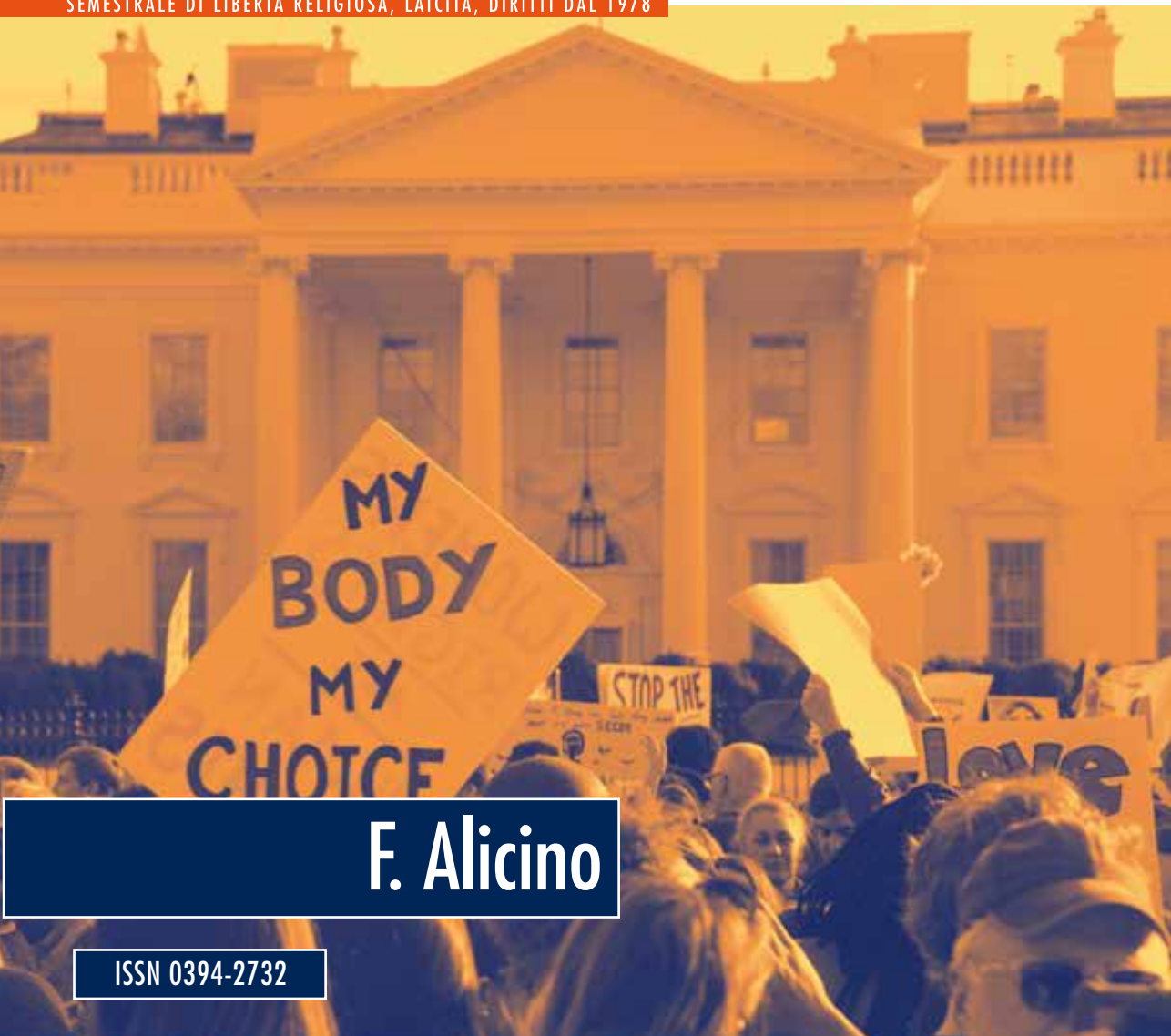




Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978



F. Alicino

ISSN 0394-2732

L'interruzione volontaria di gravidanza nel diritto comparato contemporaneo tra dimensione soggettiva e volontà normativa.

L'assistenza spirituale negli spazi di cura europei: modelli organizzativi e sfide dell'inclusione.

F. Alicino - P. Annicchino
 F. Balsamo - F. Botti
 P. Consorti - A. Cupri
 M.C. Ivaldi - E. Martinelli
 D. Milani - G. Mingardo
 T. Pagotto - S. Penasa
 M. Tomasi

L'assistenza spirituale in Italia. Il caso dei degenti e dei detenuti appartenenti a confessioni senza intese

Francesco Alicino

Professore ordinario di Diritto e Religione e incaricato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa, Università LUM di Casamassima (Bari)

ABSTRACT

Apprezzabile campo di indagine per testare la valenza e l'operatività di alcuni comparti delle democrazie costituzionali, l'assistenza spirituale negli istituti di

cura e nelle strutture carcerarie rappresenta una delle manifestazioni concrete della libertà religiosa. Questo articolo l'analizza con riferimento all'ordinamento italiano e in relazione ai degenti e ai detenuti appartenenti a confessioni senza intesa (ex art. 8.3 Cost.) e, talvolta, neanche riconosciute sotto l'egida della legislazione sui culti ammessi del 1029-30, come è il caso delle organizzazioni musulmane.

SOMMARIO

1. Introduzione – 2. Pluralismo cultural-religioso – 3. Assistenza spirituale nelle strutture di cura e socio-sanitarie – 4. Assistenza spirituale negli istituti penitenziari – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Viatico storico per l'affermazione dei caratteri permanenti del costituzionalismo occidentale, la libertà religiosa interagisce costantemente con il principio di eguaglianza. Che, consentaneo a quello di laicità e alla tutela del pluralismo, porta a sua volta a esaltare il diritto alla diversità¹. Il quale, quando

¹ G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2003 (prima ed. 1925), p. 18; A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA, G. ZANETTI (a cura di), *Le basi*



connesso con il fattore religioso, non di rado si concreta nell'adesione delle persone a soggetti collettivi confessionalmente connotati. Tanto che, in questa materia, le esigenze individuali si proiettano a livello delle formazioni sociali, riflettendosi con pari grado nelle quotidiane manifestazioni della libera professione di fede. Comprese quelle che prendono corpo con l'assistenza spirituale².

Apprezzabile campo di indagine per testare la valenza e l'operatività di alcuni comparti delle democrazie costituzionali, questo tipo di assistenza si materializza nel soddisfare i bisogni spiritual-religiosi di chi si trova, anche solo temporaneamente, in strutture di costrizione. Lo sono gli enti ospedalieri e di ricovero socio-sanitari nonché gli istituti di pena e prevenzione: incrociando i destini di persone in stato di vulnerabilità e soggezione, li vediamo impegnati nella erogazione di servizi di interesse generale³. Ambiti questi che, per gli stessi motivi, portano l'assistenza spirituale a intrecciarsi con la rilevanza pubblica delle religioni, indi con il sistema di relazione Stato-confessioni vigente in dati contesti ordinamentali. La conferma arriva da quello italiano, pertinente sul punto anche per il peculiare modello di laicità nonché per la conformazione della società alle prese, ora più che mai, con un'inedita geografia economica e socio-culturale.

L'Italia, infatti, sta vivendo una situazione inattesa e inimmaginabile sino a qualche anno fa. Forse la vive con ritardo rispetto ad altri Paesi occidentali.

filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale, Laterza, Roma-Bari, 2000.

² Per gli aspetti definitivi *ex plurimis* G. DALLA TORRE, *Evoluzione della disciplina sull'assistenza spirituale tra continuità e innovazione*, R. COPPOLA (a cura di), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 401; A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 1052; P. CONSORTI, *L'assistenza spirituale nell'ordinamento italiano*, in P. CONSORTI, M. MORELLI (a cura di), *Codice dell'assistenza spirituale*, Giuffrè, Milano, 1993, secondo il quale «le espressioni assistenza spirituale e assistenza religiosa sono state utilizzate in modo indistinto e come fossero sostanzialmente intercambiabili. A un più attento esame, però, la prima espressione si rivela di contenuto più ampio [...] l'assistenza spirituale è situabile in un orizzonte più vasto rispetto a quello della libertà religiosa: quest'ultima vincola più precisamente lo Stato a ricorrere – necessariamente – a organi delle confessioni religiose per l'espletamento di attività e funzioni di culto laddove determinate categorie di cittadini si trovino in situazioni di impedimento. Ne deriva che l'assistenza religiosa statale, almeno rimanendo all'oggi, risulta conseguenziale all'impegno di cui all'art. 3 della Costituzione».

³ A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, p. 1052 ss.



Ma la vive in tutta la sua complessità poiché, sotto l'influsso dei processi immigratori, in meno di una generazione il panorama culturale e confessionale è repentinamente mutato: da Paese a maggioranza cattolica, l'Italia è diventata una società segnata da una più intensa diversità, tale da comprendere soggettività collettive "altre". Fra queste spiccano le organizzazioni musulmane, le stesse che rami dell'amministrazione pubblica tentano di inglobare nel cosiddetto islam italiano⁴. Un islam che, non a caso, si candida a scalare le statistiche riguardanti le formazioni religiose, attestandosi come seconda o terza confessione.

Tutto ciò si riverbera negli orientamenti di degenti, ricoverati e detenuti presenti nelle relative strutture per le quali, tuttavia, la disciplina sull'assistenza spirituale è improntata a risalenti impostazioni. Quelle, in particolare, allevate nel silenzio del Parlamento, incapace di consegnare al Paese una legge sulla libertà religiosa attuativa dei principi e delle regole della Costituzione del 1948⁵ e dei collegati standard internazionali⁶, come peraltro sviluppati nell'orizzonte del costituzionalismo comparato⁷. Un silenzio, questo, assordante anche perché amplificato da vecchi arnesi normativi, quale la legislazione sui culti ammessi del 1929-30⁸, nonché dalla prassi elitaria progredita negli ultimi quarant'anni di storia repubblicana attorno al metodo-principio pattizio di cui agli artt. 7 (cpv) e 8.3 Cost⁹.

⁴ Utilizzo la definizione del Ministero dell'Interno, *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*, 1° febbraio 2017, www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf (consultato il 20/08/25).

⁵ R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), e con Prefazione di G. AMATO, *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.

⁶ Quelli, ad esempio, inerenti ai Nelson Mandela Rules ovvero *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* del 2025, www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf, su cui già K. MCCALLSMITH, *United Nations Standards Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules)*, in *International legal materials*, 2016, 55(6), pp. 1180-1205. Si veda anche I. Valenzi, *Minoranze religiose e assistenza spirituale. Riflessioni a partire dal progetto "Atlante dei diritti delle minoranze religiose e di convinzione nell'Unione europea"* in *Rivista telematica* (www.statoecliese.it), 2025, 8, pp. 144-177.

⁷ J.R. TRETERA Z. HORÁK (a cura di), *Spiritual Care in Public Institutions in Europe*, Verlag, Berliner Wissenschafts, 2019.

⁸ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo regio decreto n. 289/1930.

⁹ Su cui *ex plurimis* G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 144; G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 55; R. BOTTA,



2. Pluralismo cultural-religioso

Va in primo luogo osservato che nell'ordinamento italiano la tutela del pluralismo rinvia agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Carta¹⁰. Come è noto, dalla loro sistematica interpretazione è emersa la laicità dello Stato¹¹, elevata dalla Consulta a principio supremo ossia a uno dei fondamentali profili della forma repubblicana¹². Una laicità che, alla luce dell'articolata filiera costituzionale, si specifica attraverso le componenti del *favor religionis* e del *favor libertatis*: qui gli artt. 2, 3 e 19 Cost. enfatizzano i diritti e le libertà delle persone a praticare credenze religiose e non religiose; lì, con gli artt. 7, 8 e 20 Cost., il *favor religionis* focalizza l'attenzione sui soggetti collettivi confessionali e i relativi vertici istituzionali. Dalla loro combinazione deriva l'ambizione a tutelare i credenti (nel cattolicesimo), i diversamente credenti (nelle confessioni diverse dalla cattolica) e i non credenti (atei, agnostici, umanisti e razionalisti). Deriva cioè la tendenza a tener conto di una eguaglianza rispettosa delle libertà e, quindi, dei differenti modi di concepire e vivere il rapporto con la fede.

Rivestite di abiti teorici, queste considerazioni celano tuttavia difficoltà pratiche. Emergono dal vaglio concreto della normativa primaria e secondaria, rispetto alla quale si accentua l'influenza di radicati privilegi. Quelli che, oltre a solcare la distanza fra la Chiesa cattolica e le confessioni diverse (art. 8.2 Cost.), dividono queste ultime in due categorie: le religioni garantite dalle leggi sulla base di intese (art. 8.3 Cost.) e quelle senza. Le prime possono usufruire delle prerogative largo senso assimilabili a quelle attribuite alla Chiesa cattolica con

Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale. Lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio con appendice bibliografica e normativa, Giappichelli, Torino, 2002, p. 54; C. CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino, 1980, pp. 108-109; G. BATTISTA VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in V. PARLATO, G. BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 8-13; J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 16 luglio 2016; G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 13.

¹⁰ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2012, p. 128.

¹¹ Corte cost., 12 aprile 1989, 203.

¹² N. COLAIANNI, *Trent'anni di laicità (Rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 2020, 21, pp. 52-66.



i Patti lateranensi del 1929 come revisionati dall'Accordo di Villa Madama del 1984¹³. Le seconde si dividono in due altre sottocategorie: le confessioni riconosciute in base e con i notevoli limiti della legge degli anni Trenta del secolo scorso e quelle non riconosciute neanche come culti ammessi. Ne consegue un irragionevole rafforzamento del *favor religionis* che, impattando sul *favor libertatis*, genera diseconomie esterne: nel momento in cui riconosce facoltà e benefici pattizi alla Chiesa cattolica e a una ristretta cerchia di confessioni diverse, produce esternalità negative a danno di tutte le altre. Il risultato è l'affermazione di soggettività confessionali normativamente classificate per fasce di decrescente importanza. Una classifica, questa, su cui continuano peraltro a pesare visioni che, figlie di tradizionali filoni politico-ideologici, tendono a sorvolare sopra la mischia delle esperienze concrete¹⁴.

Insomma, tra la situazione reale e quella idealizzata dalla normativa vigente si crea un divario. La prima fotografa uno scenario cultural-confessionale diverso dal passato. La seconda ripropone i lineamenti di una istantanea ingiallita che, aggiornata attraverso le pigre e opportunistiche movenze della classe politica, è alimentata dal *wishful thinking* come delineato, in prima battuta, dal *favor religionis catholicae*. Un divario che, come si anticipava, finisce per ridimensionare la capacità dell'ordinamento di risolvere i problemi pratici della libertà religiosa. A cominciare da quelli che attengono al diritto di godere dell'assistenza spirituale nelle strutture obbligate.

3. Assistenza spirituale nelle strutture di cura e socio-sanitarie

Nel caso degli istituti di cura e socio-sanitari, questo diritto si intreccia con quello fondamentale della tutela della salute individuale e collettiva¹⁵. La sua applicazione deve perciò tenere conto del principio di eguaglianza, nella versione ragionevole e sostanziale della formula: ciò che chiama lo Stato laico a una azione promozionale. Deve cioè tendere a promuovere misure in grado di rimuovere gli ostacoli non necessari nel concreto esercizio delle libertà. Inclusive quelle attinenti alla professione di fede, nel cui solco si attesta – appunto – il

¹³ Accordi eseguiti e ratificati dalla legge 25 marzo 1985, n. 121.

¹⁴ Sul punto cfr. P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale in Italia*, Torino, Giappichelli, pp. 200-218.

¹⁵ Art. 32 Cost.



diritto all'assistenza spirituale¹⁶.

La conferma giunge dalla legge 12 febbraio 1968, n. 132, per cui gli enti e gli istituti di cura, oltre a soddisfare le esigenze dell'igiene e della tecnica ospedaliera, «devono avere almeno [...] il servizio di assistenza religiosa»¹⁷. Ragione per la quale, tra il personale si annoverano i ministri di culto capaci di assistere spiritualmente gli appartenenti alla confessione cattolica. Al contempo si sancisce il diritto per gli infermi delle religioni diverse a ricevere «l'assistenza dei ministri dei rispettivi culti»¹⁸. L'organizzazione è stabilita d'accordo con la direzione sanitaria in modo che sia coordinata con gli altri servizi di interesse generale. Le richieste di questo tipo vanno perciò trasmesse alle direzioni dei luoghi di cura i quali, ove necessario, devono reperire i ministri della confessione non cattolica¹⁹.

Più dettagliata la legge n. 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale. Un servizio che, alla luce delle correlate prescrizioni, comprende l'assistenza religiosa nelle strutture ospedaliere e di ricovero: deve essere elargita nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza dei degenti; l'unità sanitaria locale deve pertanto provvedere alla sua erogazione, concordandone programmazione e impostazione sulla base di intese stipulate con gli ordinari diocesani cattolici. Per gli altri culti l'intesa deve essere stipulata con le relative autorità competenti per territorio²⁰.

Lo schema della legislazione unilaterale si specchia nelle leggi di derivazione pattizia-bilaterale di cui ai citati artt. 7 (cpv) e 8.3 Cost. A sancirlo è l'Accordo di Villa Madama del 1984, che garantisce l'assistenza spirituale ai cattolici quando degenti «in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche»: è elargita con la guida di soggetti nominati dalle autorità italiane e su designazione di quelle ecclesiastiche, «secondo lo stato giuridico, l'organico e le modalità stabilite d'intesa» dai rispettivi organi²¹. Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo

¹⁶ Art. 3.

¹⁷ Art. 19, lett. 1, legge n.132/1968.

¹⁸ Art. 39, legge n.132/1968.

¹⁹ Art. 35 del D.P.R. 27 marzo 1969, n. 128.

²⁰ Art. 38 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

²¹ Art. 11, legge 121/1981.



V della Costituzione²², le Regioni hanno incrementato il loro protagonismo in questo settore stipulando con le Conferenze Episcopali Regionali apposite intese: sono volte a disciplinare in dettaglio l'assistenza religiosa cattolica negli istituti di cura pubblici e in quelli privati convenzionati²³.

Su questa linea si muovono anche le leggi *ex art.* 8.3 Cost., che prevedono disposizioni sull'assistenza spirituale a favore di degenti aderenti a confessioni con intesa. Per quelle senza, ma comunque riconosciute ai sensi della legislazione degli anni Trenta del secolo scorso, rileva l'art. 5 del regio decreto n. 289/1930: statuisce che «i ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a frequentare i luoghi di cura e di ritiro per prestare l'assistenza religiosa ai ricoverati che la domandano. L'autorizzazione è data da chi è preposto alla direzione amministrativa del luogo di cura o di ritiro e deve indicare le modalità e le cautele con cui l'assistenza deve essere prestata».

Con riferimento alle altre confessioni presenti sul territorio e sprovviste non solo di intese ma anche dei riconoscimenti di cui alla legge sui culti ammessi, si registrano vuoti normativi. La riprova giunge da quelli riguardanti degenti che aderiscono all'islam, per cui le tipiche movenze dell'italico *favor religionis* ha finora portato al riconoscimento come ente morale di culto del solo Centro islamico culturale d'Italia²⁴: un riconoscimento da cui sono esclusi tutti gli altri gruppi variabilmente afferenti alla *humma al-islāmiyya*²⁵. Il che finisce per urtare con la possibilità di questi fedeli di godere del diritto all'assistenza spirituale, tanto più carente se si considerano specifici dettami confessionali: quelli che, ad esempio, al periodo di degenza aggiungono il rito del lavaggio della salma, spesso impraticabile nel caso in cui il decesso avvenga nella struttura ospedaliera o socio-sanitaria.

²² Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

²³ V. TURCHI, *Le ultime intese regionali in materia di assistenza religiosa cattolica nelle strutture sanitarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, n. 2, pp. 426-451;

I. BOLGIANI, *Assistenza spirituale nelle strutture sanitarie lombarde: l'Accordo tra Regione e Comunità Ebraica di Milano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, n. 2, pp. 457-478.

²⁴ Al quale è stata «riconosciuta la personalità giuridica, contestualmente all'approvazione dello statuto»; D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712.

²⁵ Per cui si rinvia F. ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam. The Legal Status of Muslims in Italy*, Routledge, London-New York, 2023, pp. 1-48, e alla relativa bibliografia ivi pure riportata.



Più nello specifico, per quanto riguarda il versante dell'assistenza spirituale dei degenti di fede musulmana, si evidenziano una serie di mancanze e assenze. Riguardano gli spazi dedicati alla pratica religiosa quotidiana (sale di preghiera o del silenzio), l'alimentazione halal, la formazione del personale ospedaliero in relazione alle evenienze religiose dei pazienti musulmani, il personale di culto qualificato, i mediatori culturali e linguistici. La situazione non cambia con il lavaggio della salma, rispetto al quale va peraltro notato che nella galassia musulmana non vi è uniformità d'intenti, in quanto i riti sono sovente condizionati da usanze locali. Non mancano però pratiche che ricorrono con maggiore frequenza. È il caso del rituale del lavaggio con acqua tiepida e sostanze profumate, eseguito in numero dispari da un fedele dello stesso sesso del defunto ossia da figure religiose (parenti, anziani o fedeli) accreditate da una organizzazione musulmana: al termine del lavaggio il corpo deve essere avvolto in un lenzuolo bianco, riposto nel terreno senza la bara, sul fianco destro e rivolto verso la Mecca. Anche in questo caso molte strutture ospedaliere o di assistenza socio-sanitaria mostrano carenze e assenze. Riguardano, ad esempio, le sale mortuarie in grado di garantire un accettabile livello di riservatezza e l'utilizzo di quantità di acqua occorrente per i ripetuti lavaggi; ciò che premette la presenza di canali di scolo capaci di favorire un rapido deflusso.

Ora, innanzi a queste difficoltà si è sovente optato per soluzioni approssimative, inclusa quella di un lavaggio senza utilizzo di acqua. A ciò si aggiunge l'assenza di elenchi nominativi e di specifiche certificazioni confessionali riguardanti soggetti religiosi accreditati: cosa oltremodo complicata dal fatto che, come si notava in precedenza, la stragrande maggioranza delle organizzazioni musulmane presenti e operanti sul territorio italiano non solo non possiede una intesa ex art. 8.3 Cost., ma non è neanche riconosciuta in base alla legislazione sui culti ammessi.

In generale, per i fedeli di religioni senza intese e, nel caso delle comunità musulmane, sprovviste di riconoscimenti di cui alla normativa degli anni Trenta del secolo scorso, il sentiero sinora percorso per garantire un livello minimo di assistenza spirituale è stato quello della bilateralità amministrativa e non convenzionale, variamente localizzata. Prende corpo con convenzioni o protocolli sottoscritti dalle direzioni delle singole strutture di cura e i rap-



presentanti di gruppi confessionali operativi sul territorio²⁶. Talvolta vengono redatti con l'ausilio delle autorità pubbliche e tenendo conto della normativa regionale, peraltro altrettanto variegata se non anche lacunosa²⁷.

4. Assistenza spirituale negli istituti penitenziari

Non dissimile la situazione delle carceri, rispetto alle quali la posizione di assoggettamento dei detenuti non giustifica l'abbandono del primato della persona umana né, tanto meno, una compressione della sua dignità, oltremodo insopportabile alla luce della Costituzione italiana e delle relative libertà fondamentali²⁸. Compresa quella afferente all'art. 19 Cost. che, raccordandosi con gli artt. 2, 3 e 27 Cost., si concreta nel diritto dei detenuti a un'adeguata assistenza spirituale.

È quanto emerge dalla disciplina legislativa sull'ordinamento penitenziario che, sottolineando la finalità rieducativa della pena²⁹, rinvia alla libertà di professare la fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto³⁰. Si tratta, tuttavia, di enunciazioni di principio che non sempre trovano riscontro nella quotidiana fatica degli istituti di pena e prevenzione, sovente affetti da condizioni (sovraffollamento, edifici fatiscenti, mancanza di personale, carenze medico-sanitarie) tali da paventare ipotesi di trattamenti inumani e degradanti;

²⁶ Gli esempi sono forniti: dal progetto Tavolo Interreligioso di Roma nell'ambito del quale nel giugno 2012 è stato firmato un Protocollo tra le comunità religiose diverse dalla cattolica e l'Azienda San Camillo Forlanini di Roma; dal progetto Le cure dello Spirito attivato all'Ospedale Molinette dell'Azienda Città della Salute e della Scienza di Torino, progetto che nel 2008 la Regione Piemonte ha esteso a tutte le Aziende Sanitarie regionali; dal progetto Insieme per prenderci cura, nata dalla collaborazione tra Biblioteca Ambrosiana, COREIS (Comunità Religiosa Islamica Italiana), AME (Associazione Medica Ebraica), Collegio IPASVI Milano-Lodi-Monza e Brianza e Fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico; dal Protocollo del 26 gennaio 2005 sottoscritto dall'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi n. 33 (FI) e dalla Comunità Islamica di Firenze e Toscana.

²⁷ Ad esempio: l'art. 1 e l'allegato B della legge 10 aprile 1989, n. 12, della Regione Emilia-Romagna; l'art. 10 della legge 3 febbraio 1993, n. 9, della Regione Sardegna; l'art. 11 della legge 19 aprile 1995, n. 22, della Regione Puglia; l'art. 11 della legge 30 gennaio 1991, n. 7, della Regione Sicilia; la legge 14 aprile 1997, n. 13, della Regione Sardegna; la delibera G.R. 14/07/2008, n. 8-9172 della Regione Piemonte; la delibera 17/02/1999, della Regione Toscana.

²⁸ Corte cost., sent. 11 febbraio 1999, n. 26.

²⁹ Art. 15 legge 26 luglio 1975, n. 354.

³⁰ Art. 26 legge 26 luglio 1975, n. 354.



lo registra da ultimo la sentenza del 27 marzo 2025, quando la Corte sovrastatale ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ovvero per inadempienze in relazione al diritto di cura in carcere³¹.

A ciò si aggiunge il fatto che la geografia religiosa carceraria è stata letteralmente stravolta negli ultimi tre decenni come, non a caso, dimostra l'aumento del numero dei detenuti di formazioni sociali diverse dalla cattolica. Tra queste la parte della protagonista è ancora una volta attribuita alla confessione musulmana che, nel complesso, si attesta come la religione maggiormente osservata dalla popolazione carceraria, dopo il cattolicesimo. Il che ha amplificato i problemi legati all'assistenza spirituale negli istituti di pena e prevenzione italiani. Problemi che, come si anticipava, ripropongono le caratteristiche di quelli registrati nei luoghi di cura e socio-sanitari, compresa un'ineguale possibilità di fruire del diritto di libertà religiosa; con tutto quello che ciò comporta in termini di esternalità negative.

Con riferimento all'assistenza spirituale, anche per il sistema carcerario è infatti possibile evidenziare diverse modalità operative, frutto di altrettanti regimi normativi. Uno attiene ai detenuti di fede cattolica, per i quali l'ordinamento penitenziario assicura la celebrazione di riti che, nei singoli istituti, sono affidati a un cappellano, stabilmente inserito all'interno della struttura come personale aggiunto. Per i fedeli appartenenti a religioni munite di legge su base di intesa ex art. 8.3 Cost. l'assistenza spirituale è invece effettuata su richiesta dei detenuti o su iniziativa dei ministri di culto. I quali, inseriti negli elenchi disponibili presso i Ministeri dell'Interno e della Giustizia (elenchi stilati in concerto con i rappresentanti delle organizzazioni confessionali) possono accedere agli istituti senza particolari autorizzazioni. Quanto ai fedeli di confessioni diverse dalla cattolica e prive di un accordo ex art. 8.3 Cost., in rilievo si pone il regio decreto n. 289/1930, per cui i ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a prestare assistenza religiosa ogni qual-

³¹ Corte EDU, Niort c. Italia, 27 marzo 2025, app. n. 4217/23. Si veda anche l'intervento del Presidente della Repubblica italiana il quale, il 1° luglio 2025, ricevendo al Quirinale il Direttore del DAP e una rappresentanza della polizia penitenziaria, ha affermato che «nelle carceri italiane i detenuti vengono sottoposti, e in massa, a trattamenti inumani e degradanti».



volta vi sia una richiesta dei detenuti o dei loro familiari³². E non si dimentichi che, nel solco di questa disposizione, la prassi ha evidenziato altri due modi di operare.

Il primo deriva dal regolamento esecutivo dell'ordinamento penitenziario, per il quale la direzione dell'istituto può autorizzare l'accesso a ministri di culto su cui il Ministero dell'Interno si è espresso con parere favorevole al termine di una procedura connotata, va detto, dalle tipiche movenze dell'habitat burocratico italiano: il detenuto individua il ministro di culto, lo segnala alla direzione dell'istituto che, a sua volta, invia le generalità del religioso all'Ufficio centrale del trattamento penitenziario, Ufficio incardinato presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP); dopodiché il nominativo è trasmesso al Ministero dell'Interno per l'ottenimento di un parere redatto sulla base dei rapporti delle prefetture e delle questure del luogo in cui è situata la struttura carceraria; a seguito di questi adempimenti, la Direzione centrale dei detenuti e del trattamento del Ministero della Giustizia rilascia eventualmente l'autorizzazione.

L'altra modalità fa capo al magistrato di sorveglianza che, su parere del direttore dell'istituto di pena e prevenzione, concede al ministro di culto l'accesso: l'appiglio legale è qui fornito dalla legislazione sull'ordinamento penitenziario, per la quale può accedere alla struttura chi, avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostri di potere promuovere contatti tra la comunità carceraria e la popolazione esterna³³.

La farraginosità complessiva di questi procedimenti si accentua per le persone detenute che professano una religione sprovvista di legge su base di intesa e, come nel caso delle organizzazioni musulmane, neanche riconosciuta sotto l'egida della legislazione sui culti ammessi. In particolare, la difficoltà si intensifica nella ricerca di personale religioso abilitato a fornire assistenza spirituale: una difficoltà tale che le evenienze legate a questa assistenza spesso non vengono soddisfatte. E anche in siffatto frangente l'attenzione si proietta sulle persone detenute di fede musulmana.

La loro presenza negli istituti di pena e detenzione totalizza il 12 per cento

³² Art. 6 regio decreto n. 289/1930.

³³ Art. 17, comma 2, legge 26 luglio 1975, n. 354.



della popolazione carceraria³⁴. Eppure soltanto quarantatré ministri di culto di questa religione sono autorizzati ad accedere nelle strutture detentive per prestare assistenza spirituale. Un numero, questo, nettamente inferiore a quello segnato da ministri di confessioni provviste di leggi su base di intesa di cui all'art. 8.3 Cost. È il caso di chi assiste fedeli valdesi e buddisti, la cui presenza nelle carceri italiane ammonta rispettivamente allo 0,3 e allo 0,1 per cento. Lo stesso si dica per i Testimoni di Geova che, pur in assenza di accordo ex art. 8.3 Cost., vantano 504 ministri di culto impegnati nell'assistenza spirituale di una quantità di fedeli pari allo 0,06 per cento dell'intera comunità detentiva³⁵.

Similmente a quanto registrato con riferimento ai luoghi di cura, anche per le carceri si è optato per la prassi delle convenzioni e dei protocolli che, tra gli altri, vede protagonisti il DAP, le direzioni delle singole strutture carcerarie e le rappresentanze di date organizzazioni confessionali. La riprova giunge dal protocollo stipulato nel 2015 fra il DAP e l'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia (UCOII)³⁶. Rilanciato nel 2020³⁷, il documento ha creato un precedente per la redazione dell'accordo stipulato con la Conferenza Islamica Italiana (CII)³⁸. Entrambi i protocolli sono infatti volti a favorire l'accesso negli istituti penitenziari di imam e guide religiose, i cui nominativi sono indicati dall'UCOII e dalla CII.

³⁴ Al 2020 erano 7.365 i detenuti di fede musulmana presenti nelle carceri italiane. Un dato ufficiale, probabilmente al ribasso se si considera che non è stata rilevata la fede religiosa di oltre quindici mila persone. Ad ogni modo, l'Islam in carcere si attesta come seconda religione (circa il 12%), dopo quella cattolica (circa il 55%). Sul punto ANTIGONE, Figli di un dio minore. La libertà di religione, XIII rapporto, reperibile su www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/02-liberta-di-culto/ (consultato il 25/08/25). Si veda anche N. CENETIEMPO, *Le difficoltà quotidiane dei detenuti di fede islamica nelle carceri italiane*, in *Altraeconomia*, 1 luglio 2024.

³⁵ Dati aggiornati al 16 gennaio 2020 e reperibili dal sito del Ministero della Giustizia, Religioni, www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_0_5.page# (consultato il 25/08/25).

³⁶ 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 *Rivista telematica* (www.statoe.chiese.it), 2018, n. 24, pp. 1-30.

³⁷ Si veda <https://ucoii.org/wp-content/uploads/2020/01/Protocollo-Intesa-DAP.pdf> (consultato il 25/08/25).

³⁸ Si veda www.conf-islamica.it/confederazione-islamica-italiana/la-cii-firma-laccordo-con-il-dap-ministero-di-giustizia/ (consultato il 25/08/25).



Alimentata dalla necessità dell'amministrazione penitenziaria di individuare ministri di culto e assistere spiritualmente le persone detenute di fede musulmana, la prassi dei protocolli e delle convenzioni è peraltro servita nell'opera di prevenzione e contrasto dei processi di violenta radicalizzazione cui, com'è noto, è particolarmente esposto il mondo carcerario³⁹.

5. Conclusioni

In fondo, il tema dell'assistenza spirituale riporta l'attenzione su problematiche non strutturalmente diverse da quelle innervate nel lungo processo di secolarizzazione⁴⁰: come conciliare l'unità con la diversità? come offrire un ordine giuridico nel quale possano convivere dignitosamente credenti di diversa origine e denominazione nonché non credenti? Domande queste che, non per nulla, si connettono con la valenza e l'operatività della libertà religiosa che, come si ricordava, è parte integrante del principio di eguaglianza e di quello supremo di laicità, nel senso individuale e collettivo delle espressioni. La conferma giunge dalle esigenze spirituali di degenti e detenuti appartenenti a confessioni senza intesa. Un ambito questo che, di fronte a quadri normativi incerti, è dominato dallo spontaneismo e la discrezionalità degli attori pubblici e privati. Quelli che, con alterni risultati, operano nei settori di interesse generale e nei vari livelli di partecipazione democratica (nazionale, regionale e locale).

Sul punto va peraltro osservato che, a seguito della nota sentenza n. 203 del 1989 della Corte costituzionale, la specialità del regime pattizio di cui agli artt. 7 (cpv) e 8.3 Cost. è stata via via incanalata all'interno degli argini elevati dal principio supremo di laicità. In materia si sono così affermati nuovi spa-

³⁹ Su cui si rinvia a F. ALICINO, *Italy: Tested by New Religious Diversity—Religion in the Prison System*, in J. MARTÍNEZ-ARIÑO, A.L. ZWILLING (a cura di), *Religion and Prison: An Overview of Contemporary Europe*, Springer, Cham, 2020, pp. 219-236, e alla bibliografia ivi pure riportata.

⁴⁰ F. CORDERO, *Riti e sapienza del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1981, p. 215 ss.; P. BELLINI, *Respublica sub Deo. Il primato del sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanista*, Le Monnier, Firenze, 1981, p. 112 ss.; P. PRODI, *Una storia della giustizia: dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 401 ss.; P. PRODI, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 105 ss.; C. TAYLOR, *A Secular Age*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Mass., 2007; C. TAYLOR, *Western Secularity*, in *The Immanent Frame*, agosto 2011; P. PRODI, *Storia moderna e genesi della modernità*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 25-89.



zi per la legislazione unilaterale, su cui però continua a pesare il silenzio del Parlamento: silenzio che, come si notava, è amplificato dal vuoto di risalenti strumenti normativi, a cominciare da quelli afferenti alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30. Tali spazi hanno così alimentato iniziative di rami specifici dell'amministrazione statale e di soggetti privati direttamente o indirettamente impegnati nell'erogazione di servizi di interesse generale: iniziative che tendono a favorire nuovi canali di collaborazione con specifiche comunità di fede. Ed è proprio in questo rinnovato contesto che si inseriscono i protocolli e gli accordi in tema di assistenza spirituale, a cominciare da quelli riguardanti i fedeli musulmani.

La loro base legale non può essere quella degli artt. 7 (cpv) e 8.3 Cost., ma al più la legge n. 241/1990 per cui «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento» amministrativo⁴¹. I protocolli e gli accordi succitati, infatti, non hanno come obiettivo il rafforzamento dell'identità delle confessioni e dei relativi diritti di autonomia organizzativa e strutturale; come invece succede con gli artt. 7 e 8 della Costituzione repubblicana. Detto con altre parole, con l'assistenza spirituale ad essere in gioco è il bilanciamento tra la *libertas fidei* del singolo individuo (indigente o detenuto) e gli interessi pubblicamente e socialmente rilevanti; quelli, appunto, tutelati mediante servizi erogati dalle strutture obbligate (istituti di pena e luoghi di cura). Un bilanciamento comune a tutte le persone e, a maggior ragione, a tutte le confessioni, comprese quelle sprovviste di patti e intese di cui agli artt. 7 e 8 o non ancora riconosciute in forza della normativa su culti ammessi degli anni Trenta del secolo scorso.

Affetti da eccessiva discrezionalità amministrativa, la prassi degli accordi e dei protocolli rischia tuttavia di riprodurre (dal basso e sotto forme diverse rispetto a quelle prodotte attraverso la bilateralità pattizia) irragionevoli distinzioni, come tali suscettibili di tradursi in vere e proprie discriminazioni. Tanto più in presenza di una situazione legislativa che, nel momento in cui favorisce l'ampliamento dei margini di intervento dei soggetti pubblici e privati impe-

⁴¹ Art. 9 legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.



gnati nei settori or ora richiamati, porta a stressare il principio di eguaglianza, nel senso costituzionale e ragionevole della formula.

Motivo per cui occorre un'analisi seria e precisa di tutte gli esperimenti sviluppati attorno all'assistenza spirituale nelle strutture obbligate e nei vari livelli territoriali di governo. In modo che da questi si possano poi desumere delle buone pratiche. Le quali, alla luce dei principi e delle regole costituzionali e degli standard internazionali, possano a loro volta costituire la base per concrete indicazioni. Quelle che, senza sorvolare sopra le evidenze empiriche, potrebbero a loro volta favorire lo sviluppo di discipline improntate a un'efficace tutela della libera manifestazione della professione di fede, con tutto il suo portato di esigenze individuali e collettive.

Era il tentativo originato in seno al Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano che, composto da professori universitari ed esperti di differenti discipline, veniva istituito nel 2020 con decreto del Ministro dell'Interno⁴²: un tentativo che, alieno da qualsivoglia orientamento politico, si era rigorosamente attestato sul piano tecnico-giuridico. Lo dimostrano i vari documenti di studio e analisi che, attraverso il coinvolgimento di attori pubblici e privati impegnati a livello nazionale e locale⁴³, sono stati prodotti da questo organo a beneficio delle istituzioni, delle comunità di fede e della società civile. Fatto sta che, a partire dal 2022, il Consiglio veniva convocato dal Ministero dell'Interno una volta soltanto, il 13 luglio del 2023. In quella sede si conveniva su un piano di lavoro che, come si legge nel comunicato del giorno dopo e ancora visibile sul sito del Viminale, sarebbe stato sostenuto «con le risorse della nuova programmazione FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)»⁴⁴. Nei mesi successivi il Consiglio, delineava così varie proposte nel solco delle indicazioni ricevute dal Ministero. Da quel momento, tuttavia, nulla si concretizzava: il Consiglio non era più convocato, i rapporti per la definizione dei progetti venivano sospesi, nessuna iniziativa era avviata o calendarizzata. Al punto che nell'ottobre 2024 con

⁴² Si veda Ministero dell'Interno (2020).

⁴³ Fra questi il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, la Direzione centrale degli affari dei culti e per l'amministrazione del fondo edifici di culto, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani-ANCI, varie comunità religiose.

⁴⁴ Ministero dell'Interno, *Riunito al Viminale il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano*, 14 luglio 2023, www.interno.gov.it/it/notizie/riunito-viminale-consiglio-relazioni-lislam-italiano (consultato il 25/08/25).



missive inviate al Ministro dell'Interno tutti i membri si dimettevano in blocco⁴⁵.

Queste vicende e quelle descritte più innanzi dimostrano che le questioni attinenti alla libertà religiosa, al pluralismo cultural-confessionale e al principio di laicità non sono collocabili su un piano di pura, geometrica oggettività. Non lo sono perché si posizionano nella parte più alta dell'ordinamento, in quell'area del diritto al confine con la politica. Un'area caratterizzata dalla prudente duttilità della Costituzione, il più politico dei documenti giuridici e il più giuridico dei documenti politici. Il che permette alle sue disposizioni di interagire con l'esperienza umana, rimodulandosi in conformità ai cambiamenti prodotti nella e dalla società. Cambiamenti che, d'altra parte, quando attengono alla religione diventano spesso terreno di scontro ideologico, vieppiù alimentato da una informazione falsamente neutrale, dalle propensioni corporative di organiche accademie e da dirigenze partitiche (di centro, di destra e di sinistra) sempre più attente all'andamento dei sondaggi che alla razionale gestione della cosa pubblica. Sotto le pressioni e le spinte di queste attitudini, i problemi pratici della libertà religiosa tendono ad essere negativamente politicizzati. Al punto che il loro *côté* giuridico si indebolisce perdendo efficacia normativa e consistenza operativa. Ed è proprio la tematica dell'assistenza spirituale nelle strutture obbligate a dimostrarlo.

Una tematica questa che, alla luce dell'esperienza concreta e i dati di realtà, sottolinea il bisogno di norme e prassi chiare, ragionevoli e codificate. Un bisogno rispetto al quale, sotto la pressione di interessi elettorali e inesauribili passioni mediatiche, i detentori delle macchine normative reagiscono con propensioni oltremodo polarizzate, che oscillano dall'inerzia alla spiccata faziosità. Nelle relative trame si inserisce così lo spontaneismo e la discrezionalità di attori pubblici e privati contigui ai servizi di interessi generali. Di modo che su di questi si scarica la gestione dei problemi pratici legati alla libera professione di fede e al principio di eguaglianza. Libertà e principio consentanei, come si diceva, alla tutela del pluralismo cultural-confessionale e della laicità dello Stato.

⁴⁵ Si veda per tutti La Repubblica, Il consiglio del Viminale per le relazioni con l'islam si dimette in polemica con Piantedosi, 17 ottobre 2024.