

**L'ASSISTENZA SPIRITUALE AI DETENUTI MUSULMANI
NEGLI ISTITUTI DI PREVENZIONE E DI PENA
E IL MODELLO DEL PROTOCOLLO D'INTESA:
PRIME ANALISI**

ALBERTO FABBRI*

SOMMARIO: 1. Il Protocollo d'intesa e le finalità dell'accordo. – 2. La scelta dell'UCOII. – 3. La normativa sui ministri di culto islamici. – 4. Il trattamento in carcere e l'azione rieducativa in capo ai ministri di culto 'secondo protocollo'. – 5. Osservazioni al modello di Protocollo previsto per l'assistenza nelle strutture sanitarie. – 6. La formazione prevista dal Protocollo. – 7. Presa d'atto di nuovi modelli di assistente religioso e dirigente.

***Abstract** – La crescente presenza di fedeli di religione islamica negli istituti di detenzione e di pena rende sempre più evidente l'importanza che rivestono le modalità di esercizio del diritto alla libertà religiosa, anche per gli aspetti che riguardano la presenza di assistenti spirituali.*

Il Protocollo del 2015 costituisce un modello di risposta alle continue richieste da parte dei carcerati, anche per l'intento di procedere al reclutamento di figure professionali, le quali possano appagare le domande di assistenza spirituale, nel pieno rispetto dei necessari controlli da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Il Protocollo contiene in sé molte aspettative, presentandosi come strumento per la promozione di interessi condivisi, sia dall'Amministrazione, sia dall'internato, sia dalla confessione religiosa, sempre più chiamata ad essere un soggetto interlocutore e garante.

* (Professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Urbino "Carlo Bo").

1. Il Protocollo d'intesa e le finalità dell'accordo.

Il recente *Protocollo d'intesa per favorire l'accesso di mediatori culturali e di ministri di culto negli istituti penitenziari*, sottoscritto il 5 novembre 2015, tra il Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e l'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia (UCOII)¹, rappresenta un importante tassello nella realizzazione piena dell'esercizio della libertà religiosa nelle istituzioni penitenziarie (in relazione alla presenza di ministri di culto). Già con l'approvazione della *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati*², si è dato completamento a un percorso di ampia portata nel quale i detenuti vengono resi sempre più partecipi dei diritti loro riconosciuti, anche in un luogo limitativo delle libertà³, e delle modalità per darvi realizzazione.

¹ Per il testo del Protocollo www.giustizia.it, sezione strumenti, categoria Protocolli (contatto del 9 dicembre 2016). Anche in *questo fascicolo*, p. 171. L'UCOII si costituisce come associazione nel 1990 ad Ancona, sulla scia dell'USMI (Unione degli studenti musulmani in Italia) e per iniziativa dei membri del Centro culturale islamico di Milano e Lombardia. Attualmente l'Unione comprende associazioni, moschee e luoghi di preghiera e fornisce alle comunità e ai musulmani una serie di servizi e di attività di orientamento. L'UCOII, pur presentandosi come la realtà musulmana più diffusa e radicata nel territorio italiano, si inserisce nell'articolato e plurale associazionismo islamico presente in Italia, senza assumere il ruolo di ente esponenziale della confessione islamica.

² *Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati* - Allegato decreto del Ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012, in attuazione del d.P.R. 5 giugno 2012, n. 136, con cui è stato stabilito il contenuto della *Carta* di cui all'art. 69 comma 2 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, come modificato dall'art. 1 del d.P.R. 5 giugno 2012, n. 136. In particolare relativamente alla *Vita quotidiana* è riconosciuto il diritto di praticare il proprio culto, di fruire dell'assistenza spirituale del cappellano cattolico e di partecipare ai riti religiosi nelle cappelle cattoliche o nei locali adibiti ai culti acattolici; *Rapporti con la società esterna*: i detenuti e gli internati hanno il diritto di avere colloqui visivi con i familiari o con persone diverse (quando ricorrono ragionevoli motivi); *Detenuti stranieri*: hanno il diritto di soddisfare [...] le loro esigenze di vita religiosa e spirituale. *Allegato 1 - Glossario: Soggetti che operano all'interno dell'istituto penitenziario con i quali ogni detenuto può chiedere di conferire*: gli assistenti volontari i quali partecipano alle attività trattamentali anche in forme organizzate ed associate; il cappellano ed i ministri di culto.

³ Nella relazione Istat su *I detenuti nelle carceri italiane*, presentata il 19 marzo 2015, relativa all'anno 2013, a fronte di una popolazione di 62.536 persone, i detenuti stranieri sono pari al 34,9% e provengono per la maggior parte dall'Africa (46,3%), in particolare da Marocco e Tunisia (rispettivamente 18,6 e 12%), e

Il Protocollo costituisce un *unicum* nel panorama carcerario italiano e si appresta a diventare il modello di riferimento per sperimentare nuove possibilità di introdurre ministri di culto nei luoghi di detenzione e di pena, per garantire l'effettivo esercizio della libertà religiosa⁴.

L'istituto del Protocollo si presenta dunque come lo strumento giuridico in grado di far dialogare, e di far convergere verso una dimensione appagante, entrambe le parti coinvolte. La forma negoziale utilizzata dalla pubblica Amministrazione nel disciplinare rapporti convenzionali anche con enti non pubblici, come nel caso della comunità religiosa islamica, nell'ambito dell'autonomia giuridica delle parti interessate, ripropone un modello relazionale ampiamente utilizzato in ambito amministrativo e pienamente conforme alla natura del soggetto promotore.

L'intesa sottoscritta si presenta come forma ordinaria di promozione di interessi condivisi, con la quale le parti non hanno inteso tanto colmare un vuoto legislativo e stimolare gli organi competenti alla realizzazione di una legge che andasse ad affiancare quella generale, quanto piuttosto dare attuazione alle disposizioni normative, nell'agevolare e nel semplificare le procedure di reclutamento dei ministri di culto.

Questo lo si evince chiaramente fin dalla premessa del Protocollo nella quale l'ente preposto, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), manifesta l'intenzione di "avviare una collaborazione con le comunità islamiche esterne al fine di favo-

dall'Europa (41,6%). L'aggiornamento al 31 agosto 2016 del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica, riporta 54.195 detenuti, di cui 18.311 stranieri.

⁴ Per una disamina cfr. M. CARNÌ, *Islam e ministri di culto*, in *Comunità islamiche in Italia, Identità e forma giuridica*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Torino, 2015, pp. 211-243; S. ANGELETTI, *Le attività delle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, in *Comunità cit.*, pp. 155-173; N. GIORDANO, *Proselitismo in carcere e ruolo del ministro del culto islamico*, in *Quaderni ISSP*, n. 9, pp. 67-72; S. FERRARI, *La formazione degli imam*, in *Fondazione ISMU*, 15, rapporto 2009, pp. 237-249; G. MAROTTA, *Detenuti stranieri in Italia: dimensione e problematiche del multiculturalismo penitenziario*, in *Rassegna Penitenziaria e criminologica*, 2003, n. 1-2, pp. 47-59; R. SANTORO, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in *Rivista telematica (www.statoe.chiese.it)*, dicembre 2010, pp. 1-9; *Coscienza e libertà, L'assistenza spirituale nei luoghi di cura e di reclusione*, n. 48, 2014.

rire l'accesso di mediatori culturali e *imam*", e creare le condizioni ottimali per l'ingresso di figure confessionali. Anche il richiamo esplicito agli articoli dell'Ordinamento penitenziario⁵ e del Regolamento esecutivo⁶, secondo la formula "ai sensi del", è un chiaro segnale di applicabilità normativa concreta e non astratta. Infine va segnalato che il Protocollo si presenta come un progetto sperimentale di durata biennale, durante il quale saranno coinvolti alcuni istituti di pena individuati in separati accordi; la verifica del progetto sarà determinante per procedere ad un rinnovo che sarà comunque adottato con provvedimento formale e non con la formula del silenzio-assenso.

Una volta constatato che le parti firmatarie non hanno inteso ampliare le fonti che disciplinano l'assistenza spirituale negli istituti penitenziari, l'attenzione si sposta sul contenuto del Protocollo.

Questo Protocollo intende agevolare le relazioni stabili, di natura collaborativa, con le comunità islamiche, con l'UCOII prima firmataria e apripista; relazioni finalizzate a favorire l'accesso di mediatori culturali e ministri di culto negli istituti di pena.

L'esigenza dell'intesa nasce da un'attenta analisi della popolazione carceraria, con oltre 10.000⁷ detenuti "provenienti da Paesi tradizionalmente di fede musulmana". L'alto numero di praticanti la religione musulmana ha permesso che nei singoli istituti penitenziari venissero adibiti spazi a sale di preghiera, altre volte "il culto è esercitato nelle stanze detentive o in locali occasionali a causa delle carenze strutturali", riuscendo comunque a ottenere risposte concrete alle esigenze legate all'esercizio del culto. Quello

⁵ L. 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, in *Gazz. Uff.* 9 agosto 1975, n. 212, S.O. Per le modifiche L. 10 ottobre 1986, n. 663, d'ora in poi Ord. penit.

⁶ D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*, in *Gazz. Uff.* 22 agosto 2000, n. 195, S.O, d'ora in poi Reg. esec.

⁷ Così come indicato nel Protocollo. L'associazione Antigone afferma che "su un totale di oltre 52.400 detenuti nei penitenziari italiani, il 55,9% (29.161 persone) si dichiara cattolico, con una netta prevalenza di italiani, l'11,1% (per un totale di 5.781) è di fede islamica (di cui 119 italiani), il 4,3% gli ortodossi (2.223 detenuti), mentre altre religioni (da quella buddista, a quella Hindu, ebraica, anglicana ecc.) oscillano fra uno 0,1 e 0,4%", www.associazioneantigone.it (contatto del 9 dicembre 2016).

che invece risulta particolarmente carente è la “presenza della comunità esterna, atteso che accedono (negli istituti) solo 9 soggetti che rivestono la figura di *imam* e 14 mediatori culturali”⁸. Va aggiunto che il Dipartimento pone particolare attenzione alle motivazioni di fondo che hanno indotto molti detenuti stranieri a procurarsi atti di autolesionismo⁹, quali, in particolare, la mancanza di riferimenti all’interno e all’esterno dell’ambiente carcerario.

Il DAP intende dunque creare delle condizioni di trattamento carcerario che permettano la manifestazione e la concreta attuazione della libertà di culto, anche in presenza e con l’aiuto di persone adeguatamente preparate in grado di fornire “un valido sostegno religioso morale ai ristretti”¹⁰, favorendo il loro accesso negli istituti di pena.

La procedura prevista dal Protocollo vedrà una prima fase di competenza istituzionale, nella quale verrà fornita una lista degli “istituti penitenziari maggiormente interessati per la presenza di detenuti di fede musulmana”¹¹. Successivamente l’UCOII “fornirà una lista di persone interessate a prestare la propria opera di volontariato nelle carceri, in qualità di ministri di culto (*imam*) e mediatori culturali”¹². L’accesso negli istituti di pena selezionati sarà condizionato a un controllo “per le necessarie autorizzazioni all’ingresso”¹³ da parte dell’Amministrazione penitenziaria¹⁴. Gli

⁸ Così nella Premessa.

⁹ Cfr. P. BUFFA, *Alcune riflessioni sulle condotte auto aggressive poste in essere negli istituti penitenziari italiani (2006-2007)*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, n. 3, pp. 7-64.

¹⁰ Così nella Premessa del Protocollo.

¹¹ Nella circolare n. 0406462 del 2 dicembre 2015 - *Protocollo d’intesa tra il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria e L’Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia (UCOII)* del DAP vengono indicati gli 8 istituti nei quali verrà iniziata la sperimentazione.

¹² Così dispone l’art. 1 del Protocollo. La circolare del 2 dicembre 2015 dispone che “L’UCOII comunicherà alla Direzione Generale dei Detenuti e del trattamento i nominativi dei volontari che faranno accesso negli istituti”.

¹³ Art. 2 Protocollo.

¹⁴ Le fasi del processo, indicate nella circolare n. 0406462/2016 prevedono che la Direzione generale dei Detenuti e del trattamento trasmetterà tali nominativi (indicati dall’UCOII) all’Ufficio per l’Attività ispettiva e del controllo e chiederà i necessari nulla osta al Ministero dell’Interno; successivamente l’Ufficio per l’Attività ispettiva e del controllo assumerà le informazioni dal Comitato di analisi strategica antiterrorismo e comunicherà gli esiti alla Direzione generale dei Detenuti e del trattamento.

istituti ospitanti dovranno fornire una formazione pratica a questi volontari e nel contempo relazionare in modo periodico sullo svolgimento del progetto.

Terminato il periodo di sperimentazione, il modello di integrazione culturale con la presenza di personale qualificato, potrebbe essere esteso a tutti gli istituti di pena che presentano un alto numero di detenuti provenienti da Paesi di fede musulmana.

2. La scelta dell'UCOII.

La scelta dell'Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (UCOII), come firmataria di un Protocollo che favorisce l'ingresso di ministri di culto e mediatori culturali islamici negli istituti di pena, può apparire parziale e fortemente discriminatoria verso tutto l'associazionismo islamico presente sul territorio¹⁵. Infatti, è ben noto il pluralismo e la diversificazione dei musulmani presenti in Italia, non solo per le diverse correnti che lo animano, quali sunniti, sciiti, drusi, alauti, ismaeliti e altre, quanto per la rilevanza che acquista la tradizione del Paese di origine, per la quale i marocchini si diversificano dai tunisini, ancor più dai pachistani o bengalesi. A rendere ancora più complesso il panorama intervengono aspetti legati al genere maschile o femminile del fedele¹⁶, all'associazionismo giovanile emergente, alla

In caso di esito positivo la Direzione generale dei Detenuti e del trattamento comunicherà le autorizzazioni agli istituti penitenziari interessati. Infine gli istituti penitenziari si avvarranno dell'opera di tali volontari garantendo la massima collaborazione e mensilmente invieranno una relazione alla Direzione generale dei Detenuti e del trattamento e per conoscenza all'Ufficio per l'Attività ispettiva e del controllo sull'andamento del progetto.

¹⁵ Possiamo citare la Comunità religiosa islamica italiana (COREIS), l'Associazione musulmani italiani (AMI), il Centro islamico culturale d'Italia (CICI) e la Federazione islamica italiana, la sezione italiana della Lega musulmana mondiale - Italia, l'Unione musulmani in Italia (UMI), l'Associazione intellettuali musulmani, il Consiglio delle relazioni islamiche italiane (CRII), Movimento partecipazione e spiritualità musulmana (*Ahl wa al-Ihsan*), l'Associazione culturale islamica in Italia, l'Istituto culturale islamico di Milano, l'Unione islamica in Occidente (UIO) e l'Associazione islamica culturale.

¹⁶ Potremmo citare l'Acid-Donna, Associazione donne marocchine in Italia, l'ADMI - Associazione donne musulmane d'Italia, o l'associazione Life (Lega islamica femminile europea).

dimensione che tende a ritagliarsi il convertito italiano¹⁷ e infine il cambio generazionale tra la prima generazione di immigrati e la seconda¹⁸.

Nel contesto italiano, come in ogni territorio di immigrazione, si evidenzia una forte funzione aggregante svolta nel luogo di incontro, moschea o, semplicemente, spazio culturale dedicato alle riunioni o edifici per la preghiera; ambienti tutti nei quali si favorisce la socializzazione e si rinforza il senso di appartenenza. In questa dimensione, l'associazionismo islamico acquista rilevanza non come espressione e rappresentanza di categorie di fedeli, tali da formare l'insieme degli associati, quanto piuttosto come centro di coordinamento e organizzazione degli spazi religiosi. Infatti se analizziamo le maggiori sigle che sono attive in Italia, notiamo che la maggior parte evidenzia la forte rappresentanza di luoghi di culto dal punto di vista numerico e di forte impatto sociale e ambientale, piuttosto che un mero numero di 'tesserati'. C'è da aggiungere che particolare rilevanza assumono anche le politiche che le diverse associazioni attuano in merito all'integrazione e al dialogo con le istituzioni¹⁹.

¹⁷ La COREIS, così come l'AMI sono espressioni delle comunità dei convertiti italiani.

¹⁸ Va rilevato che i musulmani in Italia sono ancora espressione della prima generazione di immigrati, anche se ci sono esempi di attivismo, come l'Associazione giovani musulmani in Italia (GMI) fondata nel 2001.

¹⁹ L'UCOII, aveva proposto nel 1992 allo Stato una intesa, (*Regno-ann.* 1992, 176), così come fece la COREIS nel 1996, (*Regno-ann.* 1996, 222), senza dimenticare l'iniziativa dell'AMI nel 1994, mentre nel 1993 viene inoltrata una richiesta ufficiale di intesa dal Centro culturale islamico d'Italia. Per quello che riguarda il tentativo di promuovere un organismo unitario interno alla comunità islamica, va segnalato il Consiglio islamico d'Italia del 2000, fondato dall'UCI, dalla sezione italiana della Lega musulmana mondiale e il Centro islamico culturale d'Italia. Da parte statale venne istituita con decreto nel 2005, dall'allora Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu, la Consulta per l'islam italiano, poi confermata nel 2006 dal nuovo Ministro degli Interni Amato. Tra i membri della Consulta: Comunità ismailita in Italia, COREIS (Comunità religiosa islamica), Sezione italiana della Lega musulmana mondiale, UCOII (Unione delle comunità e delle organizzazioni islamiche in Italia), UIO (Unione islamica in Occidente, espressione della *World Islamic Call Society*). Successivamente, nel 2010, il Ministro dell'Interno Maroni istituì il Comitato per l'islam italiano, la cui composizione venne integrata con esperti delle questioni islamiche, senza l'adesione dell'UCOII. Nel 2012 il Ministro per l'integrazione e la cooperazione Riccardi istituì la Conferenza nazionale permanente "Religioni, cultura e integrazione", nel quale

Il Ministero della Giustizia nel promuovere il Protocollo non ha posto come condizione per l'interlocutore l'acquisito della personalità giuridica, riconoscimento che nell'associazionismo islamico solo il Centro islamico culturale d'Italia detiene fin dal 1974²⁰, mentre la COREIS ha presentato nel 1998 domanda di riconoscimento come ente morale per il culto islamico e ha ottenuto i pareri favorevoli del Ministero dell'Interno e del Consiglio di Stato, senza tuttavia ricevere ancora il decreto di riconoscimento finale.

La scelta dell'UCOII si fonda su due ragioni perfettamente integrabili. La prima è di carattere numerico e rappresentativo; infatti risulta che all'UCOII "fanno capo 122 associazioni, orizzontali (territoriali) e verticali (nazionali di settore), che svolgono attività di ordine sociale, assistenziale, di informazione e mediazione istituzionale, cui fanno capo a loro volta un'ottantina di moschee dove si svolgono pratiche rituali e una più ridotta attività di carattere culturale; vi sono inoltre quasi trecento luoghi di preghiera che non hanno ancora lo *status* di moschea e talora sono ubicati in appartamenti privati"²¹. Malgrado la relativa giovinezza dell'Unione, fondata nel 1990, la stessa si pone come il fronte che in questo momento meglio rappresenta e ricomprende, al suo interno, un alto numero di praticanti e di centri di aggregazione; e per le

sono rappresentate un alto numero di comunità religiose. Attualmente è stato istituito dal Ministro dell'Interno Alfano un Consiglio per le relazioni con l'islam italiano, nel quale non fanno parte associazioni islamiche. Sempre presso il Ministero esiste un Tavolo permanente di consultazione al quale sono stati invitati 15 leader di comunità islamiche, tra cui i rappresentanti di albanesi, senegalesi e pachistani, tre donne (tra cui la rappresentante somala) e l'*imam* di Palermo.

Questo percorso ha prodotto nel 2007 una Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, per favorire l'integrazione e la coesione sociale e la Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'islam italiano nel 2008, la quale ebbe come firmatari i rappresentanti della Comunità ismaelita in Italia, del COREIS, del Centro islamico culturale d'Italia, dell'Associazione nazionale *Oltre le frontiere* ANOLF, dell'Associazione donne marocchine in Italia ACMID - Donna, del Centro islamico culturale d'Italia e del Centro culturale *Dar Al Hikma*.

²⁰ Con D.P.R. 21-12-1974.

²¹ Cfr. *Le religioni in Italia*, M. INTROVIGNE - P.L. ZOCCATELLI (sotto la direzione di), in *cesnur.org* (contatto del 9 dicembre 2016). Il Centro Studi sulle nuove religioni è stato fondato in Italia nel 1988 da un gruppo di accademici e studiosi di scienze religiose europei e americani interessati allo studio delle minoranze religiose e spirituali di qualunque genere e tipo e alla costruzione di "mappe" delle appartenenze religiose in tutti i Paesi del mondo.

finalità che è sì dato il Protocollo, questo dato costituisce il primo passo per creare una rete attiva tra i detenuti e l'associazionismo esterno, rete che possa sostenere e assistere il fedele nei luoghi di pena.

La seconda ragione è di carattere programmatico. Nella premessa del Protocollo si evidenzia l'intenzione di "avviare una collaborazione con le comunità islamiche esterne", di modo che la sperimentazione nella quale viene coinvolta l'UCOII, a fronte di esiti positivi, possa essere estesa anche ad altre sigle associative islamiche, interessate al processo integrativo²². In questo modo ad una prima fase, nella quale verrebbe ad essere testata la fattibilità di una presenza di parte presso gli istituti e l'interesse dei fruitori del servizio, ne seguirebbe una seconda in cui l'elemento quantitativo verrebbe lentamente sostituito da uno qualitativo. Così facendo il fedele potrebbe veramente avere a disposizione un ministro di culto o un mediatore culturale con cui dare pieno appagamento ed espressione alla propria dimensione religiosa. Questo percorso di ampio spettro potrebbe avere successivi sviluppi, con una collaborazione "che possa accrescersi con ulteriori accordi bilaterali collegati al protocollo"²³.

3. La normativa sui ministri di culto islamici.

Il fedele islamico²⁴, come chiunque si trovi momentaneamente ristretto presso un istituto di pena, gode appieno del diritto di "professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto" (art. 26, comma 1, Ord. penit.)²⁵. Questo riconoscimento comporta da parte della direzione dell'istituto una dispo-

²² Si potrebbe pensare che il coinvolgimento avvenga sulla base delle richieste avanzate dagli stessi internati, di modo da soddisfare le necessità attraverso una domanda dal basso.

²³ Così l'art. 6 del Protocollo.

²⁴ Uso questa definizione per identificare colui che si professa islamico o si mostri desideroso di avvicinarsi a questa religione, anche con un'attenta osservanza dei precetti.

²⁵ L'art. 58, comma 1, Reg. esec., riconosce il diritto dei detenuti e degli internati "di partecipare ai riti della loro confessione purché compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge".

bilità che si attua nell'allestire idonei locali "per l'istruzione religiosa e le pratiche del culto, [...] anche in assenza di ministri di culto" (art. 58, comma 5, Reg. esec.).

La questione si pone sul piano dell'individuazione dei ministri di culto che possano accedere in questi spazi.

Dal momento che lo Stato italiano non ha stipulato con gli appartenenti alla confessione islamica un' "intesa" regolata dalla legge di cui al III comma dell'art. 8 Costituzione, che regoli la presenza di assistenti spirituali²⁶, la materia ricade sotto la legge sui culti ammessi²⁷ e il suo decreto esecutivo.

L'art. 6 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, stabilisce, infatti, che "i ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a prestare l'assistenza religiosa agli internati negli istituti di prevenzione e di pena, ogni qual volta ne sia fatta richiesta dagli internati stessi o dai familiari o da chi abbia la tutela giuridica dei medesimi, sotto l'osservanza delle norme contenute nei regolamenti speciali per detti istituti".

Proprio la specificità e la particolarità che caratterizzano gli istituti di pena, produce un rinvio a quanto disposto in proposito dall'Ordinamento penitenziario e dal Regolamento esecutivo: questi prevedono che la Direzione dell'istituto, "per assicurare ai detenuti e agli internati che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza spirituale, nonché la celebrazione dei riti delle confessioni diverse dalla cattolica, [...], si avvale altresì dei ministri di culto indicati a tal fine dal Ministro dell'Interno; può comunque, fare ricorso, anche fuori dei casi suindicati, a quanto disposto dall'art. 17, II comma, della legge"(art. 58, comma 6, Reg. esec.).

La norma indica due possibilità per l'individuazione dei nominativi di coloro che potranno entrare negli istituti peniten-

²⁶ Diversamente da quello che accade per i ministri di culto cattolici (i cappellani), la cui figura è stata istituzionalizzata e per quelli appartenenti a confessioni con "intese", la cui legge di approvazione prevale sulla legge del 1929, per i quali non sono previste verifiche da parte della Direzione centrale dei culti del Ministro dell'Interno.

²⁷ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato*. Va rilevato che la legge per il caso dell'assistenza spirituale negli istituti di prevenzione e di pena non richiede l'approvazione governativa della nomina da parte del Ministro dell'Interno, proprio perché l'attività che viene loro svolta non produce rilevanza civile e non conferisce particolari vantaggi che richiedano una idonea certificazione, così l'art. 6 del R.D. 28 febbraio 1930, n. 289.

ziari: i ministri di culto autorizzati dal Ministro dell'Interno e "tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera" (l'art. 17, comma 2, Reg. exec.).

Relativamente al primo criterio di ingresso.

Questa modalità ha subito una evoluzione dalla sua prima comparsa nel precedente Regolamento esecutivo dell'Ordinamento penitenziario del 1976²⁸, nel quale si stabiliva che i ministri di culto di cui si doveva avvalere la Direzione dell'istituto fossero quelli "indicati nell'elenco formato, sulla base di intese con le rappresentanze delle varie confessioni, dal Ministero dell'Interno"²⁹. Il contesto normativo che ha fatto da cornice a questa disposizione ha visto nel corso degli anni la firma con le confessioni tradizionali di diverse "intese", nelle quali veniva disciplinata anche la modalità di individuazione dei ministri di culto, lasciando in una sorta di limbo la condizione relativa alle confessioni senza "intese". Questa situazione di criticità venne evidenziata nella circolare del 1997³⁰, in cui si motivava l'assenza di un elenco di ministri di culto musulmani presso il Ministero dell'Interno, per la mancanza "di una struttura unitaria rappresentativa dell'islamismo in Italia" tale da impedire "qualsiasi ipotesi di accordi che comprenda l'intera confessione". Al fine di soddisfare le "sempre più frequenti istanze di detenuti islamici", si evidenziava la procedura corretta: la Direzione penitenziaria, una volta individuato il ministro di culto, avrebbe dovuto indicare all'Ufficio centrale Detenuti e trattamento le generalità, "ovvero l'organizzazione cui lo stesso aderisce". Il nominativo sarebbe stato quindi trasmesso al Ministero dell'Interno per "acquisire il parere di rito", il quale se positivo, avrebbe poi permesso alla stessa Direzione il rilascio dell'autorizzazione all'accesso agli istituti.

²⁸ D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, *Approvazione del regolamento di esecuzione della L. 26 luglio 1975, numero 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*, in SO alla GU 22 giugno 1976, n. 162.

²⁹ Così l'art. 55, comma 8, Reg. exec. 1976: "La Direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati, che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza religiosa, nonché la celebrazione dei riti dei culti diversi da quello cattolico, si avvale dei ministri di culto indicati nell'elenco formato, sulla base di intese con le rappresentanze delle varie confessioni, dal Ministero dell'Interno".

³⁰ Circolare 6 maggio 1997, n. 535554, Ministero di Grazia e Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ufficio IV, Divisione III.

Il successivo Regolamento esecutivo dell'Ordinamento penitenziario del 2000 ha solo preso atto della presenza di "intese", ovviamente diverse da quelle con la Chiesa cattolica, facendo esplicito riferimento a quanto in esse disposto, lasciando comunque al Ministro dell'Interno la competenza ad indicare i ministri di culto idonei. Nella circolare del 2002³¹ si ribadisce la procedura evidenziata nella circolare del 1997, e si evince che l'indicazione del Ministero dell'Interno, Direzione generale degli Affari di culto, si esprime in un nulla osta sulla base delle indicazioni ricevute dalle prefetture e dalle questure interpellate. In particolare nella circolare si pone l'accento sul fatto che il nulla osta non presenta carattere permanente, e neppure per un periodo di tempo determinato, dovendo essere rinnovato "di volta in volta", dopo accurati accertamenti, e che la comunicazione al Dipartimento (DAP) deve contenere, oltre al nominativo anche l'"organizzazione di appartenenza". La circolare richiedeva anche l'invio di "un elenco aggiornato dei ministri di culto islamici che a qualsiasi titolo frequentavano gli istituti dei rispettivi territori di competenza", specificando anche "la Moschea o, comunque, la comunità islamica di appartenenza".

Il percorso individuato dalla normativa del 1929 e da quella penitenziaria prevede un attivismo del detenuto nell'individuare un ministro di culto disponibile, sul quale, una volta che lo stesso ha espresso la volontà di accedere all'istituto, venga svolta una serie di controlli e verifiche, con una attività di indagine affidata alla Questura territorialmente competente. Il ruolo assegnato al Ministero dell'Interno consiste nel limitarsi ad esprimere l'assenza di impedimenti sulla persona o sulla comunità di origine, tali da sconsigliare l'accesso ad una struttura detentiva: si forma così una relazione diretta tra il detenuto che chiede e le istituzioni che concedono, senza alcuna interazione antecedente con la comunità di appartenenza del ministro di culto³².

³¹ Circolare del 2 gennaio 2002, n. 508110, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ufficio IV, Divisione III.

³² Va evidenziato che il percorso appena descritto presentava un'eccezione per gli assistenti spirituali appartenenti alla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova. Infatti, tali ministri di culto accedevano negli istituti penitenziari tramite Decreto nominativo del Ministero dell'Interno e non tramite nulla osta rilasciato dal medesimo Dicastero. Solo nel 2009, con la circolare n. 27299 del 28 gennaio 2009, si attiva il cambiamento di procedura decisa dal Ministero dell'Interno, accolta dalla Congregazione e condivisa dal DAP, per esigenze di uniformità con le altre confessioni senza "intesa".

Relativamente al secondo criterio di ingresso.

Il riferimento al disposto del secondo comma dell'art. 17 Ord. penit. costituisce una modalità a disposizione della Direzione dell'istituto con la quale individuare i ministri di culto atti ad assicurare l'istruzione e l'assistenza spirituale. Modalità che la legge pone in modo alternativo o integrativo rispetto al primo criterio citato, tanto da stabilire che la stessa direzione "può, comunque, fare ricorso, anche fuori dei casi suindicati" (art. 58, comma 6, Reg. exec.).

I soggetti richiamati sono "tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera". Evidenziamo che si tratta di attori di una comunità esterna i quali sono chiamati a realizzare attività che rientrano nell'ambito rieducativo, come ben ricorda il titolo dell'art. 17 Ord. penit.

La norma richiamata prevede anche la procedura d'accesso in istituto per questi soggetti, i quali "sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore".

Dalla sola comparazione con quanto prevede la procedura attesa per i ministri di culto, si evince che "attraverso questa strada l'assistenza religiosa sfrutta un passaggio più agevole e flessibile, perché meno soggetto a vincoli centralizzati e di ordine amministrativo-burocratico (il processo è in questo caso gestito dal singolo istituto, che si rapporta al Magistrato di sorveglianza competente)"³³.

Anche sull'aspetto funzionale si corre il rischio che si verifichi una trasposizione dal piano dell'assistenza spirituale a quello molto più ampio, e rispondente a logiche diverse, dell'intervento sul trattamento.

Va segnalato che la circolare del 2002, nel richiedere l'elenco dei ministri di culto già operativi presso gli istituti, domandava anche di indicare "la forma normativa dell'autorizzazione all'ingresso in istituto (autorizzazione del Ministero dell'Interno o art. 17 Ord.

³³ CSPS, *Centre for the Study and Documentation of Religions and Political Institutions in Post-Secular Society, Assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio*, Rapporto di ricerca, ottobre 2012, in csp.s.uniroma2.it, p. 51.

penit.)”, dimostrando di considerare come unico soggetto giuridico l’operatore che frequenta l’istituto di pena, indipendentemente dalle modalità procedurali con le quali ha avuto accesso ai locali.

Sul punto è intervenuto il DAP con circolare del 2010³⁴, nel rilevare la prassi per la quale “i soggetti autorizzati ad incontrare i detenuti quali assistenti volontari (ex art. 78 Ord. penit.) ovvero come mediatori culturali (ai sensi dell’art. 35 Reg. esec.) svolgono di fatto le funzioni di ministri di culto”. Il documento nel riconoscere “la maggior tutela delle prerogative di ciascuna figura professionale e religiosa”, conferma la procedura di accesso di coloro che svolgono funzioni di natura strettamente religiosa, i quali sono necessariamente soggetti a nulla osta rilasciato dal Ministero dell’Interno, attraverso il percorso indicato dall’art. 17, comma 2, Ord. penit., “senza alcuna possibilità di procedure alternative”.

La circolare intende chiaramente scindere la dimensione funzionale, legata o meno alla prestazione di natura strettamente religiosa, da quella procedurale. Il documento chiarisce che la figura religiosa deve comunque possedere il nulla osta, indipendentemente dalla modalità con la quale entra in carcere. Diversa la posizione per coloro che sono chiamati a svolgere un’opera di risocializzazione dei detenuti, per i quali vale la procedura prevista dall’art. 17 comma 2, Ord. penit.

4. Il trattamento in carcere e l’azione rieducativa in capo ai ministri di culto ‘secondo protocollo’.

Il Protocollo firmato a novembre si propone di aumentare i referenti religiosi islamici con accesso alle strutture, mediante la collaborazione con le comunità islamiche esterne. Infatti, proprio l’alto numero di detenuti di fede islamica e la bassa presenza di figure che possano confortare e aiutare i detenuti, sono motivo di disagio e forse di tensioni che richiedono risposte.

Le difficoltà sorgono quando si vuol classificare l’azione che il Protocollo tende a conseguire, dal momento che sono chiamati in causa sia il trattamento penitenziario che ha come destinatari

³⁴ Circolare 16 luglio 2010, n. 030680, Ministero della Giustizia - Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria.

anche gli imputati in custodia cautelare, sia il trattamento rieducativo diretto, invece, ai soli condannati ed internati. Appare ovvio considerare che si tratta di due percorsi che agiscono sulle stesse persone³⁵ e che utilizzano gli stessi ambienti, ma che rispondono a dinamiche diverse e sono affrontati con modalità differenti.

Dalle premesse presenti nel Protocollo risulta chiaro che si tenda a favorire il trattamento penitenziario nel riconoscere e nel dare espressione, nei limiti impliciti alla struttura, al diritto di libertà religiosa; l'Amministrazione da parte sua parla esplicitamente della libertà di culto, mentre l'UCOII, manifesta il proprio interesse "di modificare il modo di interpretare la fede in carcere fornendo un valido sostegno religioso e morale ai ristretti", così da fornire "persone adeguatamente preparate". Quanto affermato esprime in modo pieno la complessità della religione islamica, non limitata ad una dimensione prettamente religiosa (professare il proprio culto), ma espressione di un carattere giuridico e morale, che deve trovare tutela nel diritto alla libertà religiosa.

Quanto riportato in premessa trova una diversa manifestazione nell'articolato del Protocollo, in particolare nell'art. 2, in cui si richiamano espressamente le disposizioni dell'Ordinamento penitenziario e del Regolamento attuativo, che disciplinano la dimensione strettamente rieducativa della pena carceraria.

Infatti nell'indicare le qualifiche di "Ministri di culto (*imam*) e Mediatori culturali", si richiamano gli artt. 17 Ord. penit.³⁶ e 35 Reg. esec.³⁷.

³⁵ Va rilevato che il trattamento rieducativo non è estensibile agli imputati, salvo la loro personale richiesta di adesione al programma previsto dall'istituto penitenziario.

³⁶ Art. 17 Ord. penit. Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa.

"La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'associazione rieducativa.

Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del Magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del Direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del Direttore".

³⁷ Art. 35 Reg. esec. Detenuti ed internati stranieri.

L'azione rieducativa, con la quale si promuove il reinserimento sociale dei condannati e degli internati, viene attuato favorendo i contatti con l'ambiente esterno (art. 1 Ord. penit.), da qui l'apertura verso le comunità islamiche esterne. Anche la figura che è chiamata dalla norma a promuovere questa azione risulta più definita nel Regolamento, dove il riferimento è agli "operatori di mediazione culturale", mentre l'Ordinamento cita "tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti", senza nessuna catalogazione del soggetto interessato.

Questa apparente dicotomia funzionale che emerge dal Protocollo, nel quale sembra risultare come dominante la funzione rieducativa riconosciuta ai ministri di culto e agli operatori culturali, rispetto a quella svolta nei confronti di tutti i detenuti, quindi anche di quelli sottoposti al solo trattamento carcerario, viene ad essere mitigata dalla forte interazione tra trattamento e rieducazione.

Infatti, il collegamento con l'attività che può svolgere il ministro di culto nel permettere un esercizio della libertà religiosa anche attraverso l'esercizio dell'attività di culto, può essere individuato nell'Ordinamento penitenziario all'art. 27, in cui le attività volte alla realizzazione della personalità dei detenuti, favorite e organizzate negli istituti, anche come attività culturali, possono essere fatte rientrare nel "quadro del trattamento rieducativo"³⁸.

Il Protocollo s'inserisce nella logica secondo cui anche i diritti riconosciuti al detenuto, le modalità di esercizio, così come le pro-

"1. Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri, si deve tenere conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali. Devono essere favorite possibilità di contatto con le autorità consolari del loro Paese.

2. Deve essere, inoltre, favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

³⁸ A questo proposito è utile rilevare che l'art. 17 comma 2 Ord. penit. intende annoverare i ministri di culto tra coloro che possono contribuire alla realizzazione di una azione rieducativa, senza per questo richiedere una diversa modalità di accesso, rispetto alla figura del volontario, presso gli istituti penitenziari.

Nella circolare del DAP 16 novembre 2015, n. 0385582, sull'attività di monitoraggio del fenomeno della radicalizzazione e del proselitismo, l'accettazione o il rifiuto da parte del detenuto dell'*imam* accreditato e le notizie relative al contenuto dei colloqui, possono diventare elemento per valutare i comportamenti del soggetto monitorato.

cedure attuative, sono funzionali alla più ampia realizzazione dell'individuo nella salvaguardia della sua dignità di persona, al fine di permettergli la piena affermazione della sua personalità, sia nel periodo di detenzione, sia per i condannati, nella fase successiva, al momento del reinserimento nel tessuto sociale.

Questa prima fase trattamentale si mostra direttamente collegata all'aspetto rieducativo in senso ampio. La possibilità che il soggetto possa professare liberamente la propria fede religiosa, costituisce diritto dell'interessato a soddisfare la propria esigenza religiosa e dare forma e sviluppo alla propria spiritualità; in questo processo nel quale il fattore religioso costituisce un elemento del trattamento privo di qualsiasi carattere di esclusività e necessità, il detenuto si realizza come persona.

Il Protocollo sembra introdurre un'interazione non solo rispetto alla dimensione nella quale inserire l'assistenza etico-religiosa, cioè il momento rieducativo con quello dell'esercizio dei diritti, ma anche rispetto alla figura chiamata a svolgere questo compito.

Lo stesso Protocollo, proprio per la sua specificità, nel disciplinare una situazione particolare, ha inteso catalogare le figure che svolgeranno questa mansione per i detenuti di fede islamica identificando il ministro di culto con lo stesso *imam* e il mediatore interculturale.

A sostegno di questa impostazione normativa possiamo considerare la procedura adottata dall'Amministrazione penitenziaria, nel valutare i soggetti che a qualunque titolo frequentano gli istituti penitenziari, rispetto alla qualifica con la quale accedono. Come già affermato nella circolare del 2002, in cui si chiede l'invio dell'elenco degli aventi accesso, chiamandoli genericamente "ministri di culto islamici", si intende creare una uniformità dei soggetti, a prescindere dalla forma normativa con la quale sono autorizzati all'ingresso³⁹.

Nel condividere questo modello, il Protocollo tuttavia non fa alcun riferimento al comma 6 dell'art. 58 Reg. esec.⁴⁰, nel quale si

³⁹ Autorizzazione del Ministro dell'Interno o art. 17 Ord. penit.

⁴⁰ Il Protocollo non menziona neppure l'art. 68 del Reg. esec. che disciplina la partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa; la norma stessa afferma che ci si avvale delle associazioni, secondo quanto previsto dall'art 17 Ord. penit., quindi sembra essere riconosciuta all'attività educativa una dimensione primaria.

riconosce alla Direzione dell'istituto, per assicurare l'assistenza religiosa, il ricorso a quanto disposto dall'art. 17 Ord. penit.⁴¹, equiparando di fatto i ministri di culto agli operatori per la risocializzazione dei detenuti, o ancora meglio, l'assistenza spirituale e l'istruzione, o la celebrazione dei riti ad una azione di reinserimento sociale *tout court*.

Ciò che emerge dal Protocollo mostra l'essenza della religione islamica, nella quale gli aspetti religiosi non possono essere relegati ad una dimensione strettamente privata, ma investono l'agire sociale e pubblico della persona. Nel suo essere, il fedele deve poter vivere la propria fede non solo nel momento statico della detenzione, ma anche in una proiezione che lo porta in continuo contatto con la comunità di appartenenza, nell'aiutarlo in un percorso riabilitativo che possa sostenerlo anche una volta fuori dalla struttura segregante.

In questo modo diventa difficile scindere e perimetrare gli spazi di azione tra le attività che esplicitano le loro finalità solo internamente e quelle attività che invece sono di promozione e di formazione per il tempo nel quale il destinatario farà ritorno nella società.

Lo stesso vale per le figure che sono chiamate a prestare assistenza ai detenuti islamici per le quali si crea una classificazione giuridica (ministri e mediatori) che serve solo a identificare il genere di ruolo svolto, pur nella convergenza dell'attività che viene prestata ai detenuti.

Proprio il sistema di reclutamento aperto, confermato dal Protocollo, mira a ovviare a queste difficoltà procedurali per garantire un servizio di assistenza in carcere⁴².

Il modello assunto dal Protocollo nel distinguere i ministri di culto dai mediatori culturali sembra rispettare le funzioni che sono richieste a ciascuna delle due figure, anche come procedure che devono essere rispettate per consentire un accesso presso gli istituti penitenziari.

⁴¹ Proprio l'inciso "anche fuori dei casi suindicati", riafferma bene l'autonomia nella scelta del percorso da intraprendere da parte della Direzione, per la quale i due percorsi sono entrambi fattibili, sulla base dei tempi e delle necessità anche espresse dai detenuti.

⁴² Nelle recenti linee di azione degli "Stati generali sull'esecuzione penale", e di costituzione e integrazione del Comitato degli esperti, la questione degli "Stranieri ed esecuzione penale" viene inserita nel Tavolo di lavoro n. 7.

Tuttavia la rilevanza del sistema islamico che non permette una diversificazione netta tra gli aspetti religiosi, culturali e politici e il fatto che il Protocollo non entra nel merito delle competenze che sono attribuite nel realizzare il servizio in carcere, trova espressione nella circolare n. 0406462 del 2016 con la quale si predispose per questa fase sperimentale, una procedura unitaria che prevede un rilascio imprescindibile del nulla osta da parte del Ministro dell'Interno.

5. Osservazioni sul modello di Protocollo previsto per l'assistenza nelle strutture sanitarie.

La forma del Protocollo trova utilizzo anche in altri settori assistenziali, come nel caso delle strutture sanitarie.

La normativa di riferimento è la legge n. 833 del 1978⁴³ e, più recentemente, i decreti legislativi n. 502/1992 e n. 229/1999⁴⁴. Sulla base di queste norme sono stati attivati protocolli d'intesa per meglio organizzare il servizio di assistenza religiosa e per potenziare i canali di accesso.

In particolare, per restare nel nostro campo d'indagine, analizzeremo le "intese" sottoscritte a livello locale con le comunità islamiche, sia singolarmente, sia insieme ad altre confessioni religiose.

Il percorso viene segnato dall'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi di Firenze nel 2004⁴⁵, sottoscrivendo un protocollo con la Comunità islamica di Firenze e Toscana⁴⁶, nel quale si disciplina il servizio di assistenza nella struttura di ricovero, "l'orga-

⁴³ L. 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del Servizio sanitario nazionale*, in *Gazz. Uff.* 28 dicembre 1978, n. 360, S.O., in particolare l'art. 38.

⁴⁴ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art.1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, in *Gazz. Uff.* 30 dicembre 1992, n. 305, S.O.; Decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419*, in *Gazz. Uff.* n. 165 del 16 luglio 1999 n. 132, S.O.

⁴⁵ Provvedimento del Direttore generale 26 gennaio 2005, n. 33. Identico protocollo venne firmato anche con la Comunità ebraica di Firenze (Provvedimento del 25 febbraio 2005, n. 72), per promuovere una "umanizzazione del percorso clinico".

⁴⁶ La Comunità si presenta come Associazione di promozione sociale iscritta dal 2008 al Registro regionale del Volontariato - Sezione della Città metropolitana di Firenze, cfr. *noprofit.cittametropolitana.fi.it*. (contatto 9 dicembre 2016).

nizzazione del servizio, le sue condizioni e le modalità di svolgimento⁴⁷. In particolare preme rilevare che nello stesso documento vengono inseriti i nomi dei ministri di culto "cui affidare il servizio di assistenza religiosa"⁴⁸, con piena e totale responsabilità della Comunità islamica per quello che riguarda la designazione e la sostituzione dei ministri stessi.

Nel 2007 è la volta dell'ospedale Le Molinette di Torino che sigla un Protocollo con 16 rappresentanti delle 8 fedi maggiormente presenti sul territorio⁴⁹.

Il Servizio permette ai degenti di mettersi in contatto con un referente della propria religione per ricevere l'assistenza ed il supporto spirituale, e per ottenere le informazioni di carattere religioso inerenti al contesto sanitario-assistenziale. In questo modo i rappresentanti confessionali svolgono un'attività di vera e propria mediazione religiosa.

Il Protocollo d'Intesa tra l'Azienda ospedaliera San Camillo-Forlanini di Roma e i rappresentanti di 7 religioni e confessioni, per il diritto all'assistenza spirituale e religiosa delle persone ricoverate e dei loro familiari, venne firmato il 4 giugno 2012; per la parte islamica l'interlocutore è stato il Centro culturale islamico-Grande Moschea di Roma.

La procedura per la chiamata dei referenti confessionali avviene su richiesta del paziente o dei suoi familiari, il coordinatore infermieristico (o suo delegato) attiva la chiamata dei ministri di culto della religione richiesta, utilizzando l'apposito elenco dei nominativi dei referenti delle diverse religioni, con i rispettivi recapiti telefonici, fornito dal Delegato per l'ospedale culturalmente competente⁵⁰.

⁴⁷ Così l'art. 1 del Protocollo.

⁴⁸ Art. 2 Protocollo.

⁴⁹ Dato l'elevato numero di religioni presenti sul territorio nazionale sono state incluse le sole religioni che annoverassero almeno trentamila aderenti, sulla base dei dati CESNUR 2006, *Le religioni in Italia* cit.

⁵⁰ Cfr. www.tavolointerreligioso.org. (contatto del 9 dicembre 2016). Il Tavolo interreligioso di Roma si costituisce nel 1998 ed è formato da esponenti di sei religioni (Comunità ebraica di Roma, il Coordinamento delle Chiese valdesi, metodiste, battiste, luterane, salutiste di Roma, il Centro islamico culturale d'Italia, la Fondazione Maitreya dell'Unione buddhista italiana, l'Unione induista italiana e la Comunità ortodossa romena), con la finalità di "operare per la libertà religiosa, il rispetto dei diritti umani e il dialogo interreligioso, sia con azioni a livello religioso, sia con interventi in strutture e ambiti territoriali rivolti alle scuole, agli operatori sociali e culturali, ai cittadini in genere".

Anche l'Ospedale S. Anna di Ferrara ha provveduto nel 2013 a sottoscrivere un Protocollo con "i ministri delle comunità religiose, non religiose e fedi viventi di Ferrara"⁵¹, per la creazione di una "Stanza dei culti e del silenzio", come centro di preghiera e di mediazione condiviso.

In una rapida comparazione con il Protocollo del DAP, emerge che in ambito sanitario si è posto particolare accento alla realizzazione di un servizio integrativo all'attività infermieristica, in grado di far convivere le diverse espressioni della spiritualità individuale e allo stesso tempo ampliare il processo informativo sulle possibilità e sui servizi che l'Azienda è in grado di erogare e di garantire ai degenti. In questo procedimento il Protocollo viene ad essere esteso a tutte le confessioni presenti sul territorio, promuovendo un'azione condivisa sulla base dei diritti comunemente riconosciuti.

L'esperienza di Firenze esprime una fase ulteriore nella quale sono evidenziate le procedure per l'individuazione dei ministri di culto interessati, in una interazione tra comunità religiosa e istituzioni pubbliche.

Va segnalato che, nell'ambito sanitario, la figura del mediatore culturale si muove sulla base di parametri propri, non identificabili con il ministro di culto che svolge assistenza in corsia. A questo proposito è da rilevare la procedura comparativa che l'Ospedale Forlanini di Roma ha avviato nel 2013 per la copertura di n. 11 incarichi di mediatore culturale per la realizzazione di una collaborazione coordinata e continuativa per un anno retribuita, aperta anche ai cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti.

Lo stesso accade in Sardegna per la costituzione di una lista di mediatori interculturali per i servizi di mediazione in ambito sociale, scolastico, sanitario, del lavoro, questure e tribunali⁵².

⁵¹ Il Protocollo è stato sottoscritto il 7 febbraio 2013 con 12 rappresentanze religiose, per il testo *uuar.it* (contatto del 9 dicembre 2016). Per la confessione islamica era firmatario il rappresentante del Centro di cultura islamica di Ferrara e Provincia.

⁵² È del 30 dicembre 2014 l'avviso pubblico per la costituzione di una lista di mediatori interculturali per servizi di mediazione in ambito sociale, scolastico, sanitario, del lavoro, questure e tribunali - progetto: "Sperimentazione innovativa per la messa a sistema dei servizi di mediazione culturale", Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro (ASPAL), *regione.sardegna.it* (contatto 9 dicembre 2016).

6. La formazione prevista dal Protocollo.

Tra gli impegni che l'Amministrazione penitenziaria assume con il Protocollo, va segnalato quello relativo alla formazione delle figure che sulla base delle procedure evidenziate nella prima parte dell'accordo, saranno chiamate a svolgere assistenza in carcere. In particolare il DAP intende promuovere un percorso rivolto ai "volontari che avranno assicurata una presenza continuativa e capacità"⁵³.

L'Amministrazione propone di coinvolgere nel progetto formativo le istituzioni pubbliche, le quali assumeranno il compito di mettere a disposizione il proprio bagaglio educativo e cognitivo, per preparare al meglio i piani di lavoro che verranno a costituire la parte principale del percorso formativo.

Si propone dunque una triangolazione tra lo Stato, come ente finanziatore e garante, gli istituti, come ente erogatore dei servizi, e comunità religiosa, come struttura di supporto e consiglio.

Dal Protocollo ben si evince che la proposta formativa e il contenuto che verrà scelto per questa formazione, restano di esclusiva competenza statale; in questo percorso il parere dell'U-COII viene indicato come accessorio e la sua valutazione può essere impiegata in due diversi settori. *In primis*, il parere può essere usato come mezzo per dare indirizzo e struttura alle speciali esigenze che potrebbero emergere in sede di assistenza, rispetto alla struttura di base o caratterizzante che dovrebbero essere impartite dai centri di formazione indicati; in secondo luogo, detto parere potrebbe essere usato come parametro per valutare l'impegno e l'incidenza comportamentale, per formulare una 'idoneità' dei volontari a svolgere questo delicato compito di assistenza.

È opportuno, a questo punto, un richiamo alla figura del 'volontario'. Il Protocollo – forse in questa fase di prima sperimentazione – considera il volontario che presta la sua opera presso la struttura detentiva, cioè una persona che già vi 'lavora', la cui formazione viene proposta solo in una fase successiva. Indubbiamente si tratta di un'azione di primo contatto, l'auspicio è che la citata "collaborazione tra gli Enti firmatari", possa dare avvio ad una procedura stabile in cui la fase formativa sia prope-

⁵³ Così l'art. 5 del Protocollo.

deutica per coloro che saranno chiamati a svolgere attività di assistenza religiosa presso strutture detentive.

Il progetto proposto rappresenta indubbiamente il tentativo di dare concretezza ad un aspetto dell'integrazione che passa attraverso la necessità di una promozione che favorisca in modo diretto una relazione imprescindibile tra i rappresentanti di tutte le religioni presenti in Italia in generale, e i ministri di culto islamici in particolare, e loro la formazione, che gli stessi dovrebbero acquisire per poter operare sul territorio⁵⁴.

La questione presenta delle difficoltà che coinvolgono sia l'autonomia della confessione nel momento in cui andiamo a considerare gli aspetti legati all'educazione religiosa da impartire secondo i dettami della fede professata⁵⁵, sia l'azione dei ministri di culto, in particolare quando la loro attività viene ad essere esplicitata in contesti gestiti da istituzioni pubbliche nell'atto di erogare un servizio alla popolazione.

Va, inoltre, tenuto presente che la formazione religiosa non rientra tra le finalità educative dello Stato italiano. A questo va aggiunto che la formazione non è considerata un requisito o condizione per operare in Italia come assistente religioso, neppure come soggetto approvato ai sensi della legge n. 289 del 1930.

Il quadro che si presenta va letto nella logica di promozione dell'integrazione culturale, politica e giuridica, con la quale il Ministero possa operare con cognizione storica e politica del contesto e delle norme che regolano il sistema, di modo che l'azione intrapresa possa essere di reale aiuto ai destinatari del servizio.

Esclusa dunque una formazione religiosa, dovremmo parlare di formazione civile o di educazione alla cittadinanza, con la quale dare risalto agli aspetti non solo giuridici, ma anche alle dinamiche storiche, politiche, economiche e sociali come premessa

⁵⁴ Va segnalato che il contesto europeo sperimenta e promuove modelli di integrazione basati sulla formazione secondo i sistemi che i singoli ordinamenti adottano nel disciplinare il fenomeno religioso, modelli non sempre facilmente esportabili e applicabili in altri ordinamenti. Per una panoramica sul problema, S. FERRARI, *La formazione degli imam*, in *Fondazione ISMU*, 15 rapporto 2009, p. 241 ss.

⁵⁵ Va segnalato che alcune comunità religiose come la moschea di Brescia o la COREIS hanno da tempo avviato programmi di formazione interna, senza alcun coinvolgimento da parte delle istituzioni.

indispensabile per poter comprendere e spiegare il nostro ordinamento giuridico.

Va segnalato che esiste già un consorzio universitario che opera per "instaurare una collaborazione sistematica con altri centri-studio e la pubblica Amministrazione al fine di migliorare la conoscenza e elaborare soluzioni concrete nell'ambito della *governance* delle società multiculturali"⁵⁶; il percorso intrapreso potrebbe diventare la base esperienziale sulla quale costruire la formazione prevista dal Protocollo.

Il recente incontro dell'11 luglio tra il Ministero dell'Interno e le comunità e associazioni islamiche ha permesso di discutere e condividere il rapporto su "ruolo pubblico, riconoscimento e formazione degli *imam*" elaborato dal Consiglio per i rapporti con l'islam italiano⁵⁷. Il documento, che ha ricevuto l'approvazione da parte della Consulta per l'islam⁵⁸, sembra sostenere e avvalorare questo indirizzo nel quale si vuole arrivare a formare guide spirituali italiane, attraverso le procedure previste dalla normativa vigente del 1929 sul riconoscimento dei ministri di culto. Il piano d'indirizzo sostiene la promozione di corsi di formazione, estensibili ai ministri di culto delle diverse confessioni senza intesa, su tematiche di ordine costituzionale, per una conoscenza degli aspetti fondamentali del nostro ordinamento, della storia e della cultura nazionale. Coloro che avranno ricevuto una formazione

⁵⁶ Cfr. *fidr.it*. Il Forum internazionale Democrazia&Religioni (FIDR) è un Centro interuniversitario formato dall'Università dell'Insubria, dall'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", dall'Università statale di Milano, dall'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e dall'Università di Padova.

⁵⁷ Il testo è stato licenziato il 1 aprile 2016 ed è reperibile nel sito (ultimo contatto 9 dicembre 2016).

⁵⁸ La Consulta per l'islam italiano è stata costituita con decreto ministeriale del 10 settembre 2010 (http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=3372, contatto del 9 dicembre 2016) ed è formata da 16 membri, la metà dei quali cittadini italiani (<http://www.olir.it/news/archivio.php?id=506>, contatto del 9 dicembre 2016). L'organismo svolge una funzione meramente consultiva per il Ministero dell'Interno con compiti di ricerca e di approfondimento, elaborazione di studi e formulazione di pareri e proposte al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità islamiche d'Italia e per una miglior conoscenza delle problematiche di integrazione. Un accordo con le comunità musulmane è stato raggiunto anche sulla lingua delle prediche, con una proposta comune che prevede che all'interno delle moschee i discorsi degli *imam* siano pronunciati esclusivamente in lingua italiana.

civica certificata andrebbero a costituire un nucleo primario di interlocutori delle istituzioni, per “svolgere costruttivamente il ruolo di ‘mediatori’ nelle relazioni tra lo Stato e le varie associazioni di musulmani”⁵⁹, così da poter ottenere libero accesso e operare in luoghi protetti come ospedali, cimiteri centri di identificazione e accoglienza dei migranti e nelle carceri.

Vedremo se la Relazione troverà realizzazione in un decreto ministeriale.

7. Presa d'atto di nuovi modelli di assistente religioso e dirigente.

La lenta affermazione nel tessuto sociale di una realtà islamica sfaccettata e di origine extraeuropea ha necessariamente portato l'ordinamento italiano a confrontarsi con un contesto religioso, culturale e sociale che per formazione e costituzione non si allinea ai parametri delle radici cristiane europee in genere e italiani in specie. Questo processo ha richiesto, da un lato, l'estensione delle garanzie costituzionali anche ai nuovi arrivati e, dall'altro, ha evidenziato i limiti strutturali del sistema nel quale gli stessi soggetti operano. Questi limiti hanno origine dalla nostra stessa tradizione e sono emersi in un lasso di tempo relativamente breve, nel quale le soluzioni adottate per ovviare alle lacune normative, hanno richiesto un cambiamento non sempre immediatamente fattibile o comunque risolutivo delle questioni aperte.

È quello che è accaduto con i ministri di culto, figure che rivestono una funzione particolare all'interno di una confessione. La dottrina si è a lungo impegnata per cercare di identificare l'estensione del termine, per comprendere quali soggetti potevano essere inclusi in queste figure, stante anche la tutela che veniva loro riconosciuta in ambito penale.

Prima che emergesse con forza la questione del soggetto *imam*, la tematica trovava compimento dal un lato nell'Accordo di Villa Madama o nelle “intese” stipulate con lo Stato italiano, all'interno delle quali veniva regolamentata la costituzione di queste figure, e dall'altro lato nella normativa del 1929 per le confessioni senza “intesa”. Vi è da aggiungere che fino ad ora il ministro

⁵⁹ Così nel Rapporto del Consiglio, p. 11.

veniva identificato sia come colui che svolgeva azione amministrativa, con le responsabilità date dall'incarico ricoperto, sia come assistente spirituale nelle diverse situazioni nelle quali veniva richiesta la sua presenza.

Dal momento che nell'*islam* non esiste l'autorità religiosa che risponde ad una struttura gerarchicamente organizzata, l'*imam* nel contesto italiano si limita ad essere una guida della preghiera, ma tende sempre di più ad assumere anche un compito di guida morale e spirituale della comunità o dell'edificio di culto.

Il problema si pone nel momento in cui si vuole garantire l'assistenza ai fedeli musulmani nei diversi spazi nei quali si esercita la libertà religiosa e di culto, ma non ci sono figure che abbiano ottenuto l'approvazione prevista dalla normativa. L'esigenza di assicurare l'applicazione di un diritto ha dunque riconosciuto questa funzione di assistenza a soggetti che svolgevano questo incarico ad altro titolo, come volontari o come mediatori culturali, sempre sulla base di una autodeterminazione della comunità di appartenenza. Ciò ha portato a considerare solo la dimensione che attiene alla garanzia di un servizio religioso, focalizzando l'attenzione alla ricerca della figura che potesse in quel momento coprire quel posto.

I confronti che avvengono a livello istituzionale e di cui il Protocollo rappresenta il prodotto, hanno permesso di spostare lo sguardo verso una fase successiva, nella quale si vuole rivalutare la completezza della figura del ministro di culto islamico italiano, che non riveste solo una funzione di garante di un servizio religioso, come assistenza spirituale, ma anche di referente, dirigente, amministratore di una comunità, associazione, centro o moschea. Proprio il carattere che assume l'*islam* nella realtà europea, richiede di non poter scindere questi due aspetti della personalità e del ruolo dell'*imam*, di modo che si proceda ad un adattamento graduale del modello islamico al contesto italiano.

Il percorso formativo che lo stesso Protocollo propone è finalizzato sia agli aspetti legati all'assistenza spirituale sia a quelli legati alla gestione di una comunità, per gli aspetti che coinvolgono la dimensione giuridica, economica, sociale, finanziaria e urbanistica. Di modo che il ministro di culto islamico italiano, ma il discorso vale per qualunque altra realtà confessionale, possa agire a pieno titolo nello spazio pubblico nazionale come rappresentante e promotore della realtà islamica italiana.