

L'assistenza religiosa in carcere

di Antonio Salvati

Sommario: 1. Premessa. – 2. Dall'Italia liberale al regime fascista. – 3. Dall'Italia repubblicana al D.P.R. 230 del 30 giugno 2000 – 4. Pratica religiosa e applicazione delle misure alternative – 5. La posizione giuridico-amministrativa e canonistica del cappellano - 6. Il volontariato cattolico.

1. Premessa

Nel processo di evoluzione del sistema penale italiano (giudiziario e penitenziario), un ruolo di primo piano è da riconoscere sicuramente alla Chiesa di Roma. Un cordone ombelicale ha, infatti, per due millenni legato indissolubilmente la Chiesa ed il carcere. Si è trattato, ovviamente, di una presenza diversificata a seconda dei tempi ed a seconda dei modelli culturali, seguendo sempre però il filo conduttore del desiderio di porre il valore della dignità della persona umana al centro della vicenda detentiva e cercando di mitigare le sofferenze e le pene, portando sempre una parola di speranza ed un conforto spirituale nelle carceri, come in tutti gli altri luoghi di dolore e di sofferenze, tra i derelitti, gli afflitti, i ghettizzati per qualsiasi motivo¹.

Del resto, missione della Chiesa è l'evangelizzazione di tutti gli uomini con particolare riguardo a coloro che si trovano nella condizione di peccato e di sofferenza fisica e morale. Pertanto, la presenza della Chiesa nelle carceri esprime questo suo mandato divino con i cappellani, le religiose e i volontari cristiani che non vanno considerati dei semplici "addetti ai lavori", ma parte integrante dell'azione pastorale della Chiesa locale. Nell'esercizio del loro ministero in carcere, i cappellani si sono serviti e continuano a usufruire di tutta la ricchezza della Chiesa, (seminari, facoltà teologiche, università cattolica, uffici pastorali diocesani, consigli pastorali e presbiterali, mezzi di comunicazione, associazioni cattoliche e movimenti ecclesiali, parrocchie, ecc.) dal momento che la loro presenza pone delle domande complesse e inquietanti. Il loro essere nelle carceri induce, infatti, a domandarsi se le strutture penitenziarie rispettino i diritti umani e i valori evangelici, se sia doveroso e poi possibile denunciare e intervenire dall'interno dell'amministrazione della giustizia (il cappellano in qualche modo ne fa parte) per cambiare le situazioni di ingiustizia, se la stessa sua presenza si possa considerare partecipativa dell'esecuzione della pena e quindi corresponsabile dell'azione punitiva dello Stato². Giovanni Paolo II era fortemente consapevole della necessità di una presenza cristiana nel mondo delle carceri, capace di andare oltre le apparenze e i pregiudizi, capace di riconoscere gli uomini e le donne che lo abitano: "La comunità ecclesiale è chiamata ad

¹ Su questo vedi V. Paglia, *La pietà dei carcerati. Confraternite e società a Roma nei secoli XVI-XVIII*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 1980.

² Il Card. Martini parlando ai cappellani delle carceri al Convegno Europeo di Vienna nel 1987 disse: "Ora domandiamoci: questa nuova pedagogia di Dio, rivelata definitivamente da Gesù nel Vangelo, può essere attuata da noi dentro le nostre istituzioni democratiche? È possibile mirare all'amministrazione della giustizia secondo gli insegnamenti di Gesù così chiaramente espressi nel discorso della montagna tramandatoci da Matteo (capp. 5-7) e da Luca (cap. 6)? I cristiani, insieme a chiunque si pone in difesa dei diritti umani, devono impegnarsi a trasformare le strutture penali attuali secondo i criteri del Vangelo?". Cfr. C. M. Martini, *Non è giustizia*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 2003, p. 46.

operare nell'unità, nella verità e nell'amore, perché l'esercizio della giustizia sia sempre rispettoso dell'uomo e sia fondato sullo spirito del diritto. Il perdono cristiano sollecita anche una nuova riflessione sulla giustizia, che porti alla revisione delle pene, al rinnovamento dei codici, all'esercizio di un diritto alleato dell'amore, oltre che all'impegno per carceri che siano a misura d'uomo, nel rispetto di una giustizia aperta alla speranza. I cristiani sentono di dover lavorare per uno Stato dei diritti e dei doveri, dove ci sia chiarezza di tutela per ogni cittadino. D'altra parte, 'la comunità cristiana è ben conscia di non poter essere la sola promotrice di valori della società civile. Essa dà ma allo stesso tempo riceve, in una sorta di dialogo esistenziale'³. La pastorale carceraria presenta una sua specificità perché si attua in una struttura particolare, con persone in condizioni di vita in "cattività". Il carcere non è come l'ospedale (altro luogo di sofferenza a cui viene spesso associato l'ambiente del carcere) dove ammalati e operatori collaborano per la guarigione. Nel carcere l'uomo detenuto soffre la privazione della libertà, la struttura in sé è contro l'uomo, è "antiumana". In tal senso, espressione di vera evangelizzazione è riconoscere e difendere la dignità dell'uomo detenuto e rivendicarne i diritti, umani e religiosi.

Lo Stato laico da parte sua riconosce i Diritti fondamentali dell'uomo, riconoscendo alle persone detenute il diritto al culto, all'istruzione e all'assistenza religiosa, all'espressione pubblica della propria fede, all'assistenza del proprio ministro di culto. In Italia lo Stato assicura la presenza di oltre duecento Ministri di culto cattolici, operanti in più di 200 carceri per adulti, nei 20 istituti penali minorili e nelle scuole di formazione per il personale dell'amministrazione penitenziaria. In carcere possono entrare anche i Ministri di culto delle altre confessioni religiose presenti nel territorio nazionale per assicurare i diritti della libertà religiosa ai detenuti che professano altre fedi. Evidentemente, le leggi dello Stato non parlano di missione ed evangelizzazione ma di religione, riconosciuta come elemento utile al recupero e alla rieducazione del condannato.

Evidenzieremo nelle pagine seguenti il ruolo e i compiti del Ministro di culto nelle leggi dello Stato italiano a partire dall'Italia liberale fino ai nostri giorni. Un breve excursus storico ci permetterà di comprendere il progresso avvenuto negli ultimi decenni in ordine all'indipendenza del cappellano rispetto all'amministrazione penitenziaria e all'esecuzione della pena, a favore di una testimonianza più autentica del messaggio evangelico ed una maggiore fedeltà al mandato ecclesiale.

2. Dall'Italia liberale al regime fascista

Nell'Italia liberale, il primo provvedimento completo in materia carceraria⁴, fu il R. D. 1 febbraio 1891, n. 260 – Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi, pubblicato dopo l'emanazione del nuovo Codice Penale⁵.

³ Giovanni Paolo II, Discorso al Presidente del Consiglio, 3 marzo 1985, CEI, *La Chiesa in Italia dopo Loreto*, 9 giugno 1985, in ECEI 3/2645-2704, Centro Editoriale Dehoniano, Bologna 1986, n. 39.

⁴ Su questo periodo vedi G.Nepi Modona, *Il sistema penitenziario italiano nel XIX secolo. Ideologia dell'istituzione e condizioni di vita dei detenuti*, in (a cura di U.Levra), *La scienza e la colpa. Crimini criminali criminologi: un volto dell'Ottocento*, Milano, Electa, 1985; R.Canosa, I.Colonnello, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'unità*, Roma, Sapere 2000, 1984.

⁵ Nel presente Decreto confluiscono tutte le leggi emanate sull'argomento dall'unità d'Italia in poi: il R. D. 27 gennaio 1861 - *Regolamento generale per le carceri giudiziarie del Regno*; il R. D. 17 gennaio 1862, n. 413 – *Regolamento generale per le Case di Pena del Regno*; il R. D. 29 novembre 1877, n. 4190 – *Regolamento per le case penali di custodia del Regno (per minorenni)*; il R. D. 17 marzo 1883, n. 1347 – *Ordinamento del personale amministrativo, sanitario, religioso ed insegnante delle carceri*; il R. D. 6 luglio 1890, n. 7010 – *Ordinamento degli impiegati dell'amministrazione degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi nonché del personale ad essi aggregato*. Cfr. *Raccolta Ufficiale Leggi e Decreti del Regno d'Italia*; vedi anche A. Parente, *La Chiesa in carcere*, Roma 2007, Ufficio studi Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Ministero della Giustizia, pp. 125-134.

L'atto regale era composto da due parti, la prima disciplinava l'organizzazione degli stabilimenti carcerari e dei riformatori⁶, la seconda invece regolamentava in modo dettagliato tutte le attività degli istituti⁷.

Il cappellano, era nominato dal Ministro di Grazia e Giustizia su delega del Re, senza nessuna presentazione o consenso dell'autorità ecclesiastica. Aveva la qualifica di personale aggregato (che prevedeva una retribuzione modesta, senza diritto di pensione), alle esclusive dipendenze del direttore della casa di pena. Il cappellano era incaricato di svolgere il "servizio spirituale", assicurando la celebrazione della Messa nei giorni festivi e nelle solennità infrasettimanali, la spiegazione del Vangelo, la confessione dei detenuti, la visita giornaliera ai malati ricoverati in infermeria e ai detenuti in cella di punizione e di isolamento così come i condannati a morte. Altre sue mansioni erano l'istruzione catechistico-morale⁸, le conversazioni morali e religiose, l'incontro e la preparazione dei nuovi giunti alla nuova vita carceraria, così pure l'ammonimento, ai liberanti, ad intraprendere una vita diversa, onesta e responsabile nel ricordo della dura prova della prigionia. Inoltre, in qualità di collaboratore aveva inoltre l'obbligo di sovrintendere allo svolgimento dell'istruzione scolastica. Era suo compito annotare, su un apposito registro, la condotta morale e religiosa dei detenuti, consegnandone periodicamente degli estratti al direttore, compatibilmente con i doveri del suo ministero⁹, partecipando anche ai procedimenti di consegna delle punizioni e di erogazione dei premi¹⁰.

La finalità principale del Regolamento non concerneva tanto la dimensione spirituale del detenuto, né garantire una vera e propria libertà religiosa¹¹, quanto piuttosto di assoggettare il cappellano all'autorità carceraria e di strumentalizzare la pratica religiosa ai fini del trattamento. Del resto, l'atteggiamento dichiaratamente anticlericale del governo del periodo, non poteva non riconoscere

⁶ Il nuovo ordinamento prevede la differenziazione degli istituti per tipologia di persone (uomini, donne, minori, malati di mente) e per posizione giuridica (giudicabile e definitivo, rispettivamente carceri giudiziari e carceri penali). In particolare l'istituzione del manicomio giudiziario fu suggerita dal Lombroso sulla spinta della Scuola Positiva.

⁷ Questa parte disciplina analiticamente ogni aspetto della vita interna degli istituti di pena. Sottolineiamo la soppressione di antiche punizioni come l'uso dei ceppi e delle catene ai piedi o alle mani, delle bastonate e della fustigazione. Rimangono come punizioni l'ammonizione, l'isolamento temporaneo in celle buie a pane e acqua, la camicia di forza. Queste saranno soppresse assieme all'uso della catena ai piedi per i condannati ai lavori forzati dal R. D. 14 novembre 1903, n. 484. Il regolamento prevede l'obbligo del lavoro per tutti i detenuti definitivi, facoltativo per chi poteva mantenersi in carcere con mezzi propri. È previsto inoltre che società di patronato (il volontariato di oggi) possano interessarsi della sorte dei detenuti e dei loro famigliari, dentro e fuori dalle mura carcerarie.

⁸ "Oltre all'istruzione generale e alle conferenze indicate negli articoli precedenti, il Cappellano deve specialmente impartire l'insegnamento religioso a quei detenuti o ricoverati che siano mancanti e in particolar modo ai minorenni". R. D. 1 febbraio 1891, n. 260, art. 100, in *Raccolta Ufficiale Leggi e Decreti del Regno d'Italia*, 1891, pp. 1431 ss.; vedi anche A. Parente, *La Chiesa in carcere*, cit., pp. 135-139.

⁹ "Il Cappellano comunica all'Autorità dirigente tutte le osservazioni che gli occorra di fare durante le sue visite, e che possono interessare i diversi servizi; negli Stabilimenti, nelle Sezioni penali, riguardo a ciascun condannato ricoverato, tanto quanto si riferisce alla sua condotta, e ne metta in evidenza il carattere morale. Di queste indicazioni deve servirsi allorché si tratti o di assegnare i punti di merito, ai sensi dell'art. 369 o di dare il suo giudizio complessivo da ascriversi nella matricola". R. D. 1 febbraio 1891, n. 260, art. 102, in *Raccolta Ufficiale Leggi e Decreti...*, pp. 1431 ss.

¹⁰ "Il consiglio di disciplina locale è composto del Direttore, dell'impiegato che gli succede in grado, del Cappellano e del Medico Chirurgo". R. D. 1 febbraio 1891, n. 260, art. 346, in *Raccolta Ufficiale Leggi e Decreti del Regno d'Italia*, cit., pp. 1431 ss.

¹¹ "Le preghiere nella Cappella sono fatte mentalmente, e pronunciate solo dal Cappellano o dai detenuti o ricoverati su proposta di lui, che siano stati a ciò autorizzati dalla Direzione. Sono proibiti i canti collettivi nel tempo delle funzioni religiose: soltanto alcuni detenuti o ricoverati, scelti su proposta del Cappellano, possono essere destinati all'ufficio di cantori. In questo caso essi devono occupare un posto distinto dai loro compagni". R. D. 1 febbraio 1891, n. 260, art. 271, in *Raccolta Ufficiale Leggi e Decreti del Regno d'Italia*, cit., pp. 1431 ss.

l'importanza disciplinare della religione ai fini trattamentali, tanto da imporre forzatamente a tutti i detenuti le pratiche religiose¹².

Il regolamento carcerario del 1891 disciplinò anche la presenza delle suore all'interno delle carceri femminili. Indubbiamente, le Congregazioni religiose, offrivano all'amministrazione penitenziaria quella competenza e dedizione non facilmente reperibile a quel tempo, data la penuria di personale e il diffuso analfabetismo. Il loro servizio, modestamente retribuito, costituiva un aiuto economico all'amministrazione stessa degli stabilimenti.

In conclusione, nello Stato liberale, nonostante l'orientamento separatista e anticlericale del tempo, si rafforzò l'uso disciplinare della religione in carcere. Al cappellano si affidò il ruolo di rappresentante di una religione intesa al servizio dello Stato e finalizzata alla rieducazione, al controllo e all'attenuazione delle tendenze antisociali dei detenuti, ed utile strumento al miglioramento del loro carattere e della loro moralità.

In sede storica, è lecito chiedersi se la presenza della religione in carcere, così concepita, possa essere stata considerata strumento di rieducazione e a maggior ragione, se possa essere stata espressione di un'autentica vita di fede. Tuttavia, i religiosi presenti nelle carceri seppero permeare dello spirito cristiano le strutture carcerarie attraverso un concreto sostegno umano e, in un certo senso, facendo da precursori alle odierne figure dell'educatore e dello psicologo.

Salito al potere nel 1922, Mussolini, prestò una particolare attenzione alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, interessandosi pure del codice penale e del sistema penitenziario. Il nuovo Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena fu approvato con R. D. il 18 giugno 1931, n. 787¹³. Artefice dell'approvazione del provvedimento fu il Ministro Rocco, il quale fece riportare nel decreto i principi suggeriti dalla Scuola Classica, e in particolare da quella Positiva, e paradossalmente li usò per irrigidire il regime di controllo materiale e morale sulla persona del detenuto, al fine di soggiogarne la personalità in maniera puntuale e rigorosa¹⁴.

In materia di assistenza religiosa ai carcerati, il nuovo regolamento confermò quanto prescritto da quello precedente del 1891. In particolare, al cappellano fu confermata la qualifica di 'personale aggregato' alle dirette dipendenze del direttore. Il sacerdote, tenuto a partecipare alle osservazioni e alle classificazioni del detenuto¹⁵, era pure responsabile della sua istruzione scolastica, morale e religiosa¹⁶ ed aveva l'incarico della custodia e della buona conservazione dei libri della biblioteca¹⁷. Era suo compito inoltre prendere parte al consiglio di disciplina¹⁸ e curare personalmente la censura della corrispondenza dei carcerati¹⁹.

¹² "Il condannato che al suo ingresso in uno Stabilimento o Sezione penale, abbia dichiarato di appartenere ad una confessione religiosa dello Stato, deve seguirne le pratiche comuni collettive". R. D. 1 febbraio 1891, n. 260, art. 393, in *Raccolta Ufficiale Leggi e Decreti del Regno d'Italia*, cit., pp. 1431 ss.

¹³ *Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1931, suppl. ord. al n. 147. Nel frattempo con appositi provvedimenti furono regolamentati sia le attività dei religiosi nei riformatori governativi con il R. D. 14 luglio 1907, n. 606, sia il trattamento economico del personale aggregato con il R. D. 30 ottobre 1924, n. 1727. Ricordiamo inoltre che nel 1922, la Direzione Generale delle carceri e dei riformatori, accusata di essere troppo benevola e condiscendente nei confronti dei detenuti, venne trasferita dal Ministero dell'Interno a quello di Grazia e Giustizia.

¹⁴ I tre elementi considerati necessari a sottomettere e rieducare il detenuto furono il lavoro, l'istruzione e le pratiche religiose. Queste ultime, in seguito ai Patti Lateranensi del 1929 che conferivano alla religione cattolica la qualifica di 'religione di Stato', accentuarono il carattere di obbligatorietà, compresi atei convinti e semplici non credenti, fatti salvo coloro che non avessero formalmente dichiarato di appartenere ad un'altra confessione religiosa.

¹⁵ R. G. 18 giugno 1931, n. 787, nn. 50, 51, 52, 53, 173.

¹⁶ R. G. 18 giugno 1931, n. 787, nn. 139, 310, 200, 111.

¹⁷ R. G. 18 giugno 1931, n. 787, n. 141.

¹⁸ R. G. 18 giugno 1931, n. 787, n. 149.

¹⁹ R. G. 18 giugno 1931, n. 787, n. 308.

Elementi di novità nella nuova normativa sugli istituti di prevenzione e pena furono l'istituzione del 'giudice di sorveglianza' e le 'misure di sicurezza', che diedero vita, nella legislazione penale italiana, al cosiddetto 'sistema del doppio binario'. Al carcere e alla pena detentiva rimaneva affidata la funzione retributiva e di prevenzione generale, mentre alle misure di sicurezza spettava la prevenzione speciale²⁰

3. Dall'Italia repubblicana al D.P.R. 230 del 30 giugno 2000

La Costituzione repubblicana del 1948 sancì alcuni principi fondamentali: l'esclusivo orientamento umano e rieducativo delle pene²¹, la libertà religiosa²², la reciproca indipendenza e sovranità tra lo Stato e la Chiesa Cattolica.²³ Tuttavia, l'ordinamento penitenziario fascista del 1931 rimase in vigore fino agli anni settanta e soltanto a partire dagli anni sessanta, le evidenti incompatibilità della

²⁰ Il Regolamento carcerario del 1931 suddivise le carceri in tre gruppi: carceri di custodia preventiva, carceri per l'esecuzione di pena ordinaria e carceri per l'esecuzione di pena speciale. Il carcere giudiziario era uno stabilimento di custodia preventiva, cioè riservato a coloro che devono ancora essere giudicati, ma sono stati arrestati per assicurarne la presenza al processo. A norma dell'art. 26 del regolamento del 1931 alle carceri giudiziarie erano assegnati: gli imputati, i detenuti a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza o di altra autorità, gli arrestati per ragioni di estradizione, i detenuti in transito, i condannati in attesa di assegnazione a stabilimenti di pena. Data la loro natura di stabilimenti di custodia preventiva, nelle carceri giudiziarie non dovevano trovarsi condannati che scontavano una pena. In deroga a questa norma, però, condannati alla reclusione per un tempo non superiore ai due anni potevano essere assegnati a questi istituti. Come tutti i regolamenti carcerari anche quello del '31 era basato sulla dualità punizione premio ed elencava dettagliatamente tutto ciò che era vietato, prevedendone la relativa punizione. Ad esempio, erano vietati e puniti i reclami collettivi, il contegno irrispettoso, l'uso di parole blasfeme, i giochi, il possesso delle carte da gioco, i canti, il riposo in branda durante il giorno non giustificato da malattie o altro, il rifiuto di presenziare alle funzioni religiose, il possesso di un ago, di un mozzicone di matita, la lettura o il possesso di testi o periodici di contenuto politico oppure con immagini di nudi o seminudi. Era consentito scrivere non più di due lettere alla settimana ai familiari stretti ma non alla stessa persona (per far ciò veniva consegnata una matita e un foglio di carta che dovevano essere riconsegnati al termine della scrittura). Era obbligatorio indossare divise del carcere (quelle a strisce per i condannati definitivi) oppure farsi trovare in piedi vicino alla branda ben ordinata tutte le volte che le guardie entravano in cella per la conta o altro ancora. Non era permesso leggere giornali politici e i quotidiani e settimanali consentiti venivano abbondantemente censurati tagliando gli articoli ritenuti non idonei. Durante i colloqui con i parenti, che avvenivano tra reti metalliche distanziate, era previsto l'ascolto da parte delle guardie. Le punizioni andavano dalla semplice ammonizione del direttore alla cella d'isolamento ed erano previste sanzioni come il divieto di fumare, di scrivere, di lavarsi, di radersi per alcuni giorni, l'interruzione dei colloqui, la sottrazione del pagliericcio, fino al letto di contenzione (non solo nei manicomi), la camicia di forza e la cella "imbottita". Molte infrazioni avevano risvolti "penali", ossia facevano scattare denunce e condanne che allungavano la pena. I benefici consistevano sostanzialmente nella possibilità di accedere al lavoro in carcere oppure nell'assegnazione a un carcere "aperto". Il detenuto, nel suo percorso carcerario, era sempre seguito dalla "cartella biografica" personale, una vera e propria schedatura nella quale si annotavano, oltre ai suoi comportamenti in carcere, anche i suoi precedenti personali e perfino quelli dei familiari, indagando se nella sua famiglia c'erano stati casi di pazzia, alcoolismo, sifilide, suicidio o prostituzione, segnalando anche le condizioni economiche e soprattutto le idee politiche di ogni parente.

²¹ Articolo 27, comma secondo: "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

²² Articolo 8: "Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano". Articolo 19: "Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume".

²³ Articolo 7: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettati dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

disciplina penitenziaria con i principi costituzionali iniziarono ad essere sollevate e discusse in ambito giuridico e anche fra gli stessi cappellani penitenziari²⁴.

Si pensi, in particolar modo, alla discussione nel 1966 sulla libertà religiosa portata all'attenzione della Corte Costituzionale, in quanto il secondo comma dell'articolo 142 del regolamento penitenziario del 1931 (che prevedeva l'obbligo per tutti i detenuti che non avessero dichiarato di appartenere ad altra religione, di partecipare ai riti del culto cattolico), sarebbe stato in contrasto con l'articolo 19 della Costituzione. La Corte costituzionale, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso²⁵, si espresse sollecitando la disapprovazione della parte in questione in cui si prescriveva l'obbligo. L'Amministrazione, anche a seguito del dibattito in corso in parlamento sul nuovo disegno di legge sull'ordinamento penitenziario, con propria circolare interna²⁶, dispose la sostanziale disapplicazione degli articoli 142, 143 e 144 del regolamento del 1931.

Si arrivò, finalmente, nel 1975 alla promulgazione del Ordinamento penitenziario²⁷ e un anno dopo, il regolamento di esecuzione²⁸. Com'è noto, si introdusse un *corpus* organico di disposizioni fortemente orientato verso la funzione *socialpreventiva* della pena e verso il rispetto della dignità umana del detenuto, come espresso nell'art. 27 della Costituzione. La riforma si inquadra in un contesto socio-culturale assai caratterizzato da un acceso dibattito critico contro le istituzioni totali e da una diffusa protesta della popolazione detenuta, divenuta più cosciente del proprio *status*. Inoltre, un ruolo importante nelle scelte del legislatore fu rappresentato dallo stato di degrado edilizio e di sovraffollamento nelle carceri²⁹.

Per quanto attiene la disciplina dell'assistenza religiosa, eliminando l'imposizione delle pratiche religiose ai detenuti, la nuova legge riconosce per la prima volta la libertà religiosa, conformemente all'art. 19 della Costituzione italiana, alla Regola 6 delle Regole Minime dell'ONU e alla Regola 5 del Consiglio d'Europa³⁰ sul trattamento dei detenuti. Il principio della libertà religiosa viene

²⁴ I cappellani criticarono la formulazione in termini disciplinari dei doveri religiosi e la loro anacronistica obbligatorietà. Tali rilievi vennero espressi in un articolo pubblicato dalla Rivista del Clero italiano dal cappellano del carcere di san Vittore a Milano. Cfr. C. Curioni, *Per una pastorale carceraria: obiettivi*, in *Rivista del Clero italiano*, 1965, pp. 714 ss. Ricordiamo inoltre che nel 1948 e nel 1975 per la riforma del regolamento penitenziario furono istituite due Commissioni di studio (1947 e 1950) e ben tre disegni di legge caduti per fine legislatura (1960, 1966, 1968). Fu il disegno di legge presentato dall'onorevole Gonnella il 31 ottobre 1972 ad essere discusso in Parlamento e approvato nel 1975. Vedi anche A. Parente, *La Chiesa in carcere*, cit., p. 161.

²⁵ La Corte costituzionale dichiarò inammissibile la questione a causa del carattere regolamentare della norma impugnata. La sentenza della Corte sollevò numerose critiche da parte di esponenti del diritto, come Valerio Onida e Mirella Seitz Ursino, che sostenevano, invece, il carattere legislativo e non regolamentare della norma impugnata, in quanto incidente sui diritti soggettivi delle persone.

²⁶ Circolare n. 1819/4276 del 3 luglio 1969, Libertà religiosa dei detenuti.

²⁷ Legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà. Gazzetta Ufficiale, 9 agosto 1975, Suppl. ord. al. n. 212. Da sottolineare che il nuovo ordinamento penitenziario, promulgato per la prima volta dall'Unità d'Italia con lo strumento legislativo della legge (non più un decreto), attribuisce al parlamento la competenza della materia.

²⁸ D. P. R. 29 aprile 1976, n. 43, Gazzetta Ufficiale, 22 giugno 1976, Suppl. ord. al. n. 162.

²⁹ In poche parole, la riforma era imperniata dell'ideologia trattamentale, che si incentra sul principio della individualizzazione. Tutto ciò è ben visibile già dall'art.1 dell'ordinamento penitenziario, in cui si specifica che il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e tale da assicurare il rispetto della dignità della persona, oltre a dover poi rispondere ai bisogni di ciascun soggetto. E' necessario specificare il termine trattamento: si distingue infatti il *trattamento penitenziario*, quale complesso di regole che disciplinano l'esecuzione della pena detentiva, dal *trattamento risocializzativo*, inteso come insieme di interventi rivolti al condannato e all'internato per fini rieducativi. Quest'ultimo tipo di trattamento ha una duplice accezione: *inframurale* consistente negli interventi esercitati secondo varie modalità da parte degli esperti e degli operatori penitenziari; *extramurario*, quando effettuato attraverso l'impiego di misure premiali, di quelle semidetentive o di quelle alternative alla detenzione previste dalla legge.

³⁰ Le Regole Minime dell'ONU per il trattamento dei detenuti furono adottate con risoluzione del Primo Congresso delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e il trattamento dei delinquenti il 30 agosto 1955. Le Regole Minime

esplicitato nell'articolo 26 secondo una triplice direzione: libertà di professare la propria fede; libertà di istruirsi nella propria religione; libertà di praticare il culto³¹. L'articolo 55 del regolamento esecutivo prevede la libertà del detenuto di esporre nella propria camera immagini e simboli religiosi e di praticare il culto nel tempo libero; la presenza interna stabile di uno o più cappellani; l'obbligo degli istituti di dotarsi di una o più cappelle e di ambienti idonei per il culto delle altre confessioni religiose ed infine il dovere di assicurare la presenza di ministri di culto diversi da quello cattolico³².

La riforma carceraria del 1975, dunque, mantiene il servizio di assistenza cattolica come servizio stabile ed interno alla struttura penitenziaria. Tuttavia, il cappellano viene rimosso dal Consiglio di disciplina e dalle funzioni amministrative che il regolamento precedente gli conferiva: è stato abolito il potere di controllo sulla corrispondenza, il governo della biblioteca, la supervisione sull'istruzione scolastica, le relazioni sul comportamento morale e religioso dei detenuti, tutte mansioni assunte dalle nuove figure professionali previste dalla legge. Per quanto riguarda le suore, la nuova legge non prevede più alcuna loro funzione all'interno degli istituti femminili. Negli anni a seguire, lasceranno definitivamente il campo al personale di polizia penitenziaria, nel frattempo

del Consiglio d'Europa per il trattamento dei detenuti furono invece adottate con risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973. Le regole europee sono state aggiornate il 12 febbraio 1987 senza particolari variazioni. Di seguito quelle sull'assistenza religiosa e morale.

46. Ad ogni detenuto deve essere consentito, entro i limiti del possibile, di soddisfare le esigenze della propria vita religiosa, spirituale e morale, partecipando a funzioni e riunioni organizzate nello stabilimento ed avendo in proprio possesso i libri e le pubblicazioni necessarie.

47.1. Se nello stabilimento vi è un numero sufficiente di detenuti appartenenti alla medesima religione, deve essere nominato o autorizzato un rappresentante qualificato di tale confessione. Se il numero dei detenuti lo giustifica e le circostanze lo consentono, la sua presenza dovrebbe essere prevista a tempo pieno.

2. Al rappresentante qualificato, nominato o autorizzato a norma del paragrafo 1, deve essere consentito di organizzare periodicamente funzioni e attività religiose e di fare, ogniqualvolta risulti opportuno, visite pastorali in particolare ai detenuti appartenenti alla sua confessione religiosa.

3. A nessun detenuto deve essere mai rifiutato il diritto di entrare in contatto con un rappresentante qualificato di una religione. Se il detenuto si oppone alla visita del rappresentante di una religione, la sua volontà deve essere rispettata.

Regole Penitenziarie Europee (Raccomandazione 873, adottata dal Consiglio d'Europa nella riunione n. 404 del 12 febbraio 1987).

³¹ *"I detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto. Negli istituti è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico. A ciascun istituto è addetto almeno un cappellano. Gli appartenenti a religione diversa da quella cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti".* Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 26. Va ricordato che il quarto comma di suddetto articolo riportava la parola "facoltà" anziché "diritto", introdotta con D. P. R. 18 maggio 1989, n. 248.

³² *"I detenuti e gli internati possono liberamente partecipare ai riti della loro confessione religiosa. È consentito ai detenuti e agli internati che lo desiderino di esporre, nella propria camera individuale o nel proprio spazio di appartenenza nella camera a più posti, immagini e simboli della propria confessione religiosa. È consentito, durante il tempo libero, a singoli detenuti e internati, di praticare il culto della propria confessione religiosa, purché non si tratti di riti pregiudizievoli all'ordine e alla disciplina dell'istituto. Per la celebrazione dei riti del culto cattolico, ogni istituto è dotato di una o più cappelle in relazione alle esigenze del servizio religioso. Le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica sono affidate ad uno o più cappellani in relazione alle esigenze medesime. Negli istituti in cui operano più cappellani, l'incarico di coordinare il servizio religioso è affidato ad uno di essi dall'ispettore distrettuale degli istituti di prevenzione e di pena per adulti, ovvero, se trattasi di istituti per minorenni, dal direttore del centro di rieducazione minorenni, sentito l'ispettore dei cappellani. Per l'istruzione religiosa e la celebrazione dei riti di confessioni religiose diverse dalla cattolica, la direzione dell'istituto mette a disposizione idonei locali. 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".* D. P. R. 29 aprile 1976, n. 431. Art. 55.

rinnovato anche con nuove professionalità femminili³³. Il cappellano continua a far parte della commissione per il regolamento delle modalità di trattamento³⁴ e la religione è confermata come uno dei principali elementi del trattamento³⁵. Il fatto che l'articolo preveda solo il culto cattolico come stabile e interno alla struttura penitenziaria ha sollevato dubbi sulla effettiva parità di trattamento dei detenuti di diversa religione. *“L'articolo evidenzia ancora una non perfetta identità tra il regime di garanzia di fede non cattolica e il regime di quelli professanti le altre religioni [...]. Sarebbe tuttavia improprio parlare di una violazione del principio di eguaglianza [...]. Deve, invero, ritenersi che, al fondamento della scelta legislativa, si collochi esclusivamente un elemento legato (statisticamente anche in relazione al momento della riforma) ai profili quantitativi della ipotizzata fede religiosa della popolazione carceraria”*³⁶.

In realtà, potrebbe verificarsi un'effettiva disparità qualora l'accesso dei ministri di altre confessioni religiose non venisse autorizzato dal direttore dell'istituto. Tale comportamento sarebbe contrario alla corretta lettura dell'art. 103 del regolamento esecutivo che prevede che il direttore accerti soltanto la qualità del ministro di culto acattolico e l'inserimento del suo nome nell'elenco³⁷, al di là di questo, però, l'autorizzazione non può essere discrezionalmente negata. Se, al contrario, l'appartenente al culto acattolico richiedesse l'assistenza nominativa di un ministro di culto diverso da quello incluso nell'elenco, egli ricadrà nella stessa situazione del detenuto cattolico che non voglia valersi del cappellano presente: in tal caso la persona reclusa potrà fruire della presenza di un altro sacerdote se e in quanto ottenga l'autorizzazione prevista dall'articolo 67 O. P.

E' innegabile che delle disparità ci siano: basti pensare che spesso ai ministri di culto acattolici non vengono messi a disposizione ambienti idonei per le funzioni del culto. Infine, questi religiosi non godono del trattamento economico (la loro presenza è gratuita).

Un ulteriore intervento legislativo in materia è il D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230³⁸, volto a uniformare ulteriormente il nostro Ordinamento penitenziario alle Regole penitenziarie europee dal punto di vista del rispetto dei valori della persona detenuta. In particolare, per quanto riguarda l'assistenza religiosa, troviamo numerose nuove disposizioni che puntano ad un maggior rispetto

³³ La legge 15 dicembre 1990, n. 395, istituisce il Corpo di Polizia Penitenziaria, che subentra al disciolto Corpo degli Agenti di custodia, e incorpora le Vigilatrici penitenziarie. Queste ultime, in servizio presso le carceri femminili, precedentemente inquadrare nella IV qualifica funzionale di operaie, entrano a far parte con pari dignità nel Corpo di Polizia Penitenziaria, espletando i servizi d'istituto con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione in carriera.

³⁴ *“Le modalità del trattamento da seguire in ciascun istituto sono disciplinate nel regolamento interno, che è predisposto e modificato da una commissione composta dal magistrato di sorveglianza, che la presiede, dal direttore, dal medico, dal cappellano, dal preposto alle attività lavorative, da un educatore e da un assistente sociale”*. Legge 26 luglio 1975, n. 354, art.16, comma 2.

³⁵ *“Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia”*. Legge 26 luglio 1975, n. 354, art.15, comma 1.

³⁶ Cfr. V. Grevi – G. Giostra – F.Della Casa, *Ordinamento penitenziario. Commento articolo per articolo*, Padova 1997, Cedam, p. 237

³⁷ A partire dalla seconda metà degli anni settanta si è sviluppato tra lo Stato e le principali confessioni religiose una negoziazione per la stipula di accordi bilaterali. Per quanto riguarda l'assistenza religiosa ai detenuti, tali accordi prevedono la trasmissione alle autorità competenti dei nominativi dei ministri di culto territorialmente responsabili del servizio di assistenza, e attribuiscono ad essi il diritto di visitare gli istituti. La direzione del carcere ha il dovere di informare i religiosi competenti per territorio di ogni richiesta proveniente dai reclusi. In queste intese manca qualsiasi riferimento ad una funzione rieducativi del ministro di culto e la loro azione viene vista unicamente come funzionale all'esercizio della libertà religiosa. Cfr. V. Parlato, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*. Torino 1991, Giappichelli Editore, p. 54.

³⁸ D. P. R. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative delle libertà*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 22 agosto 2000, sup. ord. n. 131.

della sensibilità religiosa della persona detenuta, riconoscendo il valore positivo che il credo, le pratiche ed i legami religiosi possono avere per i percorsi riabilitativi. Così, per esempio, tenendo conto dell'ormai elevato numero di detenuti stranieri, o anche italiani, che professano un credo diverso da quello cattolico, viene introdotto il diritto del detenuto a godere di una dieta rispettosa delle prescrizioni della propria fede religiosa³⁹.

4. Pratica religiosa e applicazione delle misure alternative

Un discorso particolare va sviluppato per la pratica religiosa nell'ambito dell'applicazione delle misure alternative⁴⁰, introdotte dalla legge di riforma del 1975 e confermate dalle successive leggi di modifica⁴¹, per le quali il legislatore non ha ritenuto opportuno dettare delle norme specifiche a garanzia della libertà religiosa.

Tuttavia, vi sono situazioni in cui la persona, obbligata a risiedere in un determinato luogo, (vedi il caso degli arresti domiciliari nella propria abitazione o presso una comunità terapeutica), si trova nella condizione di ristretto. La lacuna legislativa non è senza importanza se si pensa all'evoluzione del sistema processuale penale, che ricorre frequentemente – seppur il numero assoluto delle misure alternative concesse sia drasticamente diminuito nel corso degli ultimi anni⁴² - a suddette misure. A tal proposito questo riguardo, sono assai degne di nota alcune decisioni della giurisprudenza che, posta di fronte alla richiesta di imputati in stato di arresti domiciliari di poter partecipare alla Messa la domenica e nei giorni "di precetto", ha dato risposte diverse alle singole istanze.

Il giudice istruttore di Pisa, con un'ordinanza del 13 novembre 1984⁴³, ha accolto la richiesta presentata da un imputato, affermando che alla persona sottoposta al regime di arresti domiciliari non poteva riservarsi un trattamento inferiore rispetto a quello assicurato dalle norme sull'ordinamento penitenziario agli imputati detenuti. Tuttavia, in presenza di analoghe istanze presentate da imputati cattolici, le soluzioni adottate dalla giurisprudenza sono state diverse. Sia il Tribunale di Milano, sia la Corte d'Appello di Firenze⁴⁴, hanno rigettato, infatti, le istanze presentate, ritenendo soddisfatto il precetto religioso attraverso la fruizione dei mezzi radiotelevisivi, ed equiparando quindi la funzione religiosa effettivamente "partecipata" con la Messa trasmessa dai mass media⁴⁵. Queste ordinanze evidenziano come tale lacuna legislativa lasci ai giudici una ampia discrezionalità suscitando il sospetto che, dietro alle motivazioni espresse, si nasconda la preoccupazione di sindacare la sincerità delle convinzioni religiose degli imputati e dubitando che esse possano rappresentare un pretesto per assentarsi dal luogo di arresto. In

³⁹ "Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose". D. P. R. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme*, cit. art. 11, comma 4.

⁴⁰ Com'è noto, sono misure alternative l'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà, la detenzione e l'arresto domiciliare; sono sanzioni sostitutive la semidetenzione, la libertà controllata, il lavoro sostitutivo e la pena pecuniaria. Ricordiamo inoltre la libertà condizionale e la libertà vigilata.

⁴¹ Queste misure trovano le loro fonti principali nella legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche; nella legge 12 agosto 1982, n. 532 e 28 luglio 1984, n. 398; nella legge 10 ottobre 1986, n. 663 e successive modifiche; nel nuovo codice di procedura penale, approvato con D. P. R. 22 settembre 1988, n. 447; nel D. P. R. 30 giugno 2000, n. 230.

⁴² Se stabilmente le misure alternative concesse dal 2000 al 2006 superavano annualmente le 40.000 unità, nel 2008 si è scesi a meno di 9.500 concessioni.

⁴³ Il testo di questa ordinanza si trova in *Diritto Ecclesiastico*, 1985, II, pp. 584 ss.

⁴⁴ Le ordinanze dei due organi, rispettivamente del 19 agosto 1986 e del 24 luglio 1987, si trovano in *Diritto Ecclesiastico*, 1988, II, pp. 288 ss.

⁴⁵ E' opportuno rilevare che nell'ordinamento canonico non vi è alcuna traccia di questa presunta equiparabilità. Troviamo invece nella Nota Pastorale della CEI *Il Giorno del Signore*, al n. 35: "Tuttavia è evidente che una Messa alla televisione o alla radio, che in nessun modo sostituisce la partecipazione diretta e personale all'assemblea eucaristica, ha i suoi aspetti positivi..." in ECEI 3/1933-1974, Centro Editoriale Dehoniano, Bologna 1986.

particolare, appare poco opportuno il giudizio di un organo dello Stato riguardo al grado di doverosità che promana dalla norma di un ordinamento confessionale, con ingerenza nell'ambito di altrui competenze e scarsa sensibilità per i principi di distinzione tra Chiesa e Stato⁴⁶.

5. La posizione giuridico-amministrativa e canonistica del cappellano

In ambito giuridico e amministrativo, i cappellani delle carceri d'Italia hanno dovuto assai aspettare e faticare per trovare la loro corretta definizione ed organizzazione, inizialmente per una carenza di reale libertà religiosa ed in seguito per la mancanza di armonizzazione fra i due ambiti del diritto a cui fanno riferimento, quello civile e quello ecclesiastico.

In epoca liberale l'ufficio ecclesiastico di cappellano e l'incarico civile di cappellano rimasero sempre separati. Il sacerdote, nominato dal Ministro di Grazia e Giustizia su delega del Re, senza nessuna presentazione o consenso dell'autorità ecclesiastica, con la qualifica di 'personale aggregato', dipendeva direttamente dal direttore dell'istituto.

Soltanto con la disposizione dell'articolo 5 del Concordato del 1929, che affermava il divieto di assunzione o permanenza degli ecclesiastici in un pubblico ufficio dello Stato in mancanza del nulla osta dell'ordinario diocesano, si attribuì al Vescovo la possibilità di evitare che un sacerdote espletasse funzioni ecclesiali senza un suo previo assenso.

Del resto, le difficoltà poste dall'ambiente penitenziario all'accesso di personale estraneo all'amministrazione penitenziaria, (ad esempio il parroco della parrocchia di riferimento dell'istituto), e la particolarità del servizio pastorale, (esigente una particolare preparazione e dedizione), hanno obbligato i Vescovi ad inviare nelle carceri sacerdoti con un incarico *ad hoc*, istituendo un ufficio ecclesiastico a carattere precario e sottoposto alla valutazione e ammissione da parte della stessa amministrazione penitenziaria, in quanto corrispondente anche ad un ufficio di carattere civile previsto dall'Ordinamento penitenziario.

La legge 4 marzo 1982, n. 68, *Trattamento giuridico ed economico dei cappellani degli istituti di prevenzione e di pena*, riuscì a far coincidere la condizione di cappellano quale dipendente della Pubblica Amministrazione⁴⁷, con l'ufficio ecclesiastico espressivo della giurisdizione della Chiesa⁴⁸. Nel frattempo, infatti, le ultime stesure del testo del nuovo Codice di Diritto Canonico (emanato nel 1983) avevano dedicato una maggiore attenzione alle figure del cappellano, attribuendo ad esse la natura di veri e propri uffici nell'ambito delle Diocesi⁴⁹. A differenza dei cappellani militari, per i quali il diritto canonico ha sempre predisposto leggi speciali⁵⁰, il cappellano carcerario ha invece mantenuto l'assetto di ufficio ecclesiastico infradiocesano

⁴⁶ Su questo vedi V. Turchi, *Ancora in tema di arresti domiciliari e assistenza spirituale. Appunti su "misure alternative alla carcerazione e libertà religiosa"*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1988, II, p. 307.

⁴⁷ "Negli Istituti di prevenzione e di pena le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione religiosa della confessione cattolica sono affidate, in forma di incarico, ad uno o più cappellani". Legge 4 marzo 1982, n. 68, *Trattamento ...*, Art. 1, Comma 1.

⁴⁸ "L'incarico ai cappellani è conferito con Decreto del Ministro della Giustizia sentito il parere dell'Ispettore dei cappellani e del competente provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria e previo nulla osta dell'ordinario diocesano". Legge 4 marzo 1982, n. 68, *Trattamento ...*, Art. 4, Comma 1.

⁴⁹ Nel Codice di Diritto Canonico il cappellano "è il sacerdote cui viene affidata in modo stabile la cura pastorale, almeno in parte, di una comunità o di un gruppo particolare di fedeli, e che deve essere esercitata a norma del diritto universale e particolare", Codice di Diritto Canonico, *Testo ufficiale e versione italiana*, 2 ed., Roma 1984, UECI, Can. 564. Considerato pertanto un incarico pastorale a fini spirituali, quello di cappellano può essere definito un ufficio ecclesiastico: "L'ufficio ecclesiastico è qualunque incarico, costituito stabilmente per disposizione sia divina sia ecclesiastica, da esercitarsi per un fine spirituale". Codice di Diritto Canonico, Can. 145, § 1.

⁵⁰ Codice di Diritto Canonico, Can. 569.

nell'ambito dell'ordinaria giurisdizione della Chiesa, assegnando alla Diocesi in cui si trova l'istituto di pena, il compito di garantirne l'assistenza religiosa.

Con il Nuovo Concordato⁵¹ che afferma tra Stato e Chiesa cattolica il principio di rigorosa bilateralità nel rispetto delle reciproche competenze, l'Articolo 11⁵², dello stesso, ha comportato il superamento dell'articolo 4 della legge 4 marzo 1982 che prevedeva che l'incarico a cappellano fosse conferito con Decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, sentito il parere favorevole dell'Ispettore dei cappellani, del competente Ispettore distrettuale degli istituti di pena e il previo nulla osta dell'Ordinario diocesano. Per riaffermare che l'iniziativa per la nomina non è del Ministro bensì dell'Ordinario diocesano (che è ciò che praticamente oggi avviene), sarebbe necessario stabilire, mediante un'intesa tra la Conferenza Episcopale Italiana e il Ministero della Giustizia, che l'incarico viene conferito dal Ministro, su proposta dell'Ordinario.

Restano, tuttavia, aperti alcuni problemi. Innanzi tutto, come dipendente del Ministero il cappellano e la sua azione pastorale siano sottoposti alla valutazione disciplinare dello stesso⁵³. Inoltre, da un punto di vista canonico e pastorale, non sono poi ben chiari i riferimenti che il cappellano deve avere con il parroco nella cui parrocchia sorge l'istituto di pena e con la Curia diocesana, in relazione in particolar modo alla eventuale celebrazione di Sacramenti quali il Battesimo ed il Matrimonio.

Per quanto riguarda il coordinamento dei cappellani delle carceri d'Italia, la Legge 5 marzo 1963, n. 323, istituì l'Ispettorato Generale dei Cappellani del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia Minorile a capo del quale c'è l'Ispettore dei cappellani⁵⁴. L'Ispettore è un cappellano con esperienza sul campo, che esplicita le funzioni del

⁵¹ Legge 25 marzo 1985, n. 121, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo Concordatario, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato Lateranense del 11 febbraio 1929 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede, Gazzetta Ufficiale, 10 aprile 1985, suppl. ord. al n. 85.

⁵² "§ 1. La Repubblica italiana assicura che l'appartenenza alle Forze Armate, alla Polizia, o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura o assistenza pubblica che la permanenza negli istituti di prevenzione e pena non possono dar luogo ad alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto dei cattolici.

§ 2. L'assistenza spirituale ai medesimi è assicurata da ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica e secondo lo stato giuridico, l'organico e le modalità stabiliti d'intesa fra tali autorità". Legge 25 marzo 1985, n. 121, Articolo 121, Comma 1.

⁵³ "Le sanzioni disciplinari applicabili ai cappellani sono le seguenti:

- 1) Richiamo;
- 2) Dichiarazione di biasimo;
- 3) Esonero dall'incarico.

Il richiamo consiste in una esortazione rivolta al cappellano che non espleta le sue attività con assiduità ed impegno.

La dichiarazione di biasimo consiste in una censura rivolta al cappellano nei casi di grave inosservanza dei propri doveri o delle disposizioni che regolano la vita dell'Istituto.

L'esonero dall'incarico consiste nella cessazione del rapporto ed è applicabile al cappellano nei casi di violazione dei doveri da cui scaturisce grave pregiudizio per l'Istituto o per l'amministrazione... omissis...". Legge 4 marzo 1982, n. 68, *Trattamento...*, articoli 6-12. Da notare che dei 17 articoli di cui è composta la legge, ben sette sono dedicati all'aspetto disciplinare. Peraltro la questione si pone anche per altri uffici ecclesiastici, in ambito pubblico, come il cappellano ospedaliero, ed è attualmente dibattuta nel campo della riflessione del diritto canonico.

⁵⁴ Fino al 1947 i cappellani delle carceri non avevano un loro diretto superiore ecclesiastico cui fare riferimento. Una tale lacuna fu avvertita specialmente durante la guerra 1940 - 45 quando si trovarono ad affrontare grossi problemi di comportamento e di assistenza. L'iniziativa di porre all'attenzione delle Autorità religiose e civili un tale problema, partì da p. Ruggero Cipolla, che prospettò il problema all'Arcivescovo di Torino, il cardinale Maurilio Fossati, pregandolo di patrocinare come prima cosa un convegno nazionale dei cappellani delle carceri italiane. Il cardinale Fossati affidò a mons. Ferdinando Baldelli, presidente della Pontificia Commissione Assistenza, l'organizzazione del prospettato convegno, che, di fatto, fu tenuto a Roma nei giorni 11, 12 e 13 novembre 1947 con la partecipazione di oltre 100 cappellani, che per la prima volta ebbero l'occasione di incontrarsi e confrontarsi. La proposta dell'istituzione di un Cappellano Capo, avanzata e caldeggiata in quella sede da tutti i convegnisti, fu accolta dal Ministero di Grazia e

vigilare e coordinare le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica, affidate ai cappellani degli istituti di pena⁵⁵. L'Ispettore, inoltre, è componente della Commissione di disciplina dei cappellani nominata dal Ministro della Giustizia ogni due anni. Infine, l'Ispettorato Generale dei Cappellani delle Carceri italiano, in rappresentanza della pastorale penitenziaria della Chiesa italiana, fa parte di una più vasta organizzazione di pastorale carceraria denominata International Commission for Catholic Prison Pastoral Care⁵⁶.

Terminando di delineare il quadro giuridico del servizio religioso penitenziario, è opportuno fornire alcuni cenni sull'ultima circolare del DAP, che ha per oggetto l'attività dei cappellani⁵⁷. Essa detta disposizioni particolari sul culto, l'assistenza religiosa e l'orario di lavoro del cappellano. Tali disposizioni rappresentano delle importanti risposte ad alcune richieste e questioni sollevate dai cappellani nei raduni regionali, e presentate all'Ispettore. Sul culto si afferma che l'arredo dei locali destinati alle celebrazioni deve essere appropriato e fornito dall'amministrazione penitenziaria. Per quanto riguarda l'accesso dei detenuti alle celebrazioni, esso non deve trovare ostacoli in surrettizie motivazioni di sicurezza, ed il cappellano *"se non è in grado di celebrare da solo una pluralità di funzioni religiose, deve avere la possibilità di richiedere l'accesso di altri ministri finalizzato alla celebrazione dei riti"*. Gli orari delle celebrazioni non devono coincidere con quelli di altre attività (come i colloqui o l'ora d'aria) e, infine, *"il cappellano deve venire tempestivamente convocato in presenza del rischio di decesso di un detenuto"*. Sull'assistenza religiosa si conferma *"la possibilità di accesso del cappellano anche alle sezioni per detenuti classificati"*, la non obbligatorietà della *"domandina"* da parte dei detenuti che vogliono incontrare il cappellano, al quale deve essere consentito l'accesso diretto alle sezioni e la visita ai detenuti ricoverati in ospedale. Per quanto riguarda l'accesso in istituto in orario notturno, *"si osserva che la richiesta non è accoglibile nella sua assolutezza"*, ma può essere prevista nei casi in cui la presenza del cappellano *"possa risultare vantaggiosa al detenuto"*, esigente di particolare assistenza. Sull'orario di lavoro, si ribadisce che

Giustizia, rappresentato costantemente alle sedute del convegno e, alla conclusione, dall'allora Ministro Grassi. Non potendo tuttavia il Ministro istituire il ruolo di una nuova figura giuridica, che è di competenza del Parlamento, per allora fu deciso il conferimento dell'incarico di Ispettore con un decreto ministeriale nell'ambito del già esistente organico dei Cappellani delle Carceri. Primo Ispettore fu nominato mons. Giovanni Cazzaniga, cappellano del carcere "San Vittore" di Milano, che iniziò le sue nuove mansioni nel febbraio 1948, con ufficio prima presso la sede della Pontificia Commissione Assistenza, e poi in locali ministeriali. Ci volle tutto il periodo che va dal 1948 al 1963 per arrivare all'approvazione parlamentare della legge istitutiva di un posto di Ispettore fuori dell'organico dei Cappellani. A tutt'oggi l'organico dell'Ispettorato dei cappellani è di cinque posti: oltre all'Ispettore, ne fanno parte un cappellano e una suora in qualità di collaboratori, due assistenti della Polizia penitenziaria, con funzioni amministrative.

⁵⁵ *"Negli istituti di prevenzione e di pena le pratiche di culto, l'istruzione e l'assistenza religiosa della confessione cattolica sono affidate, in forma di incarico, ad uno o più cappellani. Le funzioni di vigilanza e coordinamento dei servizi di cui al comma precedente sono affidate, sempre in forma di incarico all'ispettore dei cappellani previsto dall'articolo 1 della legge 5 marzo 1963, n. 323"*. Legge 4 marzo 1982, n. 68, art. 1.

⁵⁶ I membri di queste assise pastorali sono i Cappellani Generali delle Carceri degli Stati iscritti alla Commissione che nel Congresso di Roma, del settembre 2007, sono arrivati ad essere 58. Diversi gli scopi della Commissione. Innanzitutto quello di *"risvegliare e fomentare una maggiore sensibilità e preoccupazione in tutta la Chiesa per l'azione pastorale e apostolica nelle carceri"* e di *"animare le Conferenze Episcopali a stabilire e promuovere la Pastorale Penitenziaria che è missione della Chiesa, offrendo tutto il proprio sostegno."* Altro scopo è di *"promuovere l'umanizzazione, la revisione e la riforma dei sistemi penitenziari in tutto il mondo."* Particolare impegno che la Commissione si attribuisce è anche quello di lottare contro la pena di morte, sia perché di fatto non venga applicata, sia perché ne sia attuata una piena e universale abolizione. Cfr. <http://www.ispcapp.org/lccppc.htm>. La Commissione organizza periodicamente incontri internazionali. Degno di nota, il Seminario *I Diritti Umani dei Detenuti*, tenutosi a Roma nel marzo 2005, indetto dall'ICCPPC insieme al Pontificio Consiglio Giustizia e Pace. Cfr. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace e ICCPPC, *Diritti Umani dei Detenuti, Seminario di studio Roma 1-2 marzo 2005*, Città del Vaticano, 2007, Libreria Editrice Vaticana. Infine l'ultimo Congresso, celebrato sempre a Roma, nel settembre 2007, dal titolo significativo *Scopri nel detenuto il volto di Cristo*. Cfr. *La Pastorale del Penitenziario*, Anno XI, n. 5, 2007.

⁵⁷ Circolare n. 3553/6003 del 25 maggio 2001.

l'orario settimanale del cappellano è di diciotto ore, distribuite su cinque giorni, compresa la domenica. Può, altresì, per motivi pastorali, concentrare in un numero minore di giorni l'orario (non inferiori a tre), come pure, se dovesse svolgere un numero inferiore o maggiore di ore, può chiedere che siano recuperate o scalate la settimana successiva. In entrambi i casi, il recupero dovrà essere effettuato nell'ambito del mese di riferimento, e in accordo con la direzione dell'istituto. Il cappellano può inoltre chiedere al direttore di considerare orario lavorativo, l'attività di assistenza spirituale svolta all'esterno del carcere a favore delle persone condannate.

6. Il volontariato cattolico

Alcune considerazioni meritano la presenza del volontariato di ispirazione cristiana in carcere, autentica espressione della carità evangelica e con alle spalle una lunga storia secolare⁵⁸.

Già nel 1870 era ben conosciuto nel carcere milanese di san Vittore l'impegno dei volontari delle Misericordie, come pure, negli anni successivi, il servizio dei religiosi Salesiani a Torino e delle Dame della Società san Vincenzo de' Paoli in alcune grandi città italiane. Nel 1923 nasce a Milano la Sesta Opera San Fedele, che dovrà poi aderire alla più vecchia associazione Beccaria di Milano, (sorta nel 1911), e già da tempo dedicata alla cura dei minori ospiti degli istituti correzionali, privati e pubblici⁵⁹.

Da un punto di vista legislativo, abbiamo visto che l'assistenza ai carcerati viene riconosciuta già dal regolamento del 1891, istituendo le private Società di Patronato poi sostituite dai Consigli di Patronato nel regolamento del 1931. Queste associazioni avevano il compito di assistere le famiglie dei detenuti e i liberati dal carcere, lavorando in stretta connessione con le autorità di pubblica sicurezza. Non si trattava di una presenza riconosciuta ai fini della rieducazione del condannato, ma di aiuto morale e materiale.

Dobbiamo attendere gli inizi dell'Italia repubblicana, per arrivare al primo concreto riconoscimento di partecipazione del territorio all'attività di reinserimento rinvenibile nella circolare ministeriale n. 426/2914 del 27 novembre 1954, con la quale si istituirono gli assistenti volontari⁶⁰, antesignani dei volontari dei nostri giorni. Dovevano essere "*persone di specchiata moralità benemerite dell'assistenza ai detenuti*", appartenenti preferibilmente ad associazioni ed enti che svolgevano attività a favore dei carcerati, disponibili a seguire le indicazioni stabilite dal direttore del carcere. Provenendo quasi esclusivamente dall'area cattolica, erano coinvolti personalmente e direttamente dai cappellani.

Il nuovo Ordinamento penitenziario del 1975 e i successivi aggiornamenti legislativi⁶¹ hanno aperto definitivamente il carcere al mondo esterno. L'ingresso dei volontari nel carcere e il lavoro svolto dai medesimi nell'istituto sono disciplinati da due articoli dell'Ordinamento penitenziario e da due articoli del Regolamento di esecuzione che distinguono due diverse forme di partecipazione: l'assistente volontario (art. 78 O. P., 107 R. e.) e la comunità esterna (art. 17 O. P., 63 R. e.). L'assistente volontario, in base ai suddetti articoli e anche alla recente circolare del DAP

⁵⁸ Su questo puntuali e interessanti considerazioni in V. Paglia, *L'amore cristiano*, Edizioni San Paolo Cinisello Balsamo (Milano) 2006, pp. 97 - 197.

⁵⁹ Cfr. A. Parente, *La Chiesa in carcere*, cit., pp. 170 - 171.

⁶⁰ Il rilascio del permesso di accesso in istituto avveniva previa segnalazione dell'interessato da parte del Presidente del Consiglio di Patronato. All'operatore volontario veniva rilasciata la tessera di Assistente carcerario. Cfr. N. Vella, *Il volontariato nelle carceri. La storia del SEAC*, Roma, 2000, Fondazione Italiana per il Volontariato, p. 15.

⁶¹ Le attività di volontariato sono formalmente disciplinate dagli articoli 17 e 78 della legge di riforma 26 luglio 1975, n. 354; dalla cosiddetta legge Gozzini del 10 ottobre 1986, n. 663; dall'articolo 120 del Regolamento di esecuzione del D. P. R. 30 giugno 2000, n. 230, e da numerose Circolari del Ministero, tra le quali ricordiamo la circolare del DAP, n. 468018, del 23 giugno 1992.

(Dipartimento Amministrazione Penitenziaria) n. 468018 del 23 giugno 1992, è *“persona idonea all’assistenza e all’educazione”*, che per un anno - salvo rinnovo - viene autorizzata a *“frequentare gli istituti penitenziari per partecipare all’opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati e al futuro reinserimento nella vita sociale”*, ovvero a *“collaborare coi centri di servizio sociale per l’affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l’assistenza ai dimessi ed alle loro famiglie”*.

Uno dei compiti specifici dell’assistente volontario è il sostegno morale, offerto nel colloquio personale con il detenuto, strumento essenziale nei momenti di crisi e negli stati di ansia, dovuti alla vita carceraria o provocati dal fatto di aver bruscamente interrotto i rapporti con la famiglia. Altro compito è l’aiuto pratico attraverso il quale può far avere al detenuto ciò di cui questi può aver bisogno durante la detenzione, come ad esempio libri, sigarette o indumenti. Anche fornire informazioni e collaborare per pratiche di vario genere (anagrafiche, assicurative e sociali, scolastiche, giuridiche, ecc.) rappresenta un aspetto di quell’aiuto pratico richiesto dai detenuti. Il volontario deve inoltre offrire la sua disponibilità per l’accompagnamento fuori sede per motivi di giustizia, di studio, di espletamento di pratiche su indicazioni del magistrato di sorveglianza e collaborare con il cappellano per la celebrazione e la partecipazione ai riti religiosi. L’assistente volontario può inoltre cooperare nelle attività ricreative e culturali dell’istituto sotto la guida del direttore, il quale ne coordina l’azione.

Mentre l’art. 78 prevede una presenza costante e continua del volontario all’interno dell’istituto, l’art. 17 viene concesso dal magistrato di sorveglianza relativamente ad iniziative e progetti specifici, da svolgersi all’interno degli istituti. In base a questi articoli, vengono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari, privati, istituzioni o associazioni, siano esse pubbliche o non, su parere favorevole del direttore, con l’autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza. L’autorizzazione è subordinata al riconoscimento della funzione rieducativa delle attività che i volontari intendono svolgere. In altri termini, in relazione al volontariato cattolico un coro parrocchiale che entra in carcere una volta al mese per l’animazione della santa Messa accede con l’art. 17, mentre il catechista che incontra settimanalmente i detenuti e stabilisce con loro un rapporto personale, vi accede con l’art. 78 ed ha di conseguenza maggiore competenza educativo-pastorale e più responsabilità. Si tratta di un volontariato svolto a titolo completamente gratuito, espressione della Chiesa diocesana, delle comunità parrocchiali e delle associazioni o movimenti di ispirazione cristiana. Tra le presenze di questo tipo, un posto di rilievo occupano le Caritas diocesane e la Comunità di Sant’Egidio che sono passate negli ultimi anni da una semplice presenza di aiuto morale e materiale al detenuto ad una azione di riflessione, sensibilizzazione e progettualità della comunità cristiana esterna al carcere, in funzione delle realizzazioni di progetti di reinserimento ed integrazione sociale dei detenuti.

Al termine di questa disamina sull’assistenza religiosa nelle carceri di natura prettamente giuridica, corre l’obbligo sottolineare il ruolo prezioso esercitato dai cappellani e dal volontariato cattolico. Spesso i cappellani – insieme ai volontari - hanno rappresentato e continuano a rappresentare uomini di riflessione e di discernimento, dotati di particolare carisma pastorale che si esprime attraverso una grande libertà umana e spirituale che consente loro di ascoltare tutto e tutti. Libertà umana quando incontra, ascolta e consiglia tutte le persone che abitano il carcere senza fare differenze, al di sopra di ogni conflitto e incomprensione. Libertà spirituale nell’offrire a tutti accoglienza, perdono e speranza, senza condizioni, che possano anche solo far dubitare che la giustizia divina sia simile a quella umana. Una presenza sempre più preziosa in un ambiente come quello del carcere dove la tensione resta assai elevata, dove si assiste alla negazione sistematica dell’unico principio, quello rieducativo e trattamentale, che può giustificare l’esistenza del carcere in una società moderna. Una presenza che continua a essere riferimento costante di ascolto e di

speranza per i detenuti ed il personale nella difficile quotidianità della vita interna, promuovendo e introducendo metodi e strumenti pedagogici innovativi (mediazione penale, nuovi stili di vita, inserimento lavorativo, accoglienza nelle comunità, ecc.) per testimoniare la possibilità di una giustizia diversa e diffondere una cultura dell'accoglienza, del perdono e della redenzione.