



Silvio Ferrari

(già professore ordinario di diritto Ecclesiastico e Canonico nell'Università degli Studi di Milano, dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria")

**Sette domande sui diritti delle minoranze di religione e convinzione
e sulla loro misurazione ***

*Seven questions on the rights of religious or belief minorities
and how to measure them **

ABSTRACT: Questo scritto è il risultato di un progetto di ricerca intitolato *Atlas of religious or belief minority rights* (*atlasminorityrights.eu*) che è volto a mappare e misurare i diritti delle minoranze di religione e di convinzione nei paesi dell'Unione europea. Esso discute alcune domande fondamentali relative alla giustificazione e all'utilità di proteggere e promuovere i diritti di queste minoranze. È un tema delicato che viene affrontato in maniera innovativa. Una domanda infatti riguarda la possibilità di misurare, attraverso un'analisi quantitativa applicata al mondo delle norme, il rispetto e la promozione di questi diritti in modo da offrire una base oggettiva alle politiche volte a riconoscere diritti speciali alle minoranze.

ABSTRACT: This paper is the outcome of a research project titled "Atlas of religious or belief minority rights" (*atlasminorityrights.eu*) which is aimed at mapping and measuring the rights of religious or belief minorities in the EU countries. It discusses some fundamental issues about the legitimacy, opportunity and usefulness of protecting and promoting the rights of these minorities. This is a very sensitive issue that is being addressed in an innovative way. One question concerns the possibility of measuring, through quantitative analysis applied to the world of norms, the respect for and promotion of these rights to provide an objective basis for policies aimed at granting special rights to minorities.

SOMMARIO: 1. Rispetto e promozione dei diritti delle minoranze: qual è la differenza? 2. Diritti speciali per le minoranze? 3. Minoranze di religione e di convinzione: una identica tutela? 4. Queste minoranze richiedono una protezione specifica? 5. La nozione di minoranza è un "colonial construct" che non ha senso al di fuori del mondo occidentale? 6. È possibile misurare i diritti delle minoranze? 7. Qual è il rapporto tra minoranze, pluralismo e democrazia?

1 - L'Atlas usa l'endiadi "rispetto e promozione" dei diritti delle minoranze. Qual è la distinzione tra queste due nozioni e dove sta

* Contributo non sottoposto a valutazione ai sensi degli artt. 13, quarto comma, lett. b), e 2, secondo comma, lett. c), del vigente Regolamento ANVUR – Peer unreviewed paper in accordance with articles 13, § 4, lett. b) and 2, § 2, lett. c) of the current ANVUR Regulations.



il fondamento giuridico dell'obbligo dei poteri pubblici di promuovere questi diritti?

Rispetto significa osservare le norme che, in base agli standard internazionali¹, garantiscono i diritti delle minoranze; promozione significa intervenire attivamente con misure giuridiche volte a consentire alle minoranze di mantenere, manifestare e sviluppare la propria identità.

Gli standard internazionali in materia di diritti delle minoranze prevedono livelli minimi di tutela dei diritti che tutti gli Stati debbono garantire. Per esempio, tutte le organizzazioni religiose hanno il diritto di ottenere la personalità giuridica nelle forme previste dalle leggi di ciascuno Stato e questo diritto non può essere limitato richiedendo che esse abbiano un numero di fedeli eccessivamente elevato²; tutte le organizzazioni religiose hanno il diritto di avere propri luoghi di culto indipendentemente dal numero dei loro membri. L'esiguità numerica di un gruppo di religione o di convinzione - che è una delle due caratteristiche che definiscono una minoranza - non può giustificare la restrizione dei loro diritti.

Talvolta gli ordinamenti giuridici statali includono norme che assicurano alle minoranze diritti maggiori di quelli richiesti dagli standard internazionali. Quando ciò avviene si abbandona il terreno del rispetto dei diritti e si entra in quello della loro promozione. Per esempio, gli standard internazionali non richiedono che i detenuti ricevano cibo conforme alle prescrizioni della propria religione (è sufficiente che venga fornito cibo non proibito dalle regole alimentari di una religione): ma in Austria i detenuti ebrei possono ricevere cibo kosher preparato all'esterno del carcere e l'eventuale aggravio di costi è sostenuto dal carcere stesso³. In questo ed in altri casi l'ordinamento giuridico statale stabilisce norme più favorevoli di quelle previste dagli standard internazionali allo scopo di consentire alle minoranze di mantenere, manifestare e sviluppare la propria identità. In tal modo i diritti delle minoranze vengono promossi.

L'obbligo degli Stati di promuovere i diritti delle minoranze - o, più precisamente, di porre in essere le condizioni perché i diritti delle persone appartenenti ad una minoranza vengano promossi - è previsto in molteplici convenzioni internazionali. Il preambolo della *Framework convention for the protection of national minorities* stabilisce che

¹ Gli standard internazionali giocano un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti delle minoranze perché costituiscono il *benchmark* per misurarne il rispetto. Questi standard sono riassunti in UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, HR/PUB/10/3, consultabile all'indirizzo <https://www.refworld.org/docid/4db80ca52.html>, accessed 9 April 2023]

² Cfr. OSCE/ODIHR (2014), *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, (n. 27-28)

³ Cfr. J.MARTINEZ-ARIÑO, A.-L. ZWILLING, *Religion and Prison: An Overview of Contemporary Europe*, Brill, Switzerland, 2020, p. 24.



"A pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity".

Questo auspicio è precisato all'art. 5 dove si scrive che

"The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage"⁴.

Questo stesso obbligo è sancito nelle carte costituzionali di alcuni paesi: l'art. 2 dell'*Instrument of government* svedese prevede che "The opportunities of the Sami people and ethnic, linguistic and religious minorities to preserve and develop a cultural and social life of their own shall be promoted"⁵.

Sulla base dei testi normativi ora menzionati è possibile concludere che esiste un obbligo degli Stati non di promuovere l'identità delle minoranze ma di realizzare le condizioni necessarie perché i membri delle minoranze (incluse quelle di religione o convinzione) possano mantenere, manifestare e sviluppare la propria identità.

2 - Perché i membri delle minoranze di religione e convinzione hanno il diritto di godere, oltre ai diritti riconosciuti a tutti gli individui, specifici diritti ed esenzioni che non sono riconosciuti alle altre persone?⁶

La questione riguarda tutte le minoranze, non soltanto quelle di religione o convinzione.

Una minoranza è un gruppo vulnerabile che ha il diritto di essere giuridicamente protetto. La vulnerabilità delle minoranze dipende nella maggior parte dei casi da due elementi strettamente connessi. Il primo è l'esiguità numerica del gruppo minoritario rispetto alla maggioranza; il secondo consiste nella debolezza, in termini di potere politico e sociale, del primo rispetto alla seconda⁷. Questa vulnerabilità sussiste anche

⁴ Il testo della Convenzione può essere letto all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/minorities>, consultato il 10 marzo 2024.

⁵ L'*Instrument of Government* è disponibile all'indirizzo <https://www.riksdagen.se/global/assets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf>, consultato il 10 marzo 2024.

⁶ Così si esprime, al punto 1, *The Atlas Manifesto of Religious and Belief minority (RBM) rights*. Il testo può essere letto all'indirizzo <https://atlasminorityrights.eu/about/The-atlas-manifesto.php>, consultato il 10 marzo 2024.

⁷ In casi abbastanza rari è possibile che un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato si trovi in una posizione politicamente e socialmente dominante. In questi casi l'elemento numerico non è sufficiente a qualificare il primo gruppo come una minoranza. Si veda in tal senso F. CAPOTORTI, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities* (ST/HR(05)/H852/no.5),



all'interno di uno Stato democratico poiché i meccanismi della democrazia implicano che le decisioni politiche siano prese a maggioranza: ciò lascia aperta la possibilità che la maggioranza usi il proprio potere per opprimere la minoranza⁸. Ma anche quando la maggioranza si astenga dal fare questo uso distorto del proprio potere, le sue scelte sono inevitabilmente il prodotto di una storia e di una cultura particolare: anche se lo volesse, la maggioranza non potrebbe liberarsi del proprio retroterra storico e culturale per raggiungere una (chimerica) posizione di imparzialità. Quindi le sue decisioni, anche quando appaiono neutrali, sono sovente determinate da convinzioni (magari inconsce ed implicite) che sono necessariamente di parte⁹. Pertanto, l'unica strada realistica per evitare che le minoranze vivano in uno stato di svantaggio permanente è quella di apprestare un sistema di garanzie che le protegga dalle interferenze della maggioranza e consenta loro di sviluppare la propria identità¹⁰. Quest'ultimo profilo introduce il secondo grande argomento addotto dai sostenitori dei diritti speciali delle minoranze: l'apporto che esse possono dare alla diversità sociale e, nel nostro caso, religiosa. L'esistenza delle minoranze permette di contribuire al bene comune attraverso forme e contenuti differenti da quelli della maggioranza¹¹ ed in tal modo, rafforza il pluralismo sociale che è una condizione fondamentale per lo sviluppo di uno Stato democratico¹². Non si tratta quindi soltanto di proteggere le minoranze dalla discriminazione ma anche di promuoverne l'identità. Di conseguenza le garanzie che i diritti umani attribuiscono a tutti gli individui e gruppi debbono essere integrate da garanzie ulteriori

1979, disponibile all'indirizzo <https://digitallibrary.un.org/record/134362/?ln=fr>, consultato il 10 marzo 2024.

⁸ L'uso del referendum che è stato fatto in Svizzera nel 2009 per proibire la costruzione di minareti ne è una prova. Una misura gravemente restrittiva dei diritti di una minoranza religiosa -il divieto di costruire minareti, ora contenuto nell'art. 72 della Costituzione svizzera- è stata presa attraverso un referendum popolare, vale a dire attraverso uno strumento decisionale che è democratico per definizione. Cfr. V. PACILLO, 'Stopp Minarett'? *The controversy over the building of minarets in Switzerland: religious freedom versus collective identity*, in S. FERRARI and S. PASTORELLI (eds.), *Religion in Public Spaces A European Perspective*, Ashgate, Farnham, 2012; L. LANGER, *Panacea or Pathetic Fallacy? The Swiss Ban on Minarets*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2010, 43, pp. 863-951.

⁹ Questo è uno dei due argomenti avanzati da Kymlicka per sostenere la necessità di riconoscere diritti speciali ai membri delle minoranze (l'altro è l'esigenza delle minoranze di ottenere il riconoscimento della propria identità culturale). Cfr. W. KYMLICKA, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2001. Sul "majoritarian bias" si veda H. ÅRSHEIM, P. SLOTTE, *The Juridification of Religion?*, Brill, Leiden, 2017, pp. 60-61.

¹⁰ Il diritto di sviluppare la propria identità è uno dei due pilastri che reggono l'intero sistema di protezione dei diritti delle minoranze (l'altro è la non discriminazione). Cfr. K. HENRARD, *Minority Specific Rights: A Protection of Religious Minorities Going Beyond Freedom of Religion?* in *European Yearbook on Minority Issues*, 2009, p. 5.

¹¹ Cfr. J.A. van der VEN, *Religious Rights for Minorities in a Policy of Recognition*, in *Religion and Human Rights*, 3 (2008), p. 160.

¹² Si veda European Court of Human Rights, *Kokkinakis v. Greece*, 25 maggio 1993 (14307/88), n. 31.



previste in diritti particolari per i gruppi di minoranza o, almeno, per gli individui che ne fanno parte¹³, diritti che da un lato assicurano la protezione contro ogni forma di discriminazione, anche indiretta, e dall'altro si traducono in obblighi dello Stato di porre in essere azioni positive che assicurino alle minoranze la possibilità di sviluppare la propria identità ed in tal modo contribuire al progresso dell'intera società.

3 - Le minoranze di convinzione devono godere gli stessi diritti (ed essere soggette agli stessi obblighi) delle minoranze di religione?¹⁴

La definizione e l'individuazione delle organizzazioni di convinzione non è semplice¹⁵. Con questa espressione si intendono le organizzazioni filosofiche e non confessionali menzionate nell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Queste organizzazioni (ateiste, agnostiche, pacifiste, ecc.) propongono concezioni della vita e del mondo che, pur non essendo fondate su elementi sovrannaturali, hanno più d'un punto di contatto con le organizzazioni religiose: nell'uno e nell'altro caso, infatti, si intende dare risposta alle domande fondamentali relative all'esistenza e al destino degli esseri umani. Per questa ragione la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che quando una convinzione "attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance", essa ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 9 della Convenzione europea indipendentemente dal fatto che abbia contenuto religioso o non religioso¹⁶. Ciò ha condotto ad assicurare agli individui che professano queste ultime convinzioni una tutela analoga a quelli che professano convinzioni religiose. Non però alle loro organizzazioni: con pochissime eccezioni (la più importante delle quali è rappresentata dal Belgio) gli ordinamenti giuridici statali non riconoscono loro gli stessi diritti che vengono riconosciuti alle organizzazioni religiose. In uno Stato laico, che è incompetente a valutare il contenuto di una convinzione e deve limitarsi a verificare che essa non implichi pratiche contrarie all'ordine pubblico, questa differenza di disciplina giuridica può risultare problematica. Per questa ragione è necessario considerare se -

¹³ I diritti riconosciuti alle minoranze possono essere attribuiti al gruppo oppure, come accade più di frequente, agli individui che ne fanno parte. Su questo argomento cfr. **R. HOFMANN**, *Minority Rights: Individual or Group Rights: A Comparative View on European Legal Systems*, in *German Yearbook of International Law*, 40, 1997, p. 356 ss.

¹⁴ Nell'*Atlas Manifesto* (cfr. *supra*, nota 6) sta scritto che "The protection afforded by minority rights to religious minorities also extends to belief minorities (atheists, agnostics, humanists, etc.) as long as they face the same challenges faced by religious minorities".

¹⁵ Cfr., nel primo capitolo, le osservazioni di **S. BALDASSARRE**, *Contributo allo studio delle organizzazioni filosofiche e non confessionali nel diritto italiano e internazionale*, ETS, Pisa, 2023.

¹⁶ Per l'indicazione delle decisioni che si sono pronunciate in tal senso cfr. European Court of Human Rights, *Guide on Article 9 of the Convention - Freedom of thought, conscience and religion*, Strasbourg, Council of Europe, 2022, pp. 8-12.



quando si tratta di assistenza spirituale nelle carceri, ospedali e forze armate, di finanziamenti pubblici, di celebrazione del matrimonio e via dicendo - le minoranze di convinzione possano godere di diritti (ed essere sottoposte ad obblighi) analoghi a quelli previsti per le minoranze di religione. Al termine di questo esame può risultare che non sempre ciò è possibile o opportuno: ma, in uno spirito pragmatico e privo di pregiudiziali, è necessario fondare queste conclusioni su una precisa analisi e misurazione dei diritti riconosciuti alle une ed alle altre. A tal fine si è ritenuto opportuno estendere l'esame dell'*Atlas* anche alle minoranze di convinzione.

4 - Le minoranze di religione e di convinzione sono diverse dalle altre minoranze e richiedono una protezione specifica?

Si è già fatto cenno all'elemento che caratterizza e collega minoranze di religione e di convinzione. Questo elemento - la proposta di una *Weltanschauung*, sia essa fondata su riferimenti esclusivamente naturali o sovrannaturali - serve anche a differenziarle dalle minoranze nazionali, linguistiche o etniche al cui centro stanno altre componenti.

È difficile andare oltre questo generico riferimento perché, nella famiglia delle minoranze, le minoranze di religione e convinzione sono sempre stata la sorella minore che ha ricevuto meno attenzione: per accorgersene basta osservare la produzione normativa dei paesi europei in tema di minoranze¹⁷. La modesta attenzione dedicata alle minoranze di religione e convinzione rispetto alle minoranze nazionali è stata spiegata in modi diversi. Alcuni hanno sottolineato che, pur se le minoranze (incluse quelle di religione e convinzione) sono sempre esistite, la nozione giuridica di minoranza si è imposta soltanto dopo la Prima guerra mondiale, quando nuovi Stati sono sorti dalle ceneri degli ultimi imperi europei. A quel tempo il problema era la nazione e non la religione, e ciò aiuta a comprendere perché le minoranze di religione e convinzione siano state lasciate ai margini¹⁸. Altri elaborano in termini differenti questo stesso nesso tra minoranze e Stati nazionali, sottolineando che la presenza delle minoranze solleva delicati interrogativi circa la condivisione dell'ethos e della narrativa su cui lo Stato è fondato¹⁹. Il riconoscimento dei diritti delle minoranze è uno strumento per rispondere a questi interrogativi o, più cinicamente, per

¹⁷ Cfr. **S. FERRARI**, *The Protection and Promotion of Religious Minorities in EU Countries. A Law and Religion Perspective*, in M. VENTURA (eds.), *The Legal Status of Old and New Religious Minorities in the European Union - Le statut juridique des minorités religieuses anciennes et nouvelles dans l'Union européenne*, Comares, Granada, 2021, pp. 22-28.

¹⁸ Cfr. **S. AGKÖNUL**, *La naissance du concept de minorité en Europe*, in J.-P. BASTIAN, F. MESSNER (dir.), *Minorités religieuses dans l'espace européen. Approches sociologiques et juridiques*, PUF, Strasbourg, 2007, pp. 37-59.

¹⁹ Le minoranze nazionali "are by definition anomalies in the nation state system": **J. JACKSON PREECE**, *National Minorities and the European Nation-states System*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 10.



anestetizzare l'effetto potenzialmente destabilizzante della presenza delle minoranze sul territorio di uno Stato e per tenere sotto controllo le loro aspirazioni²⁰. Di nuovo, l'accento cade sulle minoranze nazionali piuttosto che su quelle religiose. Le cose ora sono un po' cambiate perché, dalla fine del secolo scorso, le religioni hanno acquistato visibilità sulla scena pubblica e capacità di intercettare e dare voce a esigenze e rivendicazioni di gruppi sociali emarginati sul terreno politico, economico e culturale. Ciò rende ancora più urgente definire con precisione i caratteri distintivi delle minoranze di religione e di convinzione per evitare di appiattirne la tutela sul modello delle minoranze nazionali. Questi caratteri possono richiedere una protezione specifica, diversa da quella assicurata a minoranze di altro tipo: non perché la religione sia più importante della lingua, della nazionalità o dell'etnia ed esiga un trattamento giuridico preferenziale ma semplicemente perché ciascuna di queste minoranze ha propri tratti particolari che richiedono di essere tenuti in conto.

5 - La nozione di minoranza ha una utilità epistemologica e pratica per tutelare i diritti dei gruppi religiosi numericamente meno consistenti e politicamente meno forti al di fuori del mondo europeo in cui essa è nata e si è sviluppata? Oppure la sua estraneità alle tradizioni culturali e giuridiche di altre parti del mondo la rendono inutilizzabile?

L'utilità della nozione di minoranza e la sua efficacia per assicurare i diritti dei gruppi socialmente e politicamente più vulnerabili è sovente contestata. Alcuni sociologi si chiedono se è tempo di "abandon the notion of religious minorities", which has become "a straitjacket that is tightened to societies with high socio-religious differentiation, internal to both the historical dominant religions, and to the new religious presences"²¹. A essi fa eco una corrente di antropologi, secondo cui il concetto di minoranza religiosa, con la conseguente attribuzione di diritti speciali, è inestricabilmente legato a quello di Stato nazionale e laico, nato in Europa e poi esportato attraverso la dominazione coloniale in altre regioni del mondo senza riuscire a risolvere (anzi esacerbando) il problema del governo della diversità di religione²². Infine, gli studiosi di storia delle religioni e dei loro diritti non possono fare a meno di notare che l'espressione "minoranza religiosa" non appartiene al linguaggio tradizionale del diritto canonico, islamico, ebraico e degli altri diritti delle

²⁰ See J. JACKSON PREECE, *National Minorities*, p. 11.

²¹ V. PACE, *Religious Minorities in Europe: a Memory Mutates*, pp. 380-97, in S. FERRARI, K. WONISCH, and R. MEDDA-WINDISCHER (eds.), "Tying the knot: A holistic approach to the enhancement of religious minority rights and freedom of religion", special issue of *Religions*, 2021, 12(11), disponibile all'indirizzo https://www.mdpi.com/journal/religions/special_issues/Religious_Minorities, consultato il 10 marzo 2024.

²² È questa la tesi centrale esposta nel libro di S. MAHMOOD, *Religious difference in a secular age. A minority report*, Princeton Univ. Press, Princeton, 2015.



religioni: si tratta di un'espressione che nasce nella cultura laica del XIX e XX secolo e che non ha radici profonde nella tradizione giuridica e teologica delle grandi religioni del Mediterraneo e delle civiltà che attorno ad esse sono nate (ad eccezione di quella europea segnata, a partire dall'epoca moderna, dal processo di secolarizzazione)²³.

Queste ed altre critiche non sono prive di fondamento ma vanno valutate alla luce di una considerazione più generale: da circa un secolo la nozione di minoranza è lo strumento adottato da tutte le organizzazioni internazionali per garantire a livello globale i diritti dei gruppi numericamente più esigui e socio-politicamente più deboli. Sul terreno giuridico questa nozione ha avuto uno sviluppo significativo, venendo inclusa in convenzioni internazionali, carte costituzionali, leggi e sentenze di tribunali nazionali e sovranazionali. È opportuno rinunciare *in toto* a questo patrimonio normativo e giurisprudenziale senza avere una precisa alternativa che non sia semplicemente terminologica? Oppure è preferibile avviare un paziente lavoro di contestualizzazione di questa nozione tenendo presente i diversi percorsi storici, culturali, politici e religiosi di ciascuno Stato?

Dai progetti *ReMinEm* e *MiReDiaDe* emerge con tutta evidenza che la storia ha seguito percorsi differenti nei paesi europei ed in quelli medio-orientali e nord-africani²⁴. La storia europea, che non ha mai dimenticato le guerre di religione, ha condotto ad affermare che la diversità di religione è irrilevante per il godimento dei diritti civili e politici. Uno Stato laico non può dare spazio alle differenze di religione, neppure nel caso in cui esse riguardino un gruppo di minoranza. Troppo grande, infatti, sarebbe il pericolo di creare "ghetti religiosi", rompendo la coesione sociale ed indebolendo l'identità nazionale. La storia di molti paesi medio-orientali e nord-africani ha seguito invece un percorso parzialmente diverso in cui le differenze di religione mantengono la loro importanza nell'attribuire ai cittadini diritti civili e politici differenti in materia di statuto personale, diritto di famiglia, successioni e in altri ambiti ancora. Come ha notato Maurits Berger, il primo gruppo di paesi "focuses on equality and hence tends to eradicate differences" mentre il secondo "embraces the differences"²⁵.

Trasposta sul terreno della misurazione dei diritti delle minoranze religiose, questa considerazione induce ad evitare una comparazione meccanica tra i paesi europei da un lato e quelli medio-orientali e nord-africani dall'altro ma non esclude la possibilità che una misurazione e comparazione dei diritti delle minoranze nei paesi appartenenti al secondo gruppo sia possibile ed utile. Tradotta in termini più generali,

²³ Cfr. **J. TOLAN**, *Introduction*, in N. BEREND, Y. HAMEAU-MASSET, C. NEMO-PEKELMAN AND J. TOLAN (eds.), *Religious Minorities in Christian, Jewish and Muslim Law (5th-15th centuries)*, Turnhout, Brepols, 2017, p. 21.

²⁴ I risultati di questi due progetti possono essere consultati nelle pagine ad essi dedicate nell'Atlas of religious or belief minority rights (https://atlasminorityrights.eu/resources_uap/Final-report.php).

²⁵ **M.S. BERGER**, *The Last Sharī'a Court in Europe: On Molla Sali v. Greece (ECHR 2018)*, in *Journal of Islamic law*, Spring, 2020, p. 128.



questa conclusione consente di dare il giusto peso al contesto in cui si collocano le minoranze (comunque le si voglia chiamare) senza che sia necessario rinunciare a misurare i loro diritti nei paesi che si collocano all'interno di uno stesso contesto storico e culturale.

6 - Come è possibile misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione rispettando criteri di oggettività? In che modo l'Atlas ha affrontato questa sfida?

La misurazione dei diritti è una tecnica ormai consolidata che mira a rendere possibile l'elaborazione di strategie politiche e giuridiche basate su dati oggettivi: ma è necessario, per evitare equivoci, precisare esattamente l'oggetto della misurazione. Nel caso dell'*Atlas* viene misurato il grado di rispetto e promozione dei diritti delle minoranze assicurato dalle norme contenute nell'ordinamento giuridico di ogni Stato oggetto della ricerca. Un ordinamento giuridico è un organismo complesso in cui interagiscono differenti componenti. La misurazione fornita dall'*Atlas* riguarda una sola di queste componenti, quella normativa e, più precisamente, legislativa. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea l'ossatura di un ordinamento giuridico è costituita da leggi, che vengono poi interpretate, applicate e variamente rispettate dai loro destinatari. Questo scheletro legislativo costituisce l'oggetto della misurazione, che copre quindi un'area specifica dell'ordinamento giuridico. Ciò presenta alcuni vantaggi e richiede di prendere qualche precauzione. Sotto il primo profilo, la presenza o assenza di una norma nell'ordinamento giuridico di uno Stato è un dato oggettivo: ciò esclude la componente di soggettività che, per quanto possa essere ridotta dall'adozione di metodologie corrette, è sovente insita in misurazioni basate su fonti quali le sentenze di tribunali, i rapporti di organismi nazionali e sovranazionali, i pareri di esperti, le notizie giornalistiche e via dicendo. In secondo luogo, l'esistenza di una norma costituisce di per sé un dato significativo: anche se oggi non viene applicata lo potrebbe essere domani mentre se una norma non esiste il discorso sulla sua effettiva operatività all'interno di un gruppo sociale non può neppure essere iniziato. Venendo ora alle precauzioni, un'indagine limitata all'esistenza delle norme in un ordinamento giuridico può fornire un'immagine distorta della realtà, facendo apparire come rispettosi dei diritti delle minoranze sistemi giuridici che lo sono soltanto sulla carta. Ciò accade se si presume che misurare l'esistenza delle norme equivalga a misurare la loro pratica efficacia. Se invece si accetta che la misurazione delle norme costituisca soltanto un punto di partenza che deve essere integrato dalla misurazione delle altre componenti di un ordinamento giuridico si perviene ad un risultato equilibrato.

Su questa base di partenza è poi possibile costruire ponti che si proiettano in varie direzioni: quella dell'integrazione dei dati giuridici con una ricerca sociologica che valuti il grado di effettiva applicazione delle norme ed il loro impatto sulla condizione delle minoranze è la più



ovvia (e l'*Atlas* ha in programma di avviare questa ricerca nei prossimi mesi). Un altro ponte va nella direzione di un'analisi qualitativa dei dati. I numeri sono più poveri delle parole e non hanno la stessa attitudine a rappresentare la complessità e la varietà del reale: i dati numerici devono quindi essere accompagnati da un'analisi che aiuti non solo a decifrarne ed interpretarne il senso, per evitare la possibilità di cadere in equivoci, ma anche a contestualizzarli, per evitare una lettura astorica della realtà.

7 - Qual è il nesso tra minoranze, pluralismo e democrazia?

Le minoranze sono il banco di prova della democrazia. Si potrebbe dire che i diritti delle minoranze sono come il canarino che il minatore porta con sé sottoterra per essere tempestivamente avvisato della mancanza di ossigeno: quando i diritti delle minoranze non sono rispettati e promossi è la democrazia ad essere in pericolo.

Rispettare e promuovere i diritti delle minoranze significa porle nella condizione di godere pienamente della cittadinanza, che non è soltanto una questione di status e di diritti ma anche di identità e riconoscimento²⁶. Per raggiungere questo obiettivo il rispetto dei diritti delle minoranze non basta perché il loro punto di partenza è più arretrato di quello della maggioranza: la promozione dei loro diritti, se necessario attraverso misure positive dei pubblici poteri, è indispensabile per porre maggioranza e minoranze sulla stessa linea di partenza. Ciò permette alle minoranze di sviluppare quei "normative worlds [...] capable of generating new legal values and meanings"²⁷ evocati da Robert Cover come fondamento del pluralismo sociale e giuridico. A sua volta questo pluralismo è essenziale per lo sviluppo della democrazia: senza pluralismo la democrazia non è possibile²⁸, come ha ripetutamente affermato la Corte europea dei diritti dell'uomo. In tal modo il cerchio si

²⁶ Christian Joppke ha sottolineato che la cittadinanza include tre dimensioni: "citizenship as status, which denotes formal state membership and the rules of access to it; citizenship as rights, which is about the formal capacities and immunities connected with such a status; and, in addition, citizenship as identity, which refers to the behavioral aspects of individuals acting or conceiving themselves as members of a collectivity" (Ch. JOPPKE, *Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity*, in E.F. ISIN, P. NYERS, and B.S. TURNER, *Citizenship between Past and Future*, Routledge, London, 2008, p. 37).

²⁷ R. COVER, *Nomos and Narrative*, in *Harvard Law Review*, 97, 1983, pp. 4-68. Cover sostiene che viviamo in uno spazio abitato da molti mondi normativi, ciascuno dei quali è caratterizzato da un proprio complesso di valori e regole. Questi mondi normativi sono costituiti dai gruppi sociali (religiosi, culturali, politici e via dicendo) che generano nuovi significati e valori giuridici attraverso l'impegno personale dei loro membri, volto a trasformare lo stato di cose esistente in base alla loro visione di un futuro alternativo. In tal modo essi creano mondi governati da una nuova legge.

²⁸ Cfr. R. BOTTONI, *Conclusions and Recommendations, Final Report of the REMINEM project*, September 2022, p. 26 (disponibile all'indirizzo https://atlasminorityrights.eu/resources_uap/Final-report.php, visitato il 10 marzo 2024).



chiude: la promozione dei diritti delle minoranze consente un reale pluralismo che è “indissociable from a democratic society”²⁹.

²⁹ European Court of Human Rights, *Kokkinakis v. Greece* (appl. 14307/88), n. 31.