *L’art. 41 bis Ord. Pen. e le garanzie del detenuto*, Giappichelli, Torino, 2007; A. DELLA BELLA, *Il carcere duro tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali: presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41 bis o.p.*, Giuffrè, Milano, 2016; G. NANULA, *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, Giuffrè, Milano, 2009; P. TRONCONE, *I provvedimenti di natura preventiva e punitiva*, in P. TRONCONE (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 225 ss.



ai detenuti la partecipazione alla celebrazione della Santa Messa (art. 36, secondo comma).

Nello specifico, la funzione religiosa è ordinariamente celebrata nell'ambito della sezione detentiva e deve avvenire per ogni gruppo di socialità. Nei casi in cui ciò di fatto non fosse possibile, coloro che intendono partecipare possono uscire dalle camere di assegnazione permanendo comunque nella zona adiacente, fermo restando che tra di loro non deve verificarsi alcun tipo di contatto, fatta eccezione la partecipazione corale al rito religioso (art. 36, terzo comma).

In ragione delle peculiari esigenze sottese a questo speciale regime, durante i riti religiosi l'Amministrazione penitenziaria deve mettere in atto tutti gli accorgimenti necessari per scongiurare eventuali pericoli per l'ordine e la sicurezza dell'istituto (art. 36, quarto comma), unitamente a un costante controllo affinché la partecipazione alla funzione religiosa non sia strumentalizzata quale occasione di contatto con altri detenuti (art. 36, quinto comma). Pertanto, qualora il personale di sorveglianza noti comportamenti o atteggiamenti dei detenuti che manifestino un fine diverso da quello proprio della partecipazione alla funzione religiosa, deve in qualsiasi momento allontanare il soggetto e disporre il rientro in cella (art. 36, sesto comma).

Nella medesima circolare si dispone che, in occasione di eccezionali festività, previa informativa e nulla osta della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, la Santa Messa può essere celebrata all'interno della cappella dell'istituto, sempreché siano assicurate le sopra indicate separazioni e che, in base alla conformazione della struttura, lo spostamento dei detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-bis non comporti pericoli per l'ordine e la sicurezza (art. 36, settimo comma).

Per quanto riguarda invece i detenuti appartenenti a una confessione religiosa diversa dalla Chiesa cattolica, la medesima circolare prevede che, su loro richiesta, deve essere garantita l'assistenza spirituale dei ministri del proprio culto accreditati presso gli Organi competenti e che le istanze di tali detenuti devono essere portate all'attenzione della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento per i successivi adempimenti (art. 36, ottavo comma).

Per i detenuti sottoposti a questo speciale regime, l'ordinamento penitenziario vieta i colloqui con persone diverse dai familiari e dai conviventi, salvo casi eccezionali (ad esempio, con il ministro di culto) determinati di volta in volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli



imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente (art. 11, secondo comma)⁶⁹.

È previsto, inoltre, che i colloqui siano sottoposti a controllo auditivo e registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria (art. 41-bis, secondo comma *quater*). Questa attività di controllo è in grado di interferire in modo rilevante su quella necessaria riservatezza che generalmente caratterizza l'incontro tra fedele e ministro di culto⁷⁰.

Questa previsione normativa, qualora applicata ai detenuti cattolici, incide anche sulla segretezza che ammantava il sacramento della Penitenza, rafforzata dal segreto ministeriale previsto dall'art. 200 c.p.p., richiamato, per il processo civile, nell'art. 249 c.p.c.⁷¹, oltre che sancito all'interno dell'Accordo di Villa Madama (art. 4.4)⁷².

L'ascolto del colloquio tra un detenuto cattolico e il ministro di culto, qualora abbia a oggetto il sacramento della Penitenza, pone anche il problema del possibile rifiuto da parte dell'agente di polizia penitenziaria addetto alla sorveglianza, il quale, se a sua volta cattolico, potrebbe incorrere nelle sanzioni canoniche previste per i delitti contro questo sacramento. Si determinerebbe in questo caso un vero e proprio conflitto di lealtà normativa risolvibile attraverso il diritto all'obiezione di coscienza.

In materia, infatti, il can. 983, § 2, c.j.c. estende l'obbligo di non violare, sia direttamente che indirettamente⁷³, il sigillo sacramentale all'interprete, se c'è, e a tutti coloro cui in qualunque modo sia giunta notizia dei peccati della confessione, per i quali, in caso di violazione del segreto, a norma del can. 1386, § 2, c.j.c., è prevista l'applicazione di una giusta pena, non esclusa la scomunica⁷⁴.

In ogni caso, il solo ascolto intenzionale di una confessione non determina la commissione di un delitto canonico, il quale, fermo restando

⁶⁹ Cfr. **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico. Società civile e società religiosa nell'età della crisi*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 225.

⁷⁰ Cfr. **D. MILANI**, *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro di culto e fedele*, Eupress FTL, Lugano, 2008, p. 66 ss.

⁷¹ Cfr. **C. CIOTOLA**, *I ministri di culto in Italia*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2009, p. 38 ss.

⁷² Cfr. **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 157.

⁷³ Cfr. **A. CALABRESE**, *Diritto penale canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2006, p. 306 ss.

⁷⁴ Cfr. **C. DEZZUTO**, *Delicta riservata contro la fede e contro i sacramenti*, in A. D'AURIA, C. PAPALE (a cura di), *I delitti riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2014, p. 66 ss.



quanto previsto nei §§ 1-2 del can. 1386 c.j.c., si configura nel momento in cui la confessione è captata mediante qualsiasi mezzo tecnico o divulgata con malizia attraverso i mezzi di comunicazione sociale, in base a quanto sancito nel relativo § 3, nella scia di quanto già previsto dalla Congregazione per la Dottrina della Fede nell'art. 4, § 2, delle *Normae de delictis reservatis*, approvate da Benedetto XVI il 21 maggio 2010⁷⁵.

Con riferimento al regime previsto dall'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, al fine di bilanciare le esigenze di sicurezza con la tutela della libertà religiosa e degli altri diritti fondamentali di cui è titolare il detenuto⁷⁶, si sono registrati una serie di interventi della giurisprudenza.

In particolare, è stato affermato che la separazione tra i detenuti, pur costituendo una esigenza necessaria al perseguimento degli scopi cautelari di questo regime speciale, deve essere realizzata nel rispetto dei diritti fondamentali irrinunciabili⁷⁷. Di conseguenza, è stato accolto il ricorso di un detenuto che lamentava la lesione del diritto a praticare il culto cattolico, del quale si è dichiarato osservante, in quanto nella sezione di appartenenza mancava una cappella nella quale raccogliersi in preghiera e assistere alla celebrazione della Messa, che di fatto veniva svolta in corridoio e che lo stesso ascoltava dalla propria cella chiusa⁷⁸.

Circa il servizio di assistenza spirituale per un detenuto sottoposto al regime dell'art. 41-bis e appartenente alla Congregazione dei Testimoni di Geova, per la giurisprudenza, se da un lato è innegabile che lo studio della Bibbia non rende necessaria per il detenuto la costante e sistematica presenza del ministro di culto, dall'altro neppure può escludersi che l'approfondimento dei testi sacri richieda talvolta l'assistenza del ministro del proprio culto. Tale fattispecie può dunque essere ricondotta al disposto dell'art. 26, quarto comma, dell'ordinamento penitenziario, secondo cui il detenuto appartenente a religione diversa dalla cattolica ha diritto di ricevere, su sua richiesta, l'assistenza del ministro del proprio culto.

⁷⁵ Cfr. **C. PAPALE**, *Il processo penale canonico. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro VII, Parte IV*, Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2012, p. 215 ss.

⁷⁶ Cfr. **M. NESTOLA**, *L'articolo 41-bis O.P.: fino a che punto il bisogno di sicurezza può legittimare il regime detentivo speciale?*, in *Giurisprudenza Penale*, Rivista telematica (www.giurisprudenzapenale.com), 7-8, 2017, p. 1 ss.

⁷⁷ A tale riguardo si veda anche **G. LA GRECA**, *Diritti dell'uomo e regime dell'art. 41 "bis" ord. penit.*, in *Foro italiano*, 4, 1998, c. 321 ss.

⁷⁸ Cfr. Trib. Milano, Ufficio di Sorveglianza, ordinanza 26 maggio 2010, il cui testo integrale è edito in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it).



In questo senso, il termine “assistenza” adoperato dalla norma deve essere inteso come presenza materiale e spirituale del ministro di culto, il quale può aiutare il fedele anche ad approfondire lo studio dei testi religiosi. Per questo motivo non è possibile negare a un detenuto credente - e a maggior ragione a un testimone di Geova, per il quale è fondamentale lo studio della Bibbia - almeno una qualche forma di contatto con il ministro del proprio culto, al fine di poter approfondire lo studio dei testi sacri. Resta in ogni caso ferma l’esigenza che il colloquio si svolga con modalità tali da assicurare l’ordine e la sicurezza dell’istituto penitenziario⁷⁹.

Circa il controllo delle conversazioni, diversamente da quanto previsto per i detenuti sottoposti a questo regime speciale, per gli altri detenuti è possibile solo un controllo a vista e non auditivo da parte del personale di custodia (art. 18, secondo comma), di per sé non lesivo del diritto alla riservatezza⁸⁰.

Inoltre, in materia di corrispondenza, la Corte costituzionale ha rigettato la questione di legittimità costituzionale inerenti alcune norme in materia di libertà di informazione, studio e corrispondenza dei detenuti sottoposti al regime dell’art. 41 bis dell’ordinamento penitenziario, rilevando che la relativa previsione non determina una diminuzione di tali diritti fondamentali, poiché incide esclusivamente sulla modalità di applicazione delle azioni di controllo poste in essere dall’Amministrazione penitenziaria⁸¹.

L’attuazione delle speciali misure di controllo che strutturano il regime detentivo di cui all’art. 41-bis dell’ordinamento penitenziario può coinvolgere direttamente la libertà religiosa nel momento in cui il detenuto intende studiare testi sacri oppure comunicare per corrispondenza con il proprio ministro di culto.

Mediante il colloquio oppure lo scambio di lettere con il ministro di culto, il detenuto ha inoltre la possibilità di riflettere sul proprio agire pregresso, riconsiderare il proprio modo di relazionarsi con il mondo

⁷⁹ Cfr. Cass., sentenza 25 maggio 2011, n. 20979, il cui testo integrale è edito in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it).

⁸⁰ Cfr. **E. APRILE, F. SPIEZIA**, *Le intercettazioni telefoniche ed ambientali. Innovazioni tecnologiche e nuove questioni giuridiche*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 66 ss.

⁸¹ Cfr. Corte cost., sentenza 8 febbraio 2017, n. 122, per il cui commento si rinvia a **F. MANNELLA**, *Le restrizioni alla libertà di corrispondenza, di informazione e di studio dei detenuti in regime di c.d. carcere duro: la Corte costituzionale, in accordo con la Cassazione, salva l’art. 41-bis ord. pen. e la discrezionalità dell’amministrazione penitenziaria in materia, in Costituzionalismo*, Rivista telematica (www.costituzionalismo.it), 1, 2017, p. 1.



esterno e maturare quel necessario sentimento di intimo pentimento centrale nella positiva conclusione del percorso rieducativo, oltre che essenziale sotto il profilo soteriologico.

Proprio quest'ultimo aspetto costituisce per sua natura un bisogno primario e insopprimibile della persona, la quale, per molteplici religioni, non esaurisce la sua esistenza, né consegue la propria piena realizzazione, nel trapasso terreno. La centralità della persona che permea la Carta costituzionale rende dunque condivisibile l'affermazione secondo la quale "se il soggetto è interessato alla salvezza come e in quanto è persona, bisogna ritenere che anche il diritto, quello costituzionale in specie, ne debba, seppur indirettamente, tenere conto"⁸².

4 - L'incompiuta riforma dell'ordinamento penitenziario nella parte relativa alla libertà religiosa

Il complesso rapporto tra religione e detenzione è stato oggetto di riflessione in occasione della così detta "Riforma Orlando", la quale ha coinvolto anche l'ordinamento penitenziario⁸³.

A tale riguardo, con la l. 23 giugno 2017, n. 103 - *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*, è stato delegato il Governo ad adottare decreti legislativi per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 1, 82° comma), i quali avrebbero dovuto coinvolgere anche una serie di ambiti inerenti la libertà religiosa.

Nello specifico, è stato sancito che, fermo restando quanto previsto dall'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, nell'esercizio della predetta delega, i decreti legislativi da emanare in materia, per la parte riservata alla disciplina giuridica del fenomeno religioso, dovevano essere adottati nel rispetto dei seguenti principi:

⁸² G. LEZIROLI, *Stato e Chiesa in Italia fra le due costituzioni. Libertà religiosa e inaffidabilità dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 228.

⁸³ In merito, si rinvia ampiamente a F. FIORENTIN, C. FIORIO, *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2019; P. GONNELLA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Giappichelli, Torino, 2019; R. POLIDORO (a cura di), *La riforma dell'ordinamento penitenziario. Lavoro - Minorenni - Assistenza sanitaria e vita penitenziaria. I Decreti legislativi 2 ottobre 2018, numeri 121, 123, 124*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018; G. SPANGHER (a cura di), *La Riforma Orlando. Modifiche al Codice penale, Codice di procedura penale e Ordinamento penitenziario*, Pacini Giuridica, Pisa, 2017.



a) riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio (art. 1, 85° comma, lett. n);

b) previsione di norme dirette a favorire l'integrazione delle persone detenute straniere (art. 1, 85° comma, lett. o);

c) revisione delle previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti a essa connessi (art. 1, 85° comma, lett. v)⁸⁴.

A tale riguardo, il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 - *Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103*, ha modificato l'art. 1 dell'ordinamento penitenziario, il quale nel novellato testo sancisce che:

a) il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona; esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione (primo comma);

b) il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati (secondo comma);

c) a ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali ed è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno (terzo comma);

d) negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà (quarto comma);

e) non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari (quinto comma);

f) i detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome (sesto comma);

g) il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva (settimo comma).

Con questo intervento è stato modificato anche l'art. 9 dell'ordinamento penitenziario, in materia di alimentazione, prevedendo

⁸⁴ Cfr. A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 284.



che ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del credo religioso (primo comma)⁸⁵.

Proprio a tale riguardo, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non consentiva ai detenuti sottoposti a questo speciale regime di vigilanza di cuocere cibi in cella, ritenendo tale divieto contrastante con gli articoli 3 e 27 della Costituzione⁸⁶. Anche in questo caso, l'intervento della Corte costituzionale ha coinvolto in chiave positiva la tutela della libertà religiosa in relazione al rapporto esistente tra alimentazione e appartenenza confessionale⁸⁷.

Per effetto delle innovazioni introdotte con il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 - *Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103*, il vigente art. 5 dell'ordinamento penitenziario, inerente le caratteristiche degli edifici penitenziari, sancisce che questi devono essere dotati di locali per le esigenze di vita individuale e di locali per lo svolgimento di attività lavorative, formative e, ove possibile, culturali, sportive e religiose.

La riforma non ha invece coinvolto l'art. 26 dell'ordinamento penitenziario, dando origine a una revisione incompiuta che di fatto non ha consentito di superare i limiti della previgente normativa, in quanto l'attuazione di alcuni diritti dei detenuti espressivi della relativa appartenenza confessionale continuano a essere ancorati alla limitante clausola "ove possibile"⁸⁸.

A tale riguardo, in attuazione di quanto previsto nella l. 23 giugno 2017, n. 103 - *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario (art. 1, com. 85, lett. v)*, la Commissione per la

⁸⁵ Cfr. **R. SANTORO**, *Religione e detenzione*, cit., p. 64.

⁸⁶ Cfr. Corte cost., sentenza 12 ottobre 2018, n. 186, il cui testo integrale è edito in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (www.olir.it)*, p. 1 ss.

⁸⁷ A tale riguardo, si rinvia ampiamente ad **A. FUCCILLO**, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2015. Sul tema, si veda anche A.G. CHIZZONITI, (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Libellula, Tricase, 2015; **A. GASPARRE**, *L'alimentazione vegetariana del detenuto (in regime di 41 bis): diritto o aspettativa di mero fatto?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Rivista telematica (www.penalecontemporaneo.it), 16 gennaio 2014, p. 1 ss.; **D. MILANI**, *L'osservanza dei precetti alimentari nelle società multireligiose tra pratiche rituali e libertà di culto*, in M. D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, vol. 4, Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, p. 1696 ss.

⁸⁸ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 284 ss.



riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso⁸⁹ aveva elaborato una proposta di riforma dell'art. 26 dell'ordinamento penitenziario, inerente la religione e le pratiche di culto, proponendo il seguente testo:

“I detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa o credo e di praticarne il culto. L'Amministrazione predispone le azioni e gli strumenti adeguati per rendere effettivo l'esercizio della libertà religiosa.

Negli istituti è assicurata la celebrazione del culto cattolico. Negli istituti sono presenti locali idonei per la celebrazione dei riti e lo svolgimento delle pratiche di culto.

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.

Per l'effettiva attuazione dell'esercizio della libertà religiosa, i soggetti di cui al comma precedente, nell'autonomia e nel rispetto delle proprie prerogative e funzioni, si coordinano al fine di agevolare il dialogo e il rispetto interreligioso”⁹⁰.

I lavori della Commissione hanno coinvolto anche l'art. 58 del d.p.r. n. 230 del 2000, proponendo:

a) l'integrazione del secondo comma con la possibilità per i detenuti di “possedere oggetti funzionali all'esercizio del culto, purché compatibili con la sicurezza dell'istituto”;

b) l'introduzione nel quarto comma del riferimento inerente “l'esercizio delle pratiche di culto” e le “guide di culto”;

c) l'introduzione del settimo comma composto dal seguente testo:

“In presenza di intese e protocolli stipulati fra i rappresentanti delle confessioni religiose e l'Amministrazione italiana, i nominativi dei ministri di culto e guide di culto designati dai rappresentanti della confessione religiosa, si intendono approvati dal Ministero

⁸⁹ La Commissione è stata costituita dal Ministro della Giustizia con il decreto 19 luglio 2017 - *Costituzione Commissione di studio per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso*, il cui testo integrale è edito nel sito ufficiale del Ministero della Giustizia (www.giustizia.it).

⁹⁰ **COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO NEL SUO COMPLESSO**, *Relazione e articolato*, p. 108. Le parti in corsivo indicano le innovazioni proposte dalla Commissione al vigente testo dell'art. 26 dell'ordinamento penitenziario.



dell'interno trascorsi sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione⁹¹.

La riforma dell'ordinamento penitenziario emerge pertanto dal combinato disposto di quanto sancito nel d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 - *Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103, nonché nel d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 - Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82°, 83° e 85°, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103.*

A tale riguardo, è necessario evidenziare che la riforma non ha elevato i livelli di tutela della libertà religiosa rispetto a quanto già previsto dalle vigenti norme, nelle quali continuano a permanere dei profili che limitano la realizzazione delle condizioni per il relativo effettivo esercizio⁹².

Nell'ordinamento penitenziario, infatti, il diritto dei detenuti di ottenere - su richiesta - la somministrazione di alimenti rispettosi del proprio credo religioso (art. 9, primo comma), nonché il dovere di dotare gli edifici penitenziari anche di locali destinati alle esigenze religiose (art. 5), restano ancora sottoposti alla limitante clausola "ove possibile". Del resto, come è stato opportunamente rilevato, all'attuale regime giuridico della vita intramuraria "sembra stare più a cuore il diritto di libertà religiosa collettivo delle confessioni religiose, che quello individuale dei singoli detenuti"⁹³.

La mancata revisione dell'art. 26 dell'ordinamento penitenziario non ha consentito la predisposizione di più elevati livelli di promozione e tutela del diritto di libertà religiosa⁹⁴, nel quale si sostanzia un fattore strutturale della dignità umana nelle dinamiche di attuazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. all'interno di una popolazione carceraria sempre più multireligiosa⁹⁵.

⁹¹ **COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO NEL SUO COMPLESSO**, *Relazione e articolato*, p. 231.

⁹² Cfr. **E. OLIVITO**, "Se la montagna non viene a Maometto". *La libertà religiosa in carcere alla prova del pluralismo e della laicità*, in *Costituzionalismo*, Rivista telematica (www.constituzionalismo.it), 2, 2015, p. 1 ss.

⁹³ **R. MAZZOLA**, *Religioni dietro le sbarre. Alcune questioni di diritto di libertà religiosa nel sistema carcerario italiano*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2017, p. 437.

⁹⁴ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, cit., p. 284 ss.

⁹⁵ Cfr. **M. RUOTOLO**, *Dignità e carcere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 35 ss.



La così detta “Riforma Orlando” ha dato dunque origine a un cantiere inconcluso⁹⁶ per l’effettiva umanizzazione del sistema penitenziario⁹⁷, quale tassello essenziale del livello di civiltà di ogni ordinamento giuridico contemporaneo.

⁹⁶ Cfr. **G. GIOSTRA**, *La riforma penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Rivista telematica (www.penalecontemporaneo.it), 9 aprile 2018, p. 1.

⁹⁷ Cfr. **G. DI CHIARA**, *Le terre del rammarico: i cantieri inconclusi del percorso riformatore*, in M. COLAMUSSI (a cura di), *La nuova disciplina penitenziaria*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 1 ss.; **M. RUOTOLO**, *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Società*, 1, 2005, p. 51 ss.