

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di ricostruire e analizzare il diritto alla libertà religiosa e, di conseguenza, dell'assistenza spirituale all'interno delle istituzioni segreganti, rivolgendosi con particolare attenzione al contesto detentivo. Lo scopo è quello di descrivere l'importanza del ruolo delle confessioni religiose nel raggiungimento delle aspirazioni rieducative a fronte dell'orizzonte punitivo tipico della pena detentiva. Il carcere è, infatti, il luogo di espiatione delle pene attraverso la limitazione della libertà personale, ma presenta ugualmente alcuni diritti e facoltà che non possono essere in alcun modo compressi, nel rispetto della dignità umana e all'insegna della finalità rieducativa della pena. Il percorso che ha permesso e accompagnato l'evoluzione della libertà religiosa è, necessariamente, mutato nel corso del tempo fino a raggiungere, ad oggi, una valorizzazione del fattore religioso tra gli elementi che costituiscono il trattamento penitenziario con una vocazione risocializzante, come postulato dall'art. 15 dell'ordinamento penitenziario.

Il passo iniziale, per comprendere il ruolo della religione nei ristretti ed angusti spazi degli istituti detentivi, è sicuramente volgere lo sguardo alle fonti del diritto.

Il primo capitolo cerca, pertanto, di fornire la descrizione di principi e valori alla base delle norme che permettono il riconoscimento del libero esercizio del culto e della libera adesione fideistica alla confessione di appartenenza, nel novero dei diritti fondamentali garantiti dall'autorità penitenziaria. La descrizione della libertà religiosa si apre con la valutazione delle norme internazionali e sovranazionali di cui gli ordinamenti giuridici pluralisti si sono dotati per innalzare la fede o il relativo credo a diritto inviolabile e fondamentale, cioè, appunto, da libertà consentita e tutelata a diritto umano invalicabile. Sulla scorta di queste osservazioni, il *focus* è integralmente rivolto alle Regole penitenziarie minime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, una prima forma di standardizzazione delle tutele del trattamento detentivo, alle innovative Regole minime europee, ed infine all'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Dopo aver descritto le fonti

internazionali e sovranazionali, l'analisi si sposta sulle norme costituzionali e ordinarie dell'ordinamento italiano che definiscono la libertà religiosa, in modo particolare l'art. 19 della Costituzione e le disposizioni dell'art. 26 dell'ordinamento penitenziario. Un ulteriore approfondimento ritenuto fondamentale per comprendere lo stretto legame tra la finalità rieducativa della pena e le prospettive risocializzanti si inserisce nella trattazione dell'art. 27 della Costituzione. La riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, pertanto, permette il raggiungimento in concreto delle finalità costituzionali perseguite dalla pena detentiva ed amplifica l'importanza della religione come strumento fondamentale per il reinserimento sociale dei condannati. Alcune criticità possono, però, essere presenti nei regimi differenziati previsti nelle disposizioni penitenziarie: è il caso dell'art. 41-*bis* e dell'adesione confessionale dei ristretti rispetto alle celebrazioni religiose e al contatto con i ministri del culto di riferimento, nonché delle idonee misure stabilite dall'Amministrazione penitenziaria. La valutazione del fenomeno religioso all'interno del carcere non può, successivamente, prescindere dalla realizzazione di accordi e fonti pattizie delle confessioni, in modo specifico nelle scelte della religione cattolica espresse nell'Accordo di revisione del Concordato del 1984 e delle Intese per le confessioni acattoliche. Nel secondo capitolo, la libertà religiosa trova ulteriormente riscontro nelle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, specialmente per quanto concerne le possibili problematiche che possono insorgere all'interno degli istituti penitenziari europei. In ultimo, offre un'analisi rivolta alle misure alternative alla detenzione e alle criticità sorte nel confronto con le disposizioni dell'ordinamento italiano in merito alla possibilità di partecipare alle funzioni del culto di appartenenza o di riferimento.

Il terzo capitolo, date le premesse fornite sulle fonti giuridiche, si dedica a definire l'evoluzione storica e il ruolo dell'assistenza spirituale in carcere, cioè all'attività svolta dai ministri di culto in sostegno delle necessità spirituali dei ristretti. Tra i fondamentali sviluppi della trattazione vi è l'osservazione della funzione assolta dal servizio del Cappellاناتo cattolico nel carcere. Oltre alla

presenza e all'impegno della Chiesa cattolica, visibile anche nelle finalità della pastorale penitenziaria o all'apporto di volontari presenti nelle strutture detentive, vengono definite le modalità di accesso dei ministri di culto acattolico. Infine, particolare attenzione viene posta sulla diffusione dell'Islam tra i ristretti ed alle difficoltà d'ingresso per svolgere l'attività di sostegno spirituale degli *imam*. Tali problematiche sono però state in parte superate grazie all'impiego del Protocollo di regolamentazione dei reciproci impegni ed obblighi tra l'Amministrazione penitenziaria e l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche d'Italia. Successivamente, di notevole rilievo divengono le problematiche inerenti ai simboli del culto esposti all'interno degli spazi comuni e personali, assieme alla necessità di accedere ad un'alimentazione confessionalmente orientata.

Il quarto capitolo entra nel vivo del delicato tema della radicalizzazione all'Islam, sottintendendo quel processo che, anche all'interno della realtà carceraria, porta all'adesione a posizioni radicali o estreme all'insegna della presunta adesione religiosa. In un primo momento, si cerca di ricostruire il pensiero e l'ideologia che muove ed anima i gruppi jihadisti, per poi passare alla definizione sociologica del processo di radicalizzazione. Il testo si articola, conseguentemente, nella descrizione degli strumenti che possono fungere da indici predittivi dell'adesione incondizionata al fondamentalismo islamico e nelle strategie introdotte dall'Amministrazione penitenziaria: formazione del personale e istituzione del circuito penitenziario Alta Sicurezza 2. L'ultima parte valuta la possibile strutturazione di un percorso di de-radicalizzazione e possibili soluzioni per limitare gli esiti ideologici delle derive estremiste.

CAPITOLO PRIMO

LA LIBERTÀ RELIGIOSA ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI E LE FONTI DI RIFERIMENTO

1. Fonti internazionali ed europee: la libertà religiosa nelle disposizioni sovranazionali - 1.1 Regole minime in materia di trattamento penitenziario previste dall'Organizzazione delle Nazioni Unite - 1.2 Regole penitenziarie europee - 1.3 Articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la libertà religiosa nell'ordinamento europeo - 2. Fonti costituzionali ed interne: analisi dell'ordinamento italiano - 2.1 La libertà religiosa e la finalità rieducativa della pena - 2.2 Le disposizioni contenute nell'ordinamento penitenziario - 2.3 La libertà religiosa e il regime detentivo speciale previsto all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario - 3. Fonti bilaterali: il ruolo delle disposizioni pattizie - 3.1 Il Concordato: i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nella definizione dell'assistenza spirituale - 3.2. Le Intese: i rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche.

1. Fonti internazionali ed europee: la libertà religiosa nelle disposizioni sovranazionali

È utile affermare che la libertà religiosa in generale ha avuto ampio riconoscimento all'interno di trattati e fonti del diritto internazionale¹. Tale percorso si sviluppa in modo marcato al termine del secondo conflitto mondiale, nell'elaborazione di quei diritti ritenuti fondamentali per gli esseri umani e la propria dignità, in risposta agli esiti nefasti e agli orrori commessi in nome dell'intolleranza, trovando già come prima espressione le Convenzioni di Ginevra². Allo stesso modo, la libertà religiosa all'interno degli istituti penitenziari, o comunque in seno ad istituzioni segreganti, trova la propria regolamentazione in fonti sovranazionali che hanno lo scopo di permettere un trattamento penitenziario

¹ Cfr. S.I. CAPASSO, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2016, n. 19, p. 1.

² Cfr. R.M. GENNARO, *Religioni in carcere*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, XII, 2008, n. 1, p. 71.

uniforme o generalizzato per i ristretti³ ed il riconoscimento, in riferimento all'adesione fideistica, di pratiche religiose pluralistiche anche all'interno di contesti privativi della libertà personale⁴.

La libertà personale, cioè la 'disponibilità della propria persona', se subisce limitazioni, comporta la riduzione di altre libertà fondamentali riconosciute, ad essa correlate, e, non da ultima, la libertà di poter professare la propria fede, prestando attenzione ai vari contesti che possono produrre una dimensione limitativa o preclusiva di tale diritto⁵. In particolare, è altrettanto importante osservare sia il riferimento alla tutela dello *status* di rifugiato, in cui viene garantita la libertà religiosa mediante un trattamento favorevole almeno quanto quello accordato ai cittadini del Paese ospitante⁶, nonché il richiamo ai diritti riconosciuti ai prigionieri di guerra.

È, infatti, il Capitolo V della III Convenzione di Ginevra ad ampliare il novero delle tutele del fattore religioso in caso di prigionia in uno Stato belligerante: «I prigionieri di guerra godranno della più ampia libertà per la pratica della loro religione, compresa l'assistenza alle funzioni di culto, a condizione che si informino alle norme correnti di disciplina prescritte dall'autorità militare. Locali convenienti saranno riservati alle funzioni religiose»⁷.

Si ravvisa, pertanto, una linea di continuità rinvenibile all'articolo 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ed ai principi generali desunti dall'attività delle Nazioni Unite⁸.

Il primo comma di tale articolo recita: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di avere o di

³ Cfr. M. RUARO, P. BRONZO, *Gli elementi del trattamento*, in *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di F. DELLA CASA., G. GIOSTRA, 3^a edizione, Torino, Giappichelli, 2023, p. 56.

⁴ Cfr. S.I. CAPASSO, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, cit., p. 3.

⁵ Cfr. S.I. CAPASSO, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, cit., p. 2.

⁶ Si veda CONFERENZA DEI PLENIPOTENZIARI DELLE NAZIONI UNITE SULLO STATUTO DEI RIFUGIATI E DEGLI APOLIDI, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 27 agosto 1954, Parte I, n. 196, p. 5, art. 4.

⁷ Si veda CONVENZIONE DI GINEVRA RELATIVA AL TRATTAMENTO DEI PRIGIONIERI DI GUERRA, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 1° marzo 1952, Parte I, n. 53, p. 8, art. 34.

⁸ Cfr. S.I. CAPASSO, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, cit., p. 1, nota 1.

adottare una religione o un credo di sua scelta, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con altri, e sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto e nell'osservanza dei riti, nelle pratiche e nell'insegnamento»⁹. In ambito europeo si perseguono finalità comuni riferibili all'enunciato riguardante la libertà religiosa di cui all'articolo 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che riprende il sopraindicato art. 18¹⁰. Un'ulteriore fonte è indirettamente desumibile dalla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che assurge a tutela dei ristretti sottoposti al trattamento penitenziario¹¹ e delle finalità perseguite dalla pena detentiva in cui risulta fondamentale garantire il rispetto dei diritti umani¹², collocandosi in essi la stessa libertà religiosa e di pratica dei culti¹³.

È necessario sottolineare che l'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) vieta la tortura e l'applicazione di pene o trattamenti disumani¹⁴, trovando una più ampia articolazione nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. L'Italia è stata condannata più volte per la violazione dell'art. 3 della CEDU in riferimento alle condizioni di sovraffollamento in cui versano gli istituti penitenziari, come è emerso dal caso «Torregiani e altri contro Italia» del gennaio 2013 e dal precedente «Sulejmanovic contro Italia» del 16 luglio 2009¹⁵.

Il disegno di una normativa internazionale fonte di garanzia o di tutela anche del detenuto straniero ha, però, gradualmente perso lo slancio inizialmente ricercato a

⁹ Si veda ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, 10 dicembre 1948, art. 18, consultabile all'indirizzo internet www.ohchr.org.

¹⁰ Cfr. S.I. CAPASSO, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, cit., p. 1, nota 1.

¹¹ Si veda Ministero degli affari esteri, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, in *Estratti, sunti e comunicati*, 21 aprile 1989, Parte I, n. 93, p. 21.

¹² Cfr. S. ZAMBELLI, *La religione nel sistema penale e tra le mura del carcere*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, IV, 2001, p. 463, nota 20.

¹³ Cfr. A. CESERANI, *Immigrazione, sicurezza e religione nel d.l.130/2020. Cauti ripristini, qualche innovazione e molta continuità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, II, 2021, p. 456.

¹⁴ Si veda CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, 1° agosto 2021, p. 7, art. 3, consultabile all'indirizzo internet www.echr.coe.int.

¹⁵ Cfr. M.L. LO GIACCO, *Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni nelle carceri. Prime riflessioni*, in *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, a cura di E. CAMASSA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 158.

causa del pregnante etnocentrismo e delle problematiche rivolte a forme di integralismo che nel tempo hanno coinvolto l'Occidente¹⁶.

1.1 Regole minime in materia di trattamento penitenziario previste dall'Organizzazione delle Nazioni Unite

Oltre alle fonti sopracitate, un ruolo determinante è assunto dalla formulazione di norme sovranazionali minime di garanzia dei diritti all'interno degli istituti penitenziari in grado, una volta eliminata ogni forma d'imposizione confessionale e considerata la religione quale un'ulteriore offerta del trattamento aggregabile alla finalità rieducativa della pena¹⁷, di ampliare il novero delle libertà fondamentali riconosciute come imprescindibili per le persone sottoposte a restrizioni della libertà personale¹⁸ riferendosi: alla libertà religiosa nelle differenti forme di espressione¹⁹, all'esercizio del culto, nonché al proselitismo con opportuni limiti²⁰.

La prima statuizione di disposizioni e principi generali indirizzati al raggiungimento di *standard* minimi per il trattamento penitenziario è indicata dalle Regole Minime dell'Organizzazione delle Nazioni Unite adottate nel 1955, poi approvate nel 1957 dal Consiglio economico e sociale²¹, mediante una risoluzione

¹⁶ Cfr. R.M. GENNARO, *Religioni in carcere*, cit., pp. 71-72.

¹⁷ In particolare, il richiamo è all'ordinamento italiano che ha subito importanti modifiche nel tempo rispetto alla funzione assolta dalla religione in carcere tanto da giungere, dopo la riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, a ricomprendere la stessa tra gli elementi del trattamento penitenziario rivolti al perseguimento dello scopo rieducativo della pena detentiva. È l'art. 15 dell'ordinamento penitenziario (ord. pen.) ad individuare la religione tra gli elementi del trattamento penitenziario, ma è bene sottolineare che tale interpretazione dell'adesione ad una confessione è relativamente differente rispetto alla configurazione compiuta nelle disposizioni internazionali e sovranazionali che la riconducono, *in primis*, ad un diritto o ad una libertà, conformemente a quanto stabilito dalla Costituzione all'art. 19. Cfr. M. RUARO, P. BRONZO, *Gli elementi del trattamento*, cit., p. 56.

¹⁸ Cfr. S. ZAMBELLI, *La religione nel sistema penale e tra le mura del carcere*, cit., pp. 470-471.

¹⁹ La libertà religiosa si sostanzia all'interno degli istituti penitenziari anche come libertà negativa di non voler aderire a nessun culto, cioè nella libertà di essere atei, e l'amministrazione deve tutelare la libertà di scelta dei singoli, ma non può sollecitare nessuno a professare una religione. Cfr. M. RUARO, P. BRONZO, *Gli elementi del trattamento*, cit., p. 56.

²⁰ Cfr. S.I. CAPASSO, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, cit., p. 2.

²¹ Cfr. G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, I, 2012, p. 188.