



**Elena D'Agostino\*, Marcella Distefano\*\*, Angelo Licastro\*\*\*,  
Marta Tigano\*\*\*\*, Adelaide Madera\*\*\*\*\***

(\*professoressa associata di Scienza delle finanze nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Economia; \*\*professoressa associata di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza; \*\*\*professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza; \*\*\*\*professoressa ordinaria di Diritto canonico nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza; \*\*\*\*\* professoressa ordinaria di Law and Religion e di Diritto canonico nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza)

### **Le minoranze religiose durante la crisi sanitaria dovuta al COVID-19\*\*\*\*\***

*Religious Minorities During the COVID-19 Health Crisis\*\*\*\*\**

**ABSTRACT:** La crisi sanitaria causata dal Covid-19 ha avuto conseguenze significative sulla tutela della libertà religiosa. I gruppi minoritari, che erano già vulnerabili ed emarginati, sono stati colpiti in modo sproporzionato dalla pandemia. Questa ricerca mira ad analizzare se e in che misura l'emergenza da COVID-19 ha influenzato lo status delle minoranze religiose. Partendo da un esame della tutela di cui godono le minoranze religiose nel quadro del diritto internazionale, la prima sezione analizza le misure discriminatorie che sono state subite da alcuni gruppi minoritari (Rohingya e Uiguri) in seguito all'adozione delle regole emergenziali, formalmente "giustificate" dai governi in nome dell'esigenza di contenere la diffusione del COVID-19. La seconda sezione esamina l'impatto che le restrizioni alla libertà religiosa hanno avuto

---

\*\*\*\*\* Contributo sottoposto a valutazione. Peer reviewed paper.

Il primo paragrafo di Introduzione al tema e la Sezione quinta sono opera di A. Madera; la Sezione prima è opera di M. Distefano; la Sezione seconda è opera di A. Licastro; la Sezione terza è opera di E. D'Agostino; la sezione quarta è opera di M. Tigano.

Finanziato dall'Unione europea- Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, CUP J53D23005810006. Elaborato nell'ambito del Prin 2022 dal titolo «*Religion and Emergency Rules*». Coordinatore nazionale del progetto Pierluigi Consorti, Responsabile dell'Unità di Ricerca di Messina e Corresponding Author del presente contributo Adelaide Madera.

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/28809>



sui gruppi religiosi minoritari nello scenario giuridico europeo, focalizzandosi in particolare su alcuni casi di discriminazione indiretta. La terza sezione costituisce un'indagine economica volta a verificare gli effetti della pandemia da COVID-19 sulle confessioni religiose, considerandole come operatori in un mercato assimilabile alla concorrenza monopolistica, al fine di verificare quali attori religiosi abbiano subito maggiori danni economici, con riguardo al contesto italiano. Infine, la quarta sezione si focalizza sui conflitti tra i convincimenti etico-religiosi degli appartenenti alle confessioni minoritarie e l'obbligo statalmente imposto delle vaccinazioni durante la seconda fase della gestione della pandemia. L'indagine mira infine a identificare possibili strategie da perseguire in termini di coesione sociale e dialogo costruttivo tra diversi sistemi di valori, in vista dell'adozione di politiche pubbliche antidiscriminatorie effettivamente inclusive, in grado di bilanciare concretamente le esigenze specifiche dei gruppi minoritari con le esigenze di tutela della salute pubblica, della sicurezza e della sostenibilità.

**ABSTRACT:** The health crisis caused by Covid-19 had significant effects on the protection of religious freedom. Religious minorities, who were already vulnerable and marginalized, were disproportionately affected by the pandemic. The present paper aims to analyze whether and to what extent the COVID-19 emergency affected the status of religious minorities. Starting from an analysis of the protection enjoyed by religious minorities within the framework of international law, the first section investigates the discriminatory measures that were suffered by some minority groups (Rohingya and Uighurs) following the adoption of emergency rules. Such measures were formally "justified" by governments in the name of the need to contain the spread of COVID-19. The second section examines the impact that restrictions of religious freedom on minority religious groups in the European legal scenario, focusing on some cases of indirect discrimination. The third section constitutes an economic investigation aimed at verifying the effects of the COVID-19 pandemic on religious denominations. This section takes into consideration the religious denominations as operators in a market similar to monopolistic competition, in order to verify which religious actors suffered the greatest economic damage, with regard to the Italian context. The fourth section focuses on the conflicts between the ethical-religious beliefs of members of minority denominations and the state-imposed obligation of vaccinations during the second phase of the management of the pandemic. Finally, the paper aims to identify possible strategies to be pursued in terms of social cohesion and constructive dialogue between different value systems, with a view to adopting effectively inclusive anti-discrimination public policies, capable of concretely balancing the specific needs of minority groups with the needs of protecting public health, safety and sustainability.



**SOMMARIO:** 1. Introduzione al tema. - SEZIONE PRIMA: REGOLE EMERGENZIALI E TUTELA INTERNAZIONALE DELLE MINORANZE RELIGIOSE TRA VULNERABILITÀ STRUTTURALE E DERIVATA - 1. Sulla relazione tra regole d'emergenza e regole speciali a tutela delle minoranze religiose in tempi di permacrisi - 2. La tutela internazionale delle minoranze religiose: dalla nozione di minoranza a quello di gruppo minoritario - 3. *Segue*: oggetto e limiti della tutela vigente - 4. L'impatto delle regole d'eccezione sulla protezione dei gruppi religiosi minoritari: il ruolo suppletivo della giurisprudenza internazionale. - SEZIONE SECONDA: CONSIDERAZIONI GENERALI IN TEMA DI IMPATTO DELLA PANDEMIA SULLE MINORANZE RELIGIOSE CON RIFERIMENTO AL CONTESTO EUROPEO - 1. Il postulato della imparzialità e neutralità ideologica di un virus che colpisce tutti egualmente "senza distinzione di religione" ... - 2. ...e il particolare "banco di prova" delle forme d'impatto della pandemia sulle minoranze religiose - 3. Il diffondersi del virus e l'acutizzarsi di situazioni di vulnerabilità alla discriminazione per fattori di rischio *multipli* o *intersezionali* - 4. L'impatto sull'attività di culto o rituale-liturgica dei gruppi di minoranza: la sostanziale assenza di forme di discriminazione *diretta* - 5. Il carattere "sproporzionato" di alcune misure pregiudizievoli per le minoranze religiose: il caso della comunità ebraica di Anversa ... - 6. ...e il profilarsi della ricorrenza di schemi analoghi a quelli della discriminazione *indiretta* - 7. L'impatto sui bilanci dei gruppi di minoranza e la questione degli interventi di sostegno finanziario pubblico. - SEZIONE TERZA: SPUNTI PER UNA ANALISI ECONOMICA DELLA DECISIONE SULLA DESTINAZIONE DELL'8% IN TEMPO DI PANDEMIA DA COVID-19 - 1. Introduzione - 2. Le confessioni religiose in un ipotetico mercato - 3. Considerazioni economiche generali sull'8% - 4. Evidenza empirica - 5. Conclusioni. - SEZIONE QUARTA: VACCINAZIONI OBBLIGATORIE E CONFESSIONI RELIGIOSE DI MINORANZA IN ITALIA - 1. "Nuovi" diritti e "nuove" obiezioni di coscienza - 2. La "crescita della domanda" di un'intesa quale "effetto secondario" della pandemia - 3. Alcune annotazioni di carattere preliminare - 4. Vaccini anti-Covid e obiezione di coscienza per motivi religiosi nell'ordinamento italiano - 5. La politica vaccinale in Italia - 6. La collaborazione tra Stato e confessioni religiose nella gestione della pandemia: l'esempio della Regione Sicilia e della CESI - 7. Il ruolo delle religioni e del dialogo interreligioso per la costruzione di un tessuto sociale improntato alla solidarietà e al bene comune collettivo: *best practices*. - SEZIONE QUINTA: ANNOTAZIONI CONCLUSIVE - 1. L'interazione fra le nozioni di "emergenza" e "minoranza religiosa" - 2. Le minoranze religiose in Europa durante la pandemia - 3. Pandemia e crisi economica: l'impatto sulle minoranze religiose - 4. Vaccini e nuove forme di obiezione di coscienza - 5. La lezione della pandemia.



## 1 - Introduzione al tema

La devastante crisi sanitaria provocata dalla diffusione del COVID-19 ha avuto delle ricadute significative sulle società contemporanee, suscettibili di andare ben oltre la stessa situazione emergenziale che ha dato loro origine. La pandemia ha drammaticamente influenzato tutte le aree del vivere sociale, ha generato una devastante recessione economica, e ha altresì alimentato forme di paura e insicurezza da tempo sopite in virtù del progresso della medicina e della tecnologia<sup>1</sup>. Costretti a fronteggiare una impellente minaccia per la salute pubblica e la sicurezza della popolazione, gli Stati hanno introdotto misure restrittive senza precedenti all'esercizio delle libertà fondamentali (fra cui la libertà religiosa)<sup>2</sup>, talvolta derogando formalmente rispetto alle obbligazioni assunte a livello internazionale e sovranazionale in termini di diritti umani<sup>3</sup>. I processi decisionali si sono concentrati nelle mani degli organi del potere esecutivo, incaricati di approntare reazioni immediate ed efficaci alla crisi sanitaria per gestire l'emergenza e rispondere alle pressanti aspettative sociali. Essi hanno dovuto sicuramente agire in un clima di pressione e incertezza e di continua evoluzione dello scenario epidemiologico, di assenza di certezza scientifica e di mancanza di terapie mediche e di strategie di prevenzione (almeno nella prima fase)<sup>4</sup>. Tali fattori hanno sicuramente inciso sulla pluralità delle sfide emerse in termini di diritti fondamentali e sulla natura ondivaga delle reazioni giuridiche<sup>5</sup>. Siffatte risposte alla pandemia hanno spesso suscitato

---

<sup>1</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *COVID-19 y libertad religiosa: ¿problemas nuevos o soluciones antiguas?*, in J. MARTÍNEZ-TORRÓN, B. RODRIGO LARA (eds.), *COVID-19 y libertad religiosa*, Iustel, Madrid, 2021, p. 23 ss.

<sup>2</sup> P. CONSORTI (ed.), *Law, Religion and COVID-19 Emergency*, DiReSoM Papers 1, Pisa, 2020, <https://diresom.net/2020/05/07/diresom-papers-1-ebook-law-religion-and-covid-19-emergency/>; F. BALSAMO, D. TARANTINO (eds.), *Law, Religion and the Spread of COVID-19 Pandemic*, DiReSoM Papers 2, Pisa, 2020 (<https://diresom.net/2020/11/07/law-religion-and-the-spread-of-covid-19-pandemic-ebook-diresom-papers-2/>).

<sup>3</sup> A. LEBRET, *COVID-19 Pandemic and Derogation to Human Rights*, in *Journal of Law and the Biosciences*, vol. 7(1), 2020, pp. 1-15.

<sup>4</sup> J. PETROV, *The COVID-19 Emergency in the Age of Executive Aggrandizement: What Role for Legislative and Judicial Checks?* in *Theory and Practice of Legislation*, vol. 8, 2020, pp. 71-92.

<sup>5</sup> A. MADERA, *The State's Attitude Towards Religious Communities in a Health Crisis: Pursuing Toward New Interpretative Approaches?*, in *Christianity - World - Politics*, 2022, pp. 304-318.



allarme, segnalando l'emergere di forme di autoritarismo, crisi dei regimi democratici e indebolimento della tutela dei diritti umani fondamentali<sup>6</sup>.

Il presente studio si propone di indagare l'impatto della pandemia generata dalla diffusione del COVID-19 da un peculiare angolo prospettico, ossia la tutela della diversità religiosa, con peculiare riguardo alle minoranze religiose.

Molto spesso il virus COVID-19 è stato definito come il "grande equalizzatore", per evidenziare come l'eventualità di contrarre la patologia "trascenda" le caratteristiche identificative dei singoli individui, rivelando la vulnerabilità della società civile e investendola nella sua totalità<sup>7</sup>. Purtroppo, è tristemente noto come nei momenti di crisi emerga un più elevato rischio di violazioni dei diritti umani o di regressioni nella loro tutela, a danno dei soggetti più vulnerabili. Le situazioni di emergenza favoriscono la rivitalizzazione di una retorica di stampo nazionalistico, la promozione di narrative maggioritarie, fenomeni di esclusione dell'"altro", offrono una giustificazione per il ricorso a politiche illiberali o a misure repressive per silenziare le voci dissenzianti, e rafforzano forme di disuguaglianza e marginalizzazione strutturale, a detrimento di categorie di individui svantaggiate, sollevando inquietanti interrogativi circa lo status dei gruppi minoritari nel lungo periodo. Tali gruppi subiscono in misura maggiore la crisi economica (connessa a quella sanitaria), l'aumento dei tassi di disoccupazione, l'incapacità statale di fornire servizi-non-essenziali; hanno maggiori difficoltà ad accedere a informazioni e cure sanitarie, anche a causa di preesistenti barriere linguistiche, culturali, e sociali; infine, la loro situazione di basso reddito pregiudica, per varie ragioni, la possibilità concreta di attenersi alle misure precauzionali<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> **Y. ABOUZZOHOOR**, *The Amplification of Authoritarianism in the Age of COVID-19*, POMEPS, 2022 (<https://pomeps.org/the-amplification-of-authoritarianism-in-the-age-of-covid-19>).

<sup>7</sup> **S.A. MEIN**, *COVID-19 and Health Disparities: the Reality of "the Great Equalizer"*, in *J. Gen. Intern. Med.*, vol. 35, 2020, pp. 2439-2440.

<sup>7</sup> **A. MADERA**, **K. WONISCH** (Eds.). *Special Issue: The impact of the COVID-19 Pandemic on Religious Minorities*, *International Journal for Religious Freedom*, vol. 16(1), 2023; **R. MEDDA-WINDISCHER**, *Introduction to Special Focus: COVID-19 and Minorities*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 19, 2022, pp. 77-80.

<sup>8</sup> **S.A. MEIN**, *COVID-19*, cit., pp. 2439-2440.



La dottrina ha segnalato come le misure di contenimento del COVID-19, tra cui *lockdown*, distanziamento sociale e regole precauzionali, abbiano avuto implicazioni asimmetriche e sproporzionate sulle minoranze religiose, sottolineando, all'interno di società connotate dalla diversità religiosa, preesistenti forme di vulnerabilità, discriminazione ed esclusione e dando luogo a una *shadow pandemic*<sup>9</sup>.

Sicuramente una situazione di emergenza sanitaria può giustificare un "ribilanciamento" dell'esercizio delle libertà fondamentali<sup>10</sup>, al fine di dare priorità all'impellente necessità di tutelare il "bene supremo" della vita umana<sup>11</sup>. Le minoranze religiose sono state tuttavia soggette a forme di indebita sorveglianza e monitoraggio (anche mediante l'utilizzo di nuove tecnologie), denigrazione, stereotipizzazione o stigmatizzazione da parte delle autorità pubbliche o dei media, in un contesto di indebolimento dei meccanismi di protezione attivabili in un regime di "normalità". La pandemia ha esacerbato fenomeni di *hate speech*, *scapegoating*, violenza, repressione nei confronti delle minoranze perpetrati da attori statali e non-statali<sup>12</sup>. In alcuni casi, le misure di contenimento del virus hanno avuto un impatto discriminatorio su talune comunità di fede, ignorando o ostacolando le peculiari modalità di esercizio del loro credo. Questi fenomeni si sono innestati ovviamente con maggiore facilità in scenari dove già sussisteva

---

<sup>9</sup> S. FERRARI, *Conclusions*, in R. MEDDA-WINDISCHER, K. WONISCH, A.C. BUDABIN (Eds.), *Religious Minorities in Pluralist Societies: Critical Perspectives on the Accommodation of Religious Diversities*, Brill, Leiden, 2024, pp. 223-236; P. CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 4 del 2018, pp. 1-18.

<sup>10</sup> M. TOSCANO, relazione alla riunione plenaria PRIN "Religioni e regole dell'emergenza. Primo punto di una ricerca", tenutasi a Pisa, 10 gennaio 2025, *pro manuscripto*.

<sup>11</sup> N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, pp. 1-40.

<sup>12</sup> PEW RESEARCH CENTRE, *How COVID-19 Restrictions Affected Religious Groups Around the World in 2020*, 29 novembre 2022, <https://www.pewresearch.org/religion/2022/11/29/how-covid-19-restrictions-affected-religious-groups-around-the-world-in-2020/#:~:>

*text=During%202020%2C%20religious%20groups%20in,according%20to%20the%20study's%20sources.*





una disparità di trattamento fra gruppi maggioritari e minoranze o dove le minoranze erano già oggetto di processi di discriminazione<sup>13</sup>.

Partendo da un esame della tutela di cui godono le minoranze religiose nel quadro del diritto internazionale, la prima sezione analizza le misure discriminatorie che sono state subite da alcuni gruppi minoritari (Rohingya e Uiguri) in seguito all'adozione delle regole emergenziali, formalmente "giustificate" dai governi in nome dell'esigenza di contenere la diffusione del COVID-19. La seconda sezione esamina l'impatto che le restrizioni alla libertà religiosa hanno avuto sui gruppi religiosi minoritari nello scenario giuridico europeo, focalizzandosi in particolare su alcuni casi di discriminazione indiretta. La terza sezione costituisce un'indagine economica volta a verificare gli effetti della pandemia da COVID-19 sulle confessioni religiose, considerandole come operatori in un mercato assimilabile alla concorrenza monopolistica, al fine di verificare quali attori religiosi abbiano subito maggiori danni economici, con riguardo al contesto italiano. Infine, la quarta sezione si focalizza sui conflitti tra i convincimenti etico-religiosi degli appartenenti alle confessioni minoritarie e l'obbligo statalmente imposto delle vaccinazioni durante la seconda fase della gestione della pandemia in Italia.

La ricerca indaga sul se e come le misure straordinarie volte a contenere la diffusione del Covid-19 abbiano inciso sugli assetti normativi preesistenti, accentuando disuguaglianze e conflitti, e sottolineando pericolose tendenze antidemocratiche e antipluralistiche. Non vi è dubbio che una situazione emergenziale costituisca uno stress test per la tenuta e la resilienza del sistema di protezione internazionale dei diritti umani. Questa analisi si propone quindi di investigare se, nel contesto della devastante crisi sanitaria generata dal COVID-19, le disposizioni internazionali in vigore abbiano costituito un baluardo sufficiente per tutelare i gruppi minoritari e se, e in quale misura, gli Stati abbiano preso in carico il compito di implementare misure volte a garantire alle minoranze l'effettiva rimozione delle barriere che ostacolano l'uguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Verranno analizzati alcuni casi studio relativi alla gestione della diversità religiosa, per identificare politiche che possano

---

<sup>13</sup> W.N. WIDHIYANTI, A.A.A.N. SARASWATI, *Limitations of Religious Freedom in Response to COVID-19: From Public Health Regulations to Discriminatory Policies*, in *Diponegoro Law Review*, vol. 6, 2021, pp. 78-95.



incoraggiare l'attuazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione. In tali casi studio, le diverse modalità di gestione del pluralismo religioso, e le complesse relazioni tra minoranze e religioni tradizionali in diversi scenari giuridici, rivelano il complesso ruolo svolto dal fattore religioso nel processo di integrazione delle diverse identità culturali e religiose, la sua multidimensionalità e la sua intima connessione con fattori sociali, economici e politici. L'indagine mira infine a identificare possibili strategie da perseguire in termini di coesione sociale e dialogo costruttivo tra diversi sistemi di valori, in vista dell'adozione di politiche pubbliche antidiscriminatorie effettivamente inclusive, in grado di bilanciare concretamente le esigenze specifiche dei gruppi minoritari con le esigenze di tutela della salute pubblica, della sicurezza e della sostenibilità.

#### SEZIONE PRIMA

##### REGOLE EMERGENZIALI E TUTELA INTERNAZIONALE DELLE MINORANZE RELIGIOSE TRA VULNERABILITÀ STRUTTURALE E DERIVATA

#### 1 - Sulla relazione tra regole d'emergenza e regole speciali a tutela delle minoranze religiose in tempi di permacrisi

Che il diritto internazionale conosca la categoria della “regola emergenziale”, quale regola destinata a operare in presenza di una situazione eccezionale che minaccia o pregiudica interessi generali, come la salute pubblica o la sicurezza, è noto, ed è attestato dagli importanti contributi, anche di inquadramento sistematico, che la dottrina dedica al tema già da tempo, soprattutto con riferimento ai regimi normativi di tutela dei diritti umani<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. **R. HIGGINS**, *Derogations under Human Rights Treaties*, in *British Yearbook of International Law*, 1976-77, pp. 281-319; **C. SCHREURER**, *Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights*, in *The Yale Journal of World Public Order*, 1982, pp. 113-132.; **N. QUESTIAUX**, *Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as State of Siege or Emergency*, Progress report to the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the U.N. Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 July 1982; **G. CATALDI**, *Articolo 15*, in S. BARTOLE, B.





Altrettanto nota, in ambito internazionale, è l'esigenza di tutelare le minoranze (etniche, linguistiche e) religiose dagli effetti negativi di politiche nazionali orientate in senso discriminatorio, persecutorio e finanche negazionista (*rectius*, genocidario). La protezione delle minoranze interroga, infatti, da sempre l'etica ispiratrice degli Stati democratici e delle istituzioni internazionali, in quanto tenuti gli uni e le altre al rispetto e alla promozione di principi basilari della vita di relazione interna e internazionale: dalla convivenza pacifica alla sicurezza, dall'integrità territoriale al non intervento negli affari interni di altro Stato sino alla tutela dei diritti umani<sup>2</sup>.

---

CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 425-427; **ID.**, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani, Norme, garanzie e prassi*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 752 ss.; **ID.**, in S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Breviaria Iuris*, Cedam, Padova, 2012, pp. 555-564; **ID.**, *Ordinamento italiano e stati di emergenza alla luce del Diritto internazionale. Alcune riflessioni*, in F. ZAMMARTINO (a cura di), *Stati di crisi e sistema delle fonti del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 77-87; **W. SCHABAS**, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, OUP, Oxford, 2015, pp. 587-605; **I. VIARENGO**, *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani nei sistemi internazionali di garanzia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 959 ss.; **V. EBOLI**, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Giuffrè Editore, Milano, 2010; **M.E. VENDITTI**, *Le clausole derogatorie dei diritti umani: l'art. 15 CEDU alla luce dell'invocazione dello stato di emergenza in Francia e in Turchia*, in *DPCE*, 2017, pp. 483-522; **E. SOMMARIO**, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2018; **A. J. PALMA**, *Gli stati d'eccezione nel diritto internazionale. Dalle garanzie giudiziarie minime all'equo processo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; **G. ZARRA**, *Sulla compatibilità di misure restrittive, adottate in Italia e nella Regione Campania per contenere l'epidemia di COVID-19, con gli articoli 5 e 12 del Protocollo n. 4 CEDU*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 583 ss., specialmente pp. 586-592; **M. DI BARI**, *L'emergenza Covid-19 "vista dall'alto". CEDU e Patto sui Diritti Civili e Politici: un prisma per orientarsi in una riflessione sull'emergenza Coronavirus nel contesto italiano*, in *DPCE*, 2020, pp. 2552-2568.

<sup>2</sup> In ambito internazionale risulta particolarmente attuale il valore del principio di non intervento negli affari interni di uno Stato, anche a fronte dei tentativi di manipolazione delle informazioni che stanno influenzando, tra l'altro, lo svolgimento e l'esito delle elezioni nazionali. Vedi, da ultimo, la decisione della Corte costituzionale della Romania che ha annullato il risultato del primo turno delle elezioni presidenziali, adducendo a giustificazione che, durante il periodo elettorale, il Paese sarebbe stato bersaglio di "attacchi aggressivi ibridi" filorussi. Per un recente inquadramento sistematico del principio del non intervento vedi **M. ROSCINI**, *International Law and the Principle of non-intervention. History, Theory and Interaction with Other Principles*, OUP, Oxford, 2024, p. 155



In ambito interno, come parte della dottrina non manca di segnalare, la semplice tolleranza, da una parte, e l'astratta garanzia della non discriminazione, dall'altra, non sono elementi sufficienti e adeguati a promuovere l'integrazione nella diversità, per riprendere un celebre motto europeo. L'inclusività e il pluralismo, come antidoti alla percezione del diverso quale minaccia alla coesione interna di una nazione o alla sua identità culturale, rappresentano validi strumenti di resistenza a fronte anche della pervasività delle campagne di disinformazione e d'odio, veicolate attraverso gli strumenti *social* di comunicazione. Il tema della disinformazione e il ricorso a tecniche ibride di turbamento della vita democratica presenta un'attualità senza pari e si lega, con riferimento alla tutela delle minoranze, ai tentativi di imputare loro, ad esempio, la responsabilità di tensioni, conflitti, persino emergenze sanitarie e pandemiche. Occorrono, quindi, azioni positive, discendenti anche da obblighi internazionali sempre più precisi, e di chiara applicazione, per tentare di arginare queste pericolose derive. Il rischio, altrimenti, è quello di assimilare e relativizzare le minoranze, invece che salvaguardarle<sup>3</sup>.

Molteplici aspetti relativi alla tutela internazionale, assicurata oggi alle minoranze in una forma ancora embrionale, rimangono incerti: dal concetto stesso di "minoranza", forse definitivamente superato da quello di "gruppo minoritario", al contenuto della protezione; dai soggetti titolari della tutela ai beneficiari in senso ampio della stessa, secondo alcune tendenze di sviluppo progressivo del diritto internazionale avanzate in diversi studi<sup>4</sup>.

---

ss. e p. 382 ss., che individua, tra le altre norme di applicazione del principio, la *forcible coercion*, che punterebbe a influenzare la vita interna e la stabilità politica degli Stati, anche attraverso operazioni cibernetiche.

<sup>3</sup> Così L. DE GRAZIA, L. LORELLO, G. VERDE (a cura di), *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Maggioli, Rimini, 2018. Sul principio di non assimilazione vedi, per tutti, P. FOIS, *Il principio di «non assimilazione» e la protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1999, p. 187 ss. Il tema è stato ampiamente studiato a livello interno per le evidenti ricadute sulla tenuta del principio di eguaglianza. Non potendosi dare conto della imponente letteratura giuridica esistente si rimanda, per ulteriori riferimenti bibliografici, al manuale di F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, CEDAM, Padova, 2008.

<sup>4</sup> Sul concetto di minoranza e sulla protezione delle minoranze vedi, *ex multis*, F. ERMACORA, *The Protection of Minorities Before the United Nations*, vol. 182, in *Recueil des*



Riflettere in prospettiva internazionalistica in merito all'impatto che la regola emergenziale produce sulla vigenza delle regole particolari poste a tutela degli individui che si identificano in una minoranza religiosa rende il quadro ulteriormente complesso.

Dal punto di vista generale, le regole emergenziali si muovono lungo un asse preventivo e precauzionale di tutela, evitando l'aggravarsi della situazione e cercando di mitigarne gli effetti negativi nel lungo termine. In particolare, vengono in rilievo, da una parte, i principi generali di prevenzione e di precauzione e, dall'altra, quelli di necessità, proporzionalità e cooperazione, quest'ultimo anche nella sua dimensione procedurale. I principi di necessità e proporzionalità attengono in modo specifico alla "misurazione" della risposta all'emergenza, allo scopo di evitare che gli Stati invochino con leggerezza e frequenza il carattere eccezionale dell'uno o dell'altro evento<sup>5</sup>.

Sul piano pattizio i regimi normativi a tutela dei diritti umani prevedono alcune deroghe o eccezioni in situazioni emergenziali che sono

---

*Cours*, 1983, p. 251 ss.; **B.G. RAMCHARAN**, *People's Rights and Minorities' Rights*, in *Nordic Journal of International Law*, 1987, p. 9; **M. SHAW**, *The Definition of Minorities in International Law*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1991, Vol. 20, pp. 13-43; **F. SALERNO**, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai Trattati di pace dopo la Seconda guerra mondiale*, in *Riv. internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 63 ss.; C. BROLMANN, R. LEFEBER, M. ZIECK (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1993; **A. DEL VECCHIO**, *La tutela delle minoranze nei sistemi di cooperazione internazionale*, in *Riv. internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 572 ss.; **S. MARCHISIO**, *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale*, ISGI, Roma, 1995; **F. RIGAUX**, *Mission impossible: la définition de la minorité*, in *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, numéro spécial: *La Protection des minorités* n. 30, 1997, p. 155 ss.; **S. BARTOLE**, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1997, p. 567 ss.; **B. VUKAS**, *International Law and the Definition of Minorities*, in *Mélanges en l'Honneur de Nicolas Valticos*, Editions A. Pedone, Paris, 1999; **A. DI STASI**, *La Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali tra sistema universale e sistema regionale*, in *Riv. internazionale dei diritti dell'uomo*, 2000, p. 465 ss.; **P. SIMONE**, *La tutela internazionale delle minoranze nella sua evoluzione storica*, Esi, Napoli, 2002; **G. CONETTI**, *Studi sulle minoranze nel diritto internazionale*, Salvadè, Parma, 2004; **P. PUSTORINO**, *Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 259 ss.; **R. LA ROSA**, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2006; **A. FABBRICOTTI**, *La protezione delle minoranze nel diritto internazionale. Attualità del tema tra corsi e ricorsi storici*, Tabezioni, Roma, 2022.

<sup>5</sup> Sul tema si rimanda ai riferimenti dottrinali contenuti nella nota 1.



state interpretate in modo restrittivo dalla giurisprudenza internazionale. Nel derogare i regimi ordinari dei diritti e delle libertà individuali, tali regole determinano in effetti la sospensione di molti diritti, minando la valenza speciale dei regimi di trattamento riservati ai suddetti individui. La regola emergenziale travolge, in altri termini, oltre al sistema ordinario di regole anche il regime differenziato riservato agli individui appartenenti alle minoranze, finendo col generare ulteriori forme di discriminazione, che potrebbero minare indirettamente la tenuta del gruppo minoritario<sup>6</sup>.

Se a queste complicazioni aggiungiamo la difficoltà che, nell'attuale momento storico, sembrerebbe nascere non tanto dall'eccezionalità di un singolo evento, che viene a disarticolare l'applicazione delle regole ordinarie e speciali, quanto dalla circolarità delle emergenze, il rischio di una sospensione *sine die* delle già esigue tutele esistenti aumenta sensibilmente. Il tema da affrontare investe allora la capacità di non regressione di alcune regole internazionali rispetto al "permanere" nel tempo delle regole emergenziali<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Vedi, con riferimento alla gestione della Pandemia da Covid-19, P. CONSORTI (ed.), *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, Pisa, 2020, Diresom papers n. 1 ([https://diresom.net/wp-content/uploads/2020/05/law-religion-and-covid-19-emergency\\_diresom-papers-1-2.pdf](https://diresom.net/wp-content/uploads/2020/05/law-religion-and-covid-19-emergency_diresom-papers-1-2.pdf)); **G.A. DU PLESSIS**, *Covid-19 and Limitations to the International Right to Freedom of Religion or Belief*, in *Journal of Church and State*, Vol. 63, n. 4, 2020, pp. 619-647; **S. ANGIOI**, *Minoranze etnico-religiose in tempi di Covid-19: la Cina e la minoranza uigura, tra violazioni dei diritti umani e (mancata) tutela del diritto alla salute*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2021, p. 1 ss.; **A. MADERA**, *L'impatto del Covid-19 sulle minoranze religiose in Italia*, in C. INGRATOCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da Covid-19*, ESI, Napoli, 2021, pp. 151-163; **F. ALICINO**, *The Legal Treatment of Muslims in Italy in the Age of Fear and Insecurity*, in *Journal of Law and Religion*, 2022, pp. 478-500; **R. BOTTONI**, *Implications of the Covid-19 Pandemic for Religious Minorities from the UN Perspective*, in *International Journal for Religious Freedom*, 2023, vol. 16/1, pp. 3-13, anche per ulteriori rimandi bibliografici e documentari; **S. PITTO**, *La libertà religiosa dei detenuti durante l'emergenza da Covid19 alla prova della Corte di Strasburgo. Alcuni casi a confronto tra le due sponde dell'Atlantico*, in *DPCE online*, 1/2023, pp. 1517-1528, che analizza la pronuncia della Corte EDU nel caso *Constantin-Lucian Spînu v. Romania*, Judgment 11 October 2022, n. 29443/20.

<sup>7</sup> La permacrisi, come è in uso definirla, in cui le situazioni emergenziali di carattere umanitario, climatico, pandemico, economico, sociale si susseguono a ritmi continui, alimentandosi reciprocamente, determina una risposta regolatoria urgente e necessaria nell'immediato, ma spesso insufficiente e inadeguata: insufficiente perché dettata da una valutazione sommaria della situazione, priva di una visione a lungo termine; inadeguata perché foriera di nuove e ulteriori forme di discriminazione a discapito dei più fragili. Una



Premesse alcune sintetiche osservazioni sulla tutela internazionale oggi riservata alle minoranze religiose, si proverà a evidenziare la vulnerabilità *ulteriore* che può derivare dal ricorso a regole e/o provvedimenti d'emergenza e il ruolo suppletivo che la giurisprudenza internazionale è vieppiù chiamata a svolgere, in particolare attraverso l'adozione di misure cautelari, per porre un argine alle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani fondamentali, mai consentite e men che meno tollerabili in situazioni emergenziali.

## 2 - La tutela internazionale delle minoranze religiose: dal concetto di minoranza a quello di gruppo minoritario

Nonostante la protezione delle minoranze religiose nel diritto internazionale abbia origini risalenti, che hanno preceduto quella moderna riservata alle minoranze nazionali e quella contemporanea estesa alle minoranze etniche e linguistiche, molte questioni giuridiche restano tuttora aperte, a partire dalla ricostruzione di una nozione di "minoranza" condivisa e unanimemente accettata dagli Stati<sup>8</sup>.

---

definizione di permacrisi, seppur riferita ad altro ambito, in **M. DISTEFANO**, *Sulla sostenibile leggerezza giuridica dell'Agenda 2030 in tempi di permacrisi* (in <https://www.ambientediritto.it/>), 2024, p. 3.

<sup>8</sup> La tutela delle minoranze religiose presenta da sempre limiti strutturali nel diritto internazionale, nonostante la delicatezza del tema riporti alla mente dolorosi scenari conflittuali - interni e internazionali - che hanno segnato e continuano a segnare la storia dell'umanità. Sull'evoluzione storica vedi, tra gli altri, **A. HOBZA**, *Questions de droit international concernant les religions*, in *Recueil des Cours*, 1924, pp. 367-423; **A. KRISHNASWAMI**, *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, 1960; **R.S. CLARK**, *The United Nations and Religious Freedom*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1978-79, p. 197 ss.; **S. NEFF**, *An Evolving International Legal Norm of Religious Freedom: Problems and Prospects*, in *California Western International Law Journal*, 1977, p. 543; **G. SACERDOTI**, *New Developments in Group Consciousness and the International Protection of the Rights of Minorities*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Giuffrè, Milano 1984, p. 647; **G. GILBERT**, *Religio-nationalist Minorities and the Development of Minority Rights Law*, in *Review of International Studies*, 1999, 25, pp. 389-410; **J. REHMAN**, *Accommodating Religious Identities in an Islamic State: International Law, Freedom of Religion and the Rights of Religious Minorities*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 7, no. 2, 2000, pp. 139-165; D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, Claudiana, Torino, 2016; **P. HILPOLD**, *UN Standard-*





Gli innumerevoli tentativi definitivi ci restituiscono la complessità di questo tema preliminare. Senza risalire ancora più indietro nel tempo<sup>9</sup>, nel periodo della Società delle Nazioni, che, come noto, tentò infruttuosamente di realizzare un primo sistema internazionale di protezione delle minoranze, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale propose di ancorare la nozione di minoranza a quella di comunità:

«D'après la tradition, qui a une force si particulière dans les pays d'orient, la "communauté" apparaît comme une collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et des traditions qui leur sont propres, et unies par l'identité de cette race, de cette religion, de cette langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement»<sup>10</sup>.

---

*Setting in the Field of Minority Rights*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2007, 14, pp. 181-205; C. MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, Cacucci, Bari, 2018; G. PASCALE, *L'evoluzione storica della tutela internazionale delle minoranze religiose*, in M.I. PAPA, G. PASCALE, M. GERVAZI (a cura di), *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, Jovene, Napoli, 2019, pp. 343-374; D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo*, il Mulino, Bologna, 2019; D. EDIGATI, A. TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2021; M. VENTURA (ed.), *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*, Camares, Granada, 2021; C. CIANITTO, *Le minoranze religiose in Italia. Nuovi problemi (?)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 53 ss.; S. FERRARI, *È possibile misurare i diritti delle minoranze di religione e di convinzione?*, ivi, n. 10 del 2023, p. 79 ss.; ID., *Sette domande sui diritti delle minoranze di religione e convinzione e sulla loro misurazione*, ivi, n. 8 del 2024, p. 32 ss.; E. RUIZ VIEYTEZ, *Religious Diversity, Minorities and Human Rights: Gaps and Overlaps in Legal Protection*, in *Religions*, 15/2024, p. 87.

<sup>9</sup> Sul periodo storico che va dalle guerre di religione al secondo conflitto mondiale vedi, tra i tanti, G. DISTEFANO, *Brèves observations sur l'affleurement de la protection des minorités en droit international*, in A.R. ZIEGLER, J. KUFFER (sous la direction de), *Les Minorités et le Droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Barbara Wilson*, Schulthess Éditions Romandes, Genève-Zurich-Bâle, 2016, pp. 3-11.

<sup>10</sup> Cfr. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Avis Consultatif n. 17, Interprétation de la Convention entre la Grèce et la Bulgarie relative à l'émigration réciproque*, signée à Neuilly-Sur-Seine, le 27 novembre 1919, (nota come «Question des "Communautés" gréco-bulgares», p. 21). Vedi della stessa Corte anche il Parere relativo alle Scuole minoritarie albanesi del 6 aprile 1935. In letteratura tra i primi contributi dedicati al tema vanno





Il riferimento a una nozione di fatto, legata all'idea di una comunità preesistente e tradizionalmente collocata in un territorio, tenuta insieme da un vincolo di solidarietà volto a preservarne lingua, religione, tradizioni culturali si venne a scontrare ben presto con le spinte nazionalistiche del periodo, che condussero allo scoppio del secondo conflitto mondiale e alle persecuzioni genocidarie di alcune minoranze.

Dai crimini commessi durante il secondo conflitto mondiale prendono le mosse le norme contenute nella *Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio* del 1948 e nella *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* del 1965, che rappresentano il cuore intangibile della tutela riservata dal diritto internazionale ai gruppi minoritari, anche religiosi<sup>11</sup>.

Nel secondo dopoguerra, tuttavia, la questione della tutela delle minoranze rimase in *stand-by*, mentre, in parallelo, si promuoveva un altro paradigma di protezione legato ai diritti della persona umana. La negazione di una personalità giuridica distinta alle minoranze in quanto tali si scontrava, infatti, con l'idea di popolo, assunto, nel periodo della decolonizzazione, a presupposto applicativo del principio di

---

ricordati gli scritti di **A.P. SERENI**, *Il diritto internazionale delle minoranze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, I, p. 461 ss.; **ID.**, *Il diritto internazionale delle minoranze*, *ibidem*, 1930, II, p. 82 ss.; *Alcuni scritti sulla protezione delle minoranze* in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1930, p. 31 ss.; *Problemi nuovi del diritto internazionale delle minoranze*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1931, p. 18 ss.; **A. MANDELSTAM**, *La protection internationale des droits de l'homme*, in *Recueil des cours*, vol. 38, 1931, p. 189 ss.; **M. TOSCANO**, *Le minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale*, Torino, Fratelli Bocca, 1931; **N. FEINBERG**, *La juridiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités*, in *Recueil des Cours*, 1937, I, p. 659 ss.; **T. BAGLEY**, *General Principles and Problems in the International Protection of Minorities*, Populaires, Genève, 1950; **P. DE AZCÁRATE**, *La Société des Nations et la protection des minorités*, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Genève, 1969, p. 18 ss.

<sup>11</sup> In particolare, nell'art. II della prima convenzione che contiene la definizione di genocidio si fa espresso riferimento «all'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso [...]» (corsivi aggiunti), mentre nell'art. 5 della convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale si richiama l'obbligo positivo di consentire il godimento della libertà religiosa a gruppi razziali, anche minoritari, spesso identificati attraverso il fattore religioso. Per una ricognizione delle norme e delle dichiarazioni esistenti vedi già **L. BRESSAN**, *Libertà religiosa nel diritto internazionale. Dichiarazioni e norme internazionali*, Cedam, Padova, 1989, specialmente p. 104 s.



autodeterminazione rispetto a domini coloniali, a regimi di occupazione straniera e a sistemi di stampo segregazionista<sup>12</sup>.

Essa è confermata ancora oggi dal diritto internazionale che, come noto, continua a negare la possibilità, per le minoranze, di invocare il principio di autodeterminazione dei popoli in chiave secessionista<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Ricostruire la letteratura sul tema del rapporto minoranze-autodeterminazione è un compito indubbiamente difficoltoso. Si rimanda, tra i tanti, e anche per ulteriori piste bibliografiche agli scritti di **S. CALOGEROPOULOS-STRATIS**, *Le Droit des Peuples a Disposer d'Eux-Mêmes*, Préface de **R. CASSIN**, Bruylant, Bruxelles, 1973; **J. CRAWFORD**, *The Creation of States in International Law*, OUP, Oxford, 1979; **H. GROS ESPIELL**, *The Right to Self-determination: Implementation of United Nations Resolutions*, 1980, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1; **P. THORNBERRY**, *International Law and the Rights of Minorities*, OUP, Oxford, 1991, p. 25 ss.; **F. CAPOTORTI**, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Riv. internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 102 ss.; **C. ZANGHÌ**, *Tutela delle minoranze ed auto-determinazione dei popoli*, ibidem, 1993, p. 405 ss.; **J.A. FROWEIN**, *Les droits des minorités entre les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, in **R. BEN ACHOUR**, **S. LAGHMANI** (sous la direction de), *Les nouveaux aspects du droit international*, Pédone, Paris, 1994, p. 123; **U. VILLANI**, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in **R. COPPOLA**, **L. TROCCOLI** (a cura di), *Minoranze, laicità, fattore religioso. Studi di diritto internazionale e di diritto ecclesiastico comparato*, Cacucci, Bari, 1997, p. 87 ss.; **A. CASSESE**, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, CUP, Cambridge, 1995; **A. XANTHAKI**, *The Right to Self-Determination: Meaning and Scope*, in **N. GHANEA**, **A. XANTHAKI** (eds.), *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, pp. 15-33; **K. HENRARD**, *Minorities, International protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, February 2013 ([www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com)).

<sup>13</sup> Vedi HRC, *Chief Bernard Ominayak e Lubicon Lake Band c. Canada*, 1984, Communication No. 167/1984, U.N. Doc. CCPR/C/38/D/167/1984 (1990): «While all peoples have the right of self-determination and the right freely to determine their political status, pursue their economic, social and cultural development and dispose of their natural wealth and resources, as stipulated in article 1 of the Covenant, the question whether the Lubicon Lake Band constitutes a “people” is not an issue for the Committee to address under the Optional Protocol to the Covenant. *The Optional Protocol provides a procedure under which individuals can claim that their individual rights have been violated*. These rights are set out in part III of the Covenant, articles 6 to 27, inclusive. *There is, however, no objection to a group of individuals, who claim to be similarly affected, collectively to submit a communication about alleged breaches of their rights*» (corsivi aggiunti, par. 32.1). In dottrina, per tutti, si rimanda ad **A. TANCREDI**, *La secessione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2001, p. 229 e p. 628, anche in relazione all'ipotesi estrema della secessione rimedio a seguito di gravi violazioni dei diritti fondamentali. Queste preoccupazioni risultano confermate ancora oggi da quanto sta accadendo in Europa orientale, dove la presenza di gruppi minoritari legati alle



L'adozione del *Patto sui diritti civili e politici* del 1966 permise di introdurre la prima disposizione dedicata in modo specifico alla protezione delle minoranze, senza fornirne ancora una volta una definizione. Ed è proprio nell'ambito dei lavori della *Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze* che si decise di affidare al prof. Capotorti in qualità di *Relatore Speciale* il compito di redigere un rapporto sulla tutela delle minoranze religiose, etniche e linguistiche destinato a divenire, nel tempo, il punto di partenza di qualunque ulteriore riflessione scientifica sull'argomento.

Il *Relatore speciale* propose agli Stati una nuova definizione prendendo spunto dalla tutela derivante dall'art. 27 del Patto, che obbliga gli Stati in cui esistono minoranze etniche, linguistiche e religiose a non privare gli individui a esse appartenenti del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del gruppo<sup>14</sup>.

Secondo Capotorti la minoranza è data da a

"Group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the state - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language"<sup>15</sup>.

La ricostruzione di una nozione autonoma mirava, anzitutto, a evitare che gli Stati potessero, in modo discrezionale e arbitrario, negare l'esistenza di

---

tradizioni linguistiche, culturali e religiose di altri Stati della regione sta minando la stabilità dell'area.

<sup>14</sup> La norma è stata oggetto di riserve, in particolare dalla Francia, che ne ha escluso l'applicazione nei suoi confronti ai sensi della Costituzione francese, e dalla Turchia, che si è riservata la possibilità di interpretarla in modo conforme alla propria Costituzione e al Trattato di pace di Losanna del 24 luglio 1923. La Finlandia, la Germania e la Svezia hanno obiettato alla riserva della Turchia. Sull'art. 27 cfr., *ex multis*, **P.M. TAYLOR**, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*, CUP, Cambridge, 2020, pp. 787-823.

<sup>15</sup> SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, *Special Rapporteur FRANCESCO CAPOTORTI, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 1977, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, p. 7 (<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/903/66/pdf/nl790366.pdf>).



minoranze sul proprio territorio nazionale e quindi sfuggire all'applicazione dell'art. 27 del *Patto*<sup>16</sup>.

Fatta eccezione per il riferimento all'elemento soggettivo del senso di solidarietà che lega tra loro gli individui appartenenti alla minoranza al fine di preservare lingua, tradizioni culturali, religione comuni, tale nozione autonoma risulta ancorata a una serie di elementi di carattere marcatamente oggettivo, quali la presenza di un gruppo numericamente limitato di individui rispetto alla maggioranza della popolazione nazionale e la posizione non dominante della minoranza rispetto alla maggioranza. Essa sembrava, dunque, un buon viatico verso l'affermazione di una tutela giuridica rilevante sul piano internazionale, nell'attesa, rivelatasi poi vana, dell'adozione di una convenzione universale dedicata alle minoranze.

A questo tentativo ne sono seguiti molti altri, che se ne sono distinti per aver posto l'accento su altri metodi di definizione, come quello comparatistico, o su elementi oggettivi e soggettivi in parte diversi da quelli proposti da Capotorti, tra cui l'irrilevanza del legame di nazionalità<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Per aggirare il vincolo di nazionalità e impedire la tutela di alcune minoranze molti Stati ancora oggi negano l'attribuzione della cittadinanza nazionale agli individui appartenenti a minoranze etniche, linguistiche o religiose presenti nei loro territori.

<sup>17</sup> Vedi SUB-COMMISSION ON PREVENTION OF DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES, *Proposal concerning a definition of the term "minority" submitted by Mr. JULES DESCHÊNES*, 1985, E/CN.4/Sub.2/1985/31 (<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g85/121/66/pdf/g8512166.pdf>) dove si sottolinea maggiormente la dimensione collettiva della tutela e la necessità di un trattamento egualitario tra cittadini, appartenenti e non, a minoranze e si propone la seguente definizione: "A group of citizens numbering less than half the population of a State and in a non-dominant position in the State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aims to achieve equality with the majority in fact and in law". Cfr. la proposta richiamata in N. RONZITTI, *Diritto internazionale*, 7<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2023, p. 376, nota 29, contenuta nello *Strumento dell'iniziativa centroeuropea per la protezione delle minoranze*, adottato a Torino il 19 novembre 1994: «"National Minority" shall mean a group that is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members being nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population and are guided by the will to safeguard their culture, tradition, religion or language».



Non sono mancati, infine, autori che hanno criticano *tout court* i tentativi di definizione, considerandoli ancorati a elementi vaghi, inadeguati e perfino fuorvianti<sup>18</sup>.

Il Comitato dei diritti umani, nel *General Comment* n. 23 dedicato all'art. 27, ha ribadito, da un canto, l'impossibilità di invocare il principio di autodeterminazione dei popoli in chiave autonomista/secessionista, dall'altro, l'esistenza di obblighi positivi in capo agli Stati in cui è presente un gruppo minoritario, estendendone l'applicazione ai lavoratori migranti privi di nazionalità dello Stato ospitante e agli apolidi<sup>19</sup>.

L'adozione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, della *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche* del 1992 e della *Convenzione-quadro sulla tutela delle minoranze nazionali* in Europa sembravano presagire la conclusione di un trattato universale, a oggi invece mai realizzata<sup>20</sup>.

In questo primo scorcio di terzo millennio, quasi a voler esorcizzare il ricorso al concetto di "minoranza", la prassi sembra indicare in via preferenziale il riferimento alla tutela di "gruppi minoritari di individui", anche religiosi, definiti non per esclusione, ma in positivo, come ha avuto modo di confermare la Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Bosnia c.*

---

<sup>18</sup> Così S. WHEATLEY, *Democracy, Minorities and International Law*, CUP, Cambridge, 2005, p. 20.

<sup>19</sup> Cfr. *General Comment* n. 23 [Article 27 (Rights of Minorities)], 8 April 1994, CCPR/C21/Rev.1/Add.5], p. 5, para. 1 e 2.

<sup>20</sup> Cfr. A/Res/47/135, 18 December 1992. Sulla dichiarazione vedi, tra gli altri, I.O. BOKATOLA, *La déclaration des Nations Unies sur le droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, in *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 745 ss.; P. THORNBERRY, *The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis and Observations*, in A. PHILLIPS, A. ROSAS (eds.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo Akademi/Minority Rights Group International, London, 1995, pp. 11-71; N. GHANEA, *The Enigma of Human Rights Responsibilities: Religious Minorities and the UN Declaration on Minorities*, in U. CARUSO, R. HOFFMANN (eds.), *The United Nations Declaration on Minorities: An Academic Account on the Occasion of its 20th Anniversary (1992-2012)*, Brill, Leiden, 2015, pp. 137-155. Sulla convenzione-quadro vedi, *ex multis*, M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, OUP, Oxford, 2005; S.E. BERRY, *A Tale of Two Instruments: Religious Minorities and the Council of Europe's Rights Regime*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2012, vol. 30/1, pp. 11-40.





*Serbia*: “a group which must have particular positives characteristics - national, ethnical, racial or religious”<sup>21</sup>.

Ciò detto non è certo il cambio di *nomen* a segnare l’evoluzione della tutela, quanto il contenuto che ad essa può ricondursi, anche alla luce della prassi giurisprudenziale, e su cui vale la pena provare a soffermarsi, a fronte della persistente attualità del tema.

### 3 - Segue: oggetto e limiti della tutela vigente

Venendo alla ricognizione delle norme vigenti e alla tutela che da esse deriva, rilevano sia le norme generali che vietano il genocidio, la tortura e i trattamenti inumani e degradanti, la riduzione in schiavitù, la discriminazione, sia quelle pattizie a tutela degli individui appartenenti alle minoranze/gruppi minoritari in generale e, più nello specifico e tra le altre, le norme sulla tutela della libertà religiosa, anche in chiave antidiscriminatoria, presenti in molteplici strumenti universali e regionali di protezione dei diritti umani<sup>22</sup>.

Se dal punto di vista universale pesa l’assenza di un trattato dedicato in modo specifico alle minoranze, sul piano convenzionale l’art. 27 resta la norma di riferimento assieme a poche altre, tra cui gli artt. 3 e 4 della *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati* del 1951 e l’art. 30 della *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989, che tuttavia si riferiscono a particolari categorie di individui<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> ICJ, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, Judgment of 26 February 2007, para. 193. In questo senso già G. GILBERT, *Religio-nationalist Minorities*, cit., p. 97 ss.

<sup>22</sup> Vedi G. SACERDOTI, *New Developments* cit.; G. CARELLA, *Le garanzie delle norme internazionali generali a tutela delle minoranze*, in R. COPPOLA, L. TROCCOLI (a cura di), *Minoranze*, cit., p. 103 ss.; P. HIPOLD, *UN Standard-Setting*, cit., p. 203.

<sup>23</sup> L’art. 3 della convenzione di Ginevra prevede un obbligo generale di non discriminazione in ragione anche della religione nei confronti dei rifugiati, mentre l’art. 4 impone agli Stati contraenti di accordare ai rifugiati presenti nel loro territorio un trattamento almeno altrettanto favorevole a quello accordato ai cittadini per quel che concerne la libertà di praticare la loro religione e la libertà di istruzione religiosa dei loro bambini. L’art. 30 della convenzione sui diritti dell’infanzia dispone che negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose e linguistiche oppure persone di origine autoctona, un fanciullo autoctono o che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del



Tale regola è stata, tuttavia, chiamata in causa relativamente poco rispetto ai diritti degli individui appartenenti a minoranze religiose, a differenza dell'art. 26 del *Patto sui diritti civili e politici* che sancisce il generale divieto di discriminazione<sup>24</sup>.

A risultato in parte differente si può giungere rispetto ai sistemi regionali di protezione dei diritti umani. Questi ultimi hanno, in effetti, conosciuto esperienze maggiormente consolidate di protezione, sia tramite l'adozione di trattati *ad hoc*, sia attraverso meccanismi giurisdizionali più raffinati ed evoluti, pur sempre in chiave di tutela individuale.

In dettaglio, nel sistema europeo la CEDU non contempla alcuna norma sulla tutela delle minoranze. I tentativi di adottare un protocollo *ad hoc* non sono andati a buon fine a causa della ritrosia di alcuni Stati a sottomettersi al controllo della Corte EDU. Per gli individui riconducibili a un gruppo religioso minoritario varrà, dunque, la tutela derivante dagli artt. 3 sul divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, 9 sulla libertà religiosa, 10 sulla libertà di espressione, 11 sulla libertà di associazione, 1 Protocollo 1 sul diritto di proprietà, 2 Protocollo 1 sul diritto all'istruzione, 3 Protocollo 1 sul diritto a elezioni libere, in prevalenza in combinato disposto con l'art. 14 sul divieto di discriminazioni e l'art. 1 Protocollo 12<sup>25</sup>.

---

diritto di vivere la propria cultura, professare e praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme agli altri membri del gruppo.

<sup>24</sup> Vedi **N. GHANEA**, *Are Religious Minorities Really Minorities?*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 2012, p. 57 ss., specialmente p. 60 ss., che lamenta nei fatti l'esclusione delle minoranze religiose dal regime di protezione dell'art. 27. Cfr. anche **P. VARGIU**, *La contraddittoria natura del diritto alla libertà religiosa nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e i suoi effetti sulla protezione delle minoranze religiose nel diritto internazionale*, in *OIDU*, 2021, pp. 973-989; **ID.**, *Minoranze religiose e diritto internazionale: una questione culturale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2021, pp. 159-186, in cui l'A. privilegia l'approccio regionale europeo, rispetto a quello del *Patto sui diritti civili e politici*, quale soluzione al tema della protezione delle minoranze religiose, anche in chiave culturale.

<sup>25</sup> La Corte europea dei diritti dell'uomo, ribadendo il valore del pluralismo in una società democratica, ha rilevato molteplici violazioni della CEDU, specialmente da parte di Stati confessionali come la Turchia, in relazione all'art. 9: vedi ECHR, *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of Thought, Conscience and Religion*, Updated on 29 February 2024, Council of Europe, para. 236 e para. 242 (reperibile su <https://ks.echr.coe.int/>). Sulle potenzialità del principio di non discriminazione rispetto a quello di eguaglianza nel trattamento riservato alle persone che si identificano in una minoranza religiosa vedi **K. HENRARD**, *The European Court of Human Rights, Ethnic and*



La Corte EDU ha provveduto, pertanto, a tutelare solo indirettamente le minoranze, sottolineando anzitutto che l'appartenenza a una minoranza può influire sul modo di applicare ai suoi componenti le leggi e che le autorità nazionali hanno l'obbligo, tenuto conto della *vulnerabilità* delle persone appartenenti a una minoranza nazionale, di accordare un'attenzione speciale ai loro bisogni e al loro modo di vivere<sup>26</sup>.

In secondo luogo, è stato riconosciuto il "diritto alla libera autoidentificazione" quale membro (oppure no) di una minoranza religiosa, come la pietra angolare del diritto internazionale attualmente vigente in materia di protezione delle minoranze<sup>27</sup>.

In ambito europeo, le minoranze religiose vengono tutelate, come già accennato, anche nell'ambito della *Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali* del 1995, le cui disposizioni, secondo una parte della dottrina, non si prestano, tuttavia, ad attribuire alla minoranza in quanto

---

*Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Speeds?*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, vol. 34, n. 3, pp. 157-177.

<sup>26</sup> GRANDE CHAMBRE CEDH, *Chapman c. Royaume Uni*, 18 janvier 2001, para. 96). In dottrina, vedi, *ex multis*, J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne*, cit., p. 75 ss.; F. SUDRE, *Droit européen*, cit., specialmente 102-104.

<sup>27</sup> Vedi GRAND CHAMBER ECHR, *Case of Molla Sali v. Greece*, 19 December 2018, specialmente para. 157. Nel caso di specie la richiedente lamentava l'applicazione della legge islamica nei procedimenti riguardanti la successione del marito, nonostante il fatto che il coniuge avesse redatto un testamento conforme al Codice civile greco. Il governo si difendeva sostenendo che la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione greca perseguiva l'obiettivo di protezione della minoranza musulmana in Tracia, attraverso il richiamo, quale legge applicabile, della *Sharia* sulla base di alcuni obblighi internazionali discendenti da trattati bilaterali ancora in vigore per la Grecia. La Corte EDU ha messo in dubbio che la misura impugnata, in materia di diritti di successione, fosse idonea a conseguire tale obiettivo. Il diritto all'autoidentificazione andava applicato, nella sua parte positiva, alle persone che desideravano essere trattate come membri di una minoranza, ma anche in negativo, qualora le stesse sceglievano di non essere trattate invece come membri di una particolare minoranza. In questo secondo aspetto, la scelta sarebbe stata completamente libera, purché informata, e doveva essere rispettata sia dagli altri membri della minoranza in questione, sia dallo Stato. Secondo la Corte nessun trattato bilaterale o multilaterale o altro strumento internazionale può obbligare individui a sottoporsi contro la loro volontà a un regime speciale. Di conseguenza, la Corte ha concluso per la non proporzionalità della misura in oggetto.



tale la titolarità dei diritti in essa sanciti, offrendo pur sempre una prospettiva di tutela individuale<sup>28</sup>.

Nel sistema africano l'art. 12 par. 5 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* contiene una norma dedicata ai gruppi religiosi, vietandone le espulsioni collettive. Secondo parte della dottrina, essa può estendersi, in via interpretativa, anche ai gruppi religiosi minoritari<sup>29</sup>.

Nel sistema interamericano, infine, si registrano gli sviluppi più interessanti in tema di tutela di diritti collettivi, sia con riferimento alle popolazioni indigene, sia con specifico riguardo alla tutela dei diritti culturali, di cui la religione, anche minoritaria, sarebbe una componente rilevante<sup>30</sup>.

Alla luce delle norme applicabili sommariamente individuate e specialmente dell'art. 27 del *Patto sui diritti civili e politici*, la dottrina resta ancora divisa circa la possibilità di ricostruire una norma consuetudinaria su scala universale dedicata espressamente alla tutela delle minoranze, anche religiose. L'esiguità degli strumenti normativi vigenti, in prevalenza operanti in alcuni contesti regionali, la valenza *soft* della *Dichiarazione* di principi del 1992, come unico strumento generale, e le altre limitate regole

---

<sup>28</sup> Vedi ancora **C. FOCARELLI**, *La persona umana*, cit., p. 239; **R. PISILLO MAZZESCHI**, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, ristampa emendata, Giappichelli, Torino, 2020, p. 379. *Contra* **F. SALERNO**, *Diritto internazionale. Principi e norme*, 4<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer Italia, Milano, 2017, cit., p. 80.

<sup>29</sup> Così **J. M. SOREL**, *Article 12*, in M. KAMTO (sous la direction de), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 306-307.

<sup>30</sup> Sui popoli indigeni, che sarebbero caratterizzati ancor più che le minoranze da un attaccamento ancestrale ai territori in cui vivono vedi, tra i tanti, **P. PUSTORINO**, *Questioni*, cit., p. 275; **E.M. TRAMONTANO**, *La dimensione collettiva dei diritti dei popoli indigeni nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo: il caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2007, pp. 617-622; Sulla tutela dell'identità culturale, anche rispetto al rischio di "genocidio culturale" vedi **S. NEGRI**, *Cultural Genocide in International Law: Is the Time Ripe for a Change?*, in *Transnational Dispute Settlement*, October 2013 ([www.transnational-dispute-management.com](http://www.transnational-dispute-management.com)); **E. NOVIĆ**, *The Concept of Cultural Genocide, An International Law Perspective*, OUP, Oxford, 2016; **F. SALERNO**, *Diritto internazionale*, cit., pp. 79-80; **F. CERULLI**, *Cultural Genocide in International Law*, in *Science & Philosophy*, 2017, vol. 5/1, pp. 109-128; **L. BILSKY**, **R. KLAGSBRUN**, *The Return of Cultural Genocide?*, in *The European Journal of International Law*, 2018, vol. 29/2, pp. 373-396.



pattizie, non consentono, secondo molti, di ricostruire una prassi e un'*opinio juris* sufficiente a supportare l'esistenza di una tale regola<sup>31</sup>.

Si potrebbe ipotizzare l'esistenza di una consuetudine locale o regionale nel contesto europeo dove, tradizionalmente, il tema delle minoranze è parte integrante dell'agenda giuridica di molte istituzioni internazionali, quali l'OSCE e l'Unione Europea oltre al Consiglio d'Europa, sia nell'ottica della promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sia in quella di consolidamento dello stato di diritto in ambito interno<sup>32</sup>.

Tale regola avrebbe come contenuto essenziale la libertà individuale degli appartenenti al gruppo religioso minoritario contro il rischio sia di assimilazione, sia di discriminazione. Il divieto di assimilazione attiene alla sfera della libertà individuale di coscienza, rappresentando, come ribadito dalla Corte EDU nel caso *Molla Sali*, la stella polare della tutela internazionale delle minoranze religiose.

Il trattamento antidiscriminatorio implica, nel godimento di molti diritti anche economici, la parità di trattamento rispetto a quello riservato

---

<sup>31</sup> Si esprimono in questo senso, tra gli altri, **N. RONZITTI**, *Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali*, in M. CERMEL (a cura di), *Le minoranze*, cit., pp. 203-206, e **K. HENRARD**, *Minorities*, cit., par. 34. *Contra* **F. SALERNO**, *Diritto internazionale*, cit., pp. 77-78 che, sulla scia di quanto affermato dal Comitato nel *General Comment* n. 23 sull'art. 27, e alla luce della *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche* del 1992 e di altri trattati internazionali e strumenti *soft* che ne corroborano la valenza generale, la ritiene viceversa esistente. Secondo **G. PASCALE**, *L'evoluzione storica*, cit., p. 354 s., con specifico riferimento alle minoranze religiose, è possibile ipotizzare che, soprattutto in epoca moderna e forse anche nella prima età contemporanea, una tale norma sia venuta in essere, imponendo nel merito agli Stati i divieti di eliminazione fisica e di assimilazione.

<sup>32</sup> Nonostante esuli da questa indagine la tutela riservata alle minoranze nel diritto dell'Unione Europea, va ricordato che, nel processo d'integrazione europea, la protezione delle minoranze ha da sempre rappresentato un elemento essenziale. Con specifico riferimento alle gravi violazioni perpetrate nei confronti delle minoranze religiose vedi: Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 *su norme minime per le minoranze nell'UE*; Risoluzione del Parlamento europeo del 18 aprile 2019 *sulla Cina, in particolare la situazione delle minoranze religiose ed etniche*; Risoluzione del Parlamento europeo del 7 aprile 2022 *sulla situazione dei diritti umani in Corea del Nord, compresa la persecuzione delle minoranze religiose*; Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 *sulla persecuzione delle minoranze sulla base della religione o del credo*. Per un primo commento **M.C. CARTA**, *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *OIDU*, 2019, p. 120 ss.





ad altri individui appartenenti a gruppi religiosi minoritari diversi, se presenti nello Stato di riferimento, o rispetto alle persone che aderiscono alla religione maggioritaria: la sua effettiva realizzazione dipende, in ultima analisi, dal rispetto dell'obbligo positivo posto a carico degli Stati di dotarsi di legislazioni e/o intese che consentano ai gruppi religiosi minoritari di conservare la propria identità<sup>33</sup>.

Quanto poi all'effettività di questo *standard* di trattamento abbiamo già ricordato come esso sia ancorato e promosso in prevalenza in ambito regionale con una tutela speciale, che si aggiunge a quella già riconosciuta a ogni essere umano dalle norme sui diritti umani e che rileva proprio in ragione dell'appartenenza al gruppo. Si tratta, cioè, di un *diritto umano a dimensione collettiva* (e non di un diritto collettivo) nel senso che spetta ai singoli componenti o a gruppi di essi rivendicarne la titolarità e pretenderne il rispetto in caso di trattamenti discriminatori e persecutori, sia nei rapporti con la stessa minoranza, sia rispetto alla maggioranza<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Con riferimento all'Italia vedi R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2020.

<sup>34</sup> Sulla titolarità dei diritti protetti in ottica collettiva vedi, invece, K. VANDERWAL, *Collective Human Rights: a Western View*, in J. BERTING ET AL. (eds.), *Human Rights in a Pluralist World*, Meckler, Westport-London, 1990, p. 96; P. CULLET, *Droits de solidarité en droit international*, Study written in the context of Council of Europe Fellowship for Research in the Fields of Human Rights, 1993, p. 36 (reperibile alla pagina <https://www.ielrc.org/content/w9301.pdf>); G. PENTASSUGLIA, *L'applicazione alle minoranze del primo protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici*, in *Riv. internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, pp. 296-297; P. PUSTORINO, *Questioni*, cit., p. 265 ss.; A. FODELLA, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela cit.*, pp. 711-723; F. SALERNO, *La dimensione collettiva e le forme di autogoverno nella tutela internazionale delle minoranze*, in M. CERMEL (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra stato nazionale e cittadinanza democratica*, Cedam, Padova, 2009, p. 213 ss.; ID., *Diritto internazionale. Principi e norme*, 4ª ed., Wolters Kluwer Italia, Milano, 2017, pp. 75-84; W. KÄLIN, J. KÜNZLI, *The Law of International Human Rights Protection*, OUP, Oxford, 2009, p. 348 e p. 377. *Contra*: C. TOMUSCHAT, *The Protection of Minorities Under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Festschrift für Hermann Mosler*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York, 1983, p. 954; F. POCAR, *Note sulla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze*, in S. BARTOLE, N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova, 1998, p. 31 ss.; J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2ª ed., 2014, p. 73 ss., specialmente p. 77; F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10ª ed. revue et augmentée, PUF, Paris, 2011,



#### 4 - L'impatto delle regole d'eccezione sulla tutela dei gruppi religiosi minoritari: il ruolo suppletivo della giurisprudenza internazionale

L'adozione di regole d'emergenza e il ricorso alle deroghe nei sistemi di tutela dei diritti umani ci conducono, infine, a ragionare sulla capacità di tenuta, nelle situazioni di crisi, di questo *standard* di tutela individuale. La vulnerabilità *strutturale*, insita nella condizione di minoranza, si colora di toni ancora più gravi quando l'uso della regola emergenziale dissimuli neppure tanto larvamente forme di discriminazione e persecuzione *ulteriori* a danno degli individui appartenenti a gruppi religiosi minoritari, fino a minacciare la stessa esistenza di tali gruppi<sup>35</sup>. La gestione della pandemia da Covid-19 e le misure di contrasto alla minaccia terroristica ne hanno offerto un drammatico esempio.

Ci soffermeremo, in particolare, su due casi, tristemente noti alle cronache internazionali: quello della minoranza Rohingya in Myanmar e quello della minoranza Uigura in Cina. Questi gruppi (etnico) religiosi stanno subendo atti di persecuzione e discriminazione formalmente giustificati dal ricorso a regole emergenziali mirate a contrastare e prevenire attacchi terroristici ovvero a contenere la diffusione del Covid-19.

---

p. 98 ss.; C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 238 ss.; J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne*, cit., p. 77; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale*, cit., p. 379; G. PASCALE, *L'evoluzione storica*, cit., pp. 368-372; B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 12<sup>a</sup> ed. con aggiornamenti, 2023, p. 28.

<sup>35</sup> Non è possibile dare conto dei molteplici trattamenti discriminatori che moltissime minoranze religiose subiscono all'interno dei confini statali. Valgano i riferimenti alle attività di monitoraggio e controllo di numerosi organismi internazionali e le denunce della società civile al riguardo. Per una guida e l'individuazione di *Best Practices* in chiave antidiscriminatoria vedi: UNITED NATIONS, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, 2010, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf) nonché *Promoting and Protecting Minority Rights: A Guide for Advocates*, 2012, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-12-07\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_en.pdf); MINORITY RIGHTS GROUP INTERNATIONAL, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples-India: Muslims*, 2008, <https://www.refworld.org/reference/countryrep/mrgi/2008/en/78959>; OHCHR, EQUAL RIGHTS TRUST, *Protecting Minority Rights. A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR\\_ERT\\_Protecting\\_Minority%20Rights\\_Practical\\_Guide\\_web.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf).



I Rohingya, minoranza etnica musulmana del Myanmar, Paese a maggioranza buddista, sono definiti dal governo dell'ex Birmania una minaccia alla razza e alla religione. Le discriminazioni nei loro confronti attengono, in modo intersezionale, al mancato conferimento della cittadinanza nazionale, al divieto di accesso all'istruzione secondaria, al confinamento in aree di confine fino all'espulsione collettiva verso i paesi limitrofi. In particolare, secondo i rapporti stilati dalle Nazioni Unite dal 2017 a oggi, si è assistito alla fuga massiccia di oltre 700.000 Rohingya verso i campi profughi di Cox's Bazar in Bangladesh, con la denuncia di omicidi sistematici, stupri, torture e distruzioni di case e di luoghi culturali e religiosi<sup>36</sup>. Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani sarebbe in atto un vero e proprio genocidio.

Su richiesta del Gambia, in ragione della situazione di estrema vulnerabilità in cui versa la minoranza Rohingya, la Corte Internazionale di Giustizia ha emanato un'ordinanza di misure cautelari con cui ha intimato al Myanmar di adottare tutte le misure necessarie atte sia a prevenire in futuro atti di genocidio, sia a prevenire la distruzione delle prove relative alle condotte che rientrano nell'alveo dell'art. II della Convenzione sul genocidio<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> La situazione dei Rohingya ha suscitato molto clamore a livello planetario per il coinvolgimento del *premio Nobel per la pace* Aung San Suu Kyi, che alla guida del governo civile del Myanmar dal 2016, ha dichiarato che esso aveva operato con il solo intento di neutralizzare i militanti dell'Arsa (Arakan Rohingya Salvation Army), ritenuta un'organizzazione terroristica. Nonostante l'istituzione della Commissione consultiva sullo stato del Rakhine (guidata dall'ex Segretario generale dell'ONU Kofi Annan) e il dichiarato intento di «garantire un processo di riconciliazione tra i diversi gruppi etnici», nel dicembre 2017 il governo dell'ex Birmania ha negato l'accesso al relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani in Myanmar, Yanghee Lee, e a diverse ONG per fornire assistenza umanitaria. Non sorprende quindi che il rapporto dell'UNHCR lamenti che le autorità civili abbiano contribuito, tramite i loro atti e omissioni, alla commissione di crimini contro i Rohingya, considerati sia dal governo sia dall'esercito immigrati bengalesi illegali e/o terroristi islamici.

<sup>37</sup> Cfr. ICJ, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, The Gambia v. Myanmar, Order of 23 January 2020. Per un primo commento cfr. M. MILANOVIĆ, *ICJ Indicates Provisional Measures in the Myanmar Genocide Case*, in *EJIL: Talk!*, 23 January 2020 (<https://www.ejiltalk.org/icj-indicates-provisional-measures-in-the-myanmar-genocide-case/>); poi L. ACCONCIAMESSA, F. SIRONI DE GREGORIO, *Genocidio dei Rohingya? Sulle misure cautelari della Corte internazionale di giustizia nel caso Gambia c. Myanmar*, in *SIDIBlog*, 13 febbraio 2020 (disponibile su [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org)). Più in



La CIG, dopo aver ricordato le numerose Risoluzioni dell'Assemblea Generale di condanna della situazione in Myanmar anche all'esito del rapporto indipendente sulla ricostruzione dei fatti del 2018, ha sottolineato che la negazione dell'identità religiosa della minoranza Rohingya rappresenta un aspetto tra i più evidenti della sistematicità della persecuzione in atto:

«La Cour relève [...] que les niveaux extrêmes de la violence perpétrée contre les Rohingya en 2016 et 2017 résultaient de l'«oppression et de la persécution systématiques» de ces derniers, y compris le déni de leurs statut juridique, identité et citoyenneté, et avaient fait suite à l'incitation à la haine contre les intéressés pour des *motifs* ethniques, raciaux ou *religieux*»<sup>38</sup>.

Il secondo caso riguarda la minoranza uigura in Cina. Stanziata in prevalenza nella regione dello Xinjiang, nella parte nord-occidentale della Cina, è oggetto da molto tempo di politiche discriminatorie da parte del Governo cinese centrale e locale. La politica di sinizzazione promossa a livello nazionale mira ad annullare l'identità delle minoranze etniche e religiose, inclusi gli uiguri, a esclusivo vantaggio della cultura cinese prevalente e a sopprimere, per converso, eventuali movimenti separatisti.

La società civile e gli organismi delle nazioni Unite hanno denunciato le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, inclusa la negazione della libertà religiosa, a danno della minoranza uigura, sottoposta a molteplici misure, quali l'internamento in campi di detenzione, il lavoro forzato, i trasferimenti coatti e, soprattutto, i programmi di rieducazione culturale<sup>39</sup>.

---

generale, vedi **T. SPARKS, M. SOMOS**, *The Humanisation of Provisional Measures? Plausibility and the Interim Protection of Rights Before the ICJ*, in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2021, p. 77 ss.; **L. ACCONCIAMESSA**, *Interim Measures in Inter-State Human Rights Disputes: The Recent Case-law of the International Court of Justice and the European Court of Human Rights*, in DUDI, 2021, p. 413 ss.

<sup>38</sup> Cfr. il par. 55 dell'ordinanza (corsivi aggiunti). Vedi anche NATIONS UNIES, *Rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar*, doc. A/HRC/42/50.

<sup>39</sup> Vedi, ad esempio, la denuncia di HUMAN RIGHTS WATCH sulla campagna di repressione nei confronti della minoranza musulmana in Cina dal titolo *Eradicating Ideological Viruses. China's Campaign of Repression Against Xinjiang's Muslims*, 2018, reperibile alla pagina [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/china0918\\_web2.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/china0918_web2.pdf). Sui rapporti



Ai fini di questa indagine, i due casi risultano emblematici sotto molteplici aspetti. Anzitutto riguardano due Stati, la Cina e il Myanmar, che non hanno ratificato il *Patto sui diritti civili e politici* e a cui, di conseguenza, la tutela derivante dall'art. 27 del medesimo non è applicabile, a meno di considerarla definitivamente acquisita quale regola di natura consuetudinaria<sup>40</sup>.

Inoltre, mentre con riferimento alla situazione dei Rohingya, su iniziativa del Gambia, la CIG è stata chiamata in causa in ragione degli obblighi discendenti dalla Convenzione sul genocidio, con riguardo alla Cina questa via non è percorribile, avendo la stessa apposto una riserva all'art. IX che attribuisce, come noto, alla CIG la competenza in materia di interpretazione della convenzione<sup>41</sup>.

Un'ulteriore possibilità, quanto meno volta ad accendere i riflettori dell'opinione pubblica mondiale, sulle gravi violazioni subite da queste minoranze, è quella del contenzioso tra privati, con riferimento agli obblighi internazionali di *due diligence* che aziende private e multinazionali sono tenute a rispettare nella catena del valore<sup>42</sup>.

---

ONU vedi ampiamente **S. ANGIOI**, *Minoranze etnico-religiose*, cit.; **F. CAPONE**, *Le violazioni dei diritti umani nello Xinjiang: tra la reazione della Cina e il lento risveglio della comunità internazionale*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2021, pp. 23-31. Secondo la definizione fornita da **F. SALERNO**, *Diritto internazionale*, cit., p. 79, si tratterebbe di un genocidio culturale, distinto dalla nozione di genocidio ai sensi dell'art. II della Convenzione sul genocidio del 1948.

<sup>40</sup> Come già anticipato però sulla valenza consuetudinaria della norma ricavabile dall'art. 27 la dottrina è divisa.

<sup>41</sup> Resta la possibilità di un ricorso interstatale nel quadro della Convenzione contro le discriminazioni razziali del 1965, sempre che si trovi uno Stato disposto a proporlo contro il colosso cinese. Sui ricorsi interstatali e sul loro valore strategico ad altri fini vedi **M. BUSCEMI**, **C. PITEA**, *L'esplosione del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà*, in *DUDI*, 2021, p. 355 ss.

<sup>42</sup> Vedi **M. ZITO**, *La giustizia francese indaga sui colossi dell'industria tessile per "occultamento di crimini contro l'umanità" e lavoro forzato degli Uiguri presso le loro catene di fornitura globali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, pp. 537-545. Su questa distinta prospettiva vedi in generale **P. FRANZINA**, *Il contenzioso civile transnazionale sulla corporate accountability*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 828, e **N. BOSCHIERO**, *Giustizia e riparazione per le vittime delle contemporanee forme di schiavitù. Una valutazione alla luce del diritto internazionale consuetudinario, del diritto internazionale privato europeo e dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030*, Giappichelli, Torino, 2021. Vedi, poi, il tentativo del Consiglio dei diritti umani di definire un insieme di *Principi-Guida* su imprese e diritti umani (HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Guiding*





Infine, emerge il valore dei sistemi di controllo e monitoraggio degli organismi ONU sull'operato degli Stati che, pur non avendo natura vincolante, cercano di "persuaderli, attraverso pressioni diplomatiche e morali, a rispettare gli obblighi assunti"<sup>43</sup>.

In sintesi, alla vulnerabilità *strutturale* delle minoranze religiose si aggiunge, in presenza di una regola emergenziale, il rischio di una vulnerabilità *derivata*, mentre in assenza di un quadro regionale di protezione speciale dei diritti individuali, la tutela internazionale si rivela inefficace. Da qui l'importanza del ruolo suppletivo che la giurisprudenza internazionale è chiamata, con sempre maggiore frequenza a svolgere, anche mediante il ricorso alle misure cautelari.

---

*Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 March 2011) e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* che mira a rafforzare il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, integrando gli obblighi di rendicontazione già imposti dalla Direttiva 2022/2464 (cd. ESG). La Direttiva 2024/1760 del 13 giugno 2024 si inserisce nel quadro delle politiche europee volte a promuovere uno sviluppo sostenibile e la *green economy*, in risposta alle crescenti preoccupazioni circa l'impatto delle attività aziendali sull'ambiente e sui diritti umani, tra i quali rientrano espressamente il diritto di godere di condizioni di lavoro giuste e favorevoli, compresa un'equa retribuzione, idonee misure di igiene e sicurezza nonché i diritti di associazione, riunione, organizzazione e negoziazione collettiva. Su questi ultimi sviluppi vedi, tra gli altri, **M. FASCIGLIONE**, *I Principi guida su imprese e diritti umani*, CNR edizioni, Roma, 2020; **E. TRAMONTANA**, *Multi-Stakeholder Initiatives and New Models of Co-Regulation in the Field of Business and Human Rights*, in **M. BUSCEMI**, **N. LAZZERINI**, **L. MAGI**, **D. RUSSO** (eds.), *Legal Sources in Business and Human Rights: Evolving Dynamics in International and European Law*, Brill, Nijhoff, Leiden, 2020, pp. 145-170; **A. BONFANTI**, **M. FASCIGLIONE**, *La futura direttiva europea sulla corporate sustainability due diligence: un'introduzione*, in *DUDI*, 2023, pp. 655-659 e successivi contributi.

<sup>43</sup> Così **A. CASSESE**, *Diritto internazionale* (a cura di **M. FRULLI**), il Mulino, Bologna, 4<sup>a</sup> ed., 2021, p. 367; **ID.**, *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1971. Vedi, ad esempio, sulla situazione in India **P. CHANEY**, *India at the Crossroads? Civil Society, Human Rights and Religious Freedom: Critical Analysis of CSOs' Third Cycle Universal Periodic Review Discourse 2012-2017*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, 24, pp. 531-564.



## SEZIONE SECONDA

### CONSIDERAZIONI GENERALI IN TEMA DI IMPATTO DELLA PANDEMIA SULLE MINORANZE RELIGIOSE CON RIFERIMENTO AL CONTESTO EUROPEO

#### **1 - Il postulato della imparzialità e neutralità ideologica di un virus che colpisce tutti egualmente “senza distinzione di religione” ...**

È circolata ampiamente in diversi ambienti, nelle fasi più acute della pandemia da Covid-19, l’asserzione tendente a sottolineare l’attitudine del virus a colpire indifferentemente la popolazione, senza distinzione alcuna (per riprendere l’enunciato dell’art. 3 della Costituzione italiana) basata sul sesso, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche e sulle condizioni personali e sociali.

Essa trovava solido radicamento sul dato oggettivo e di immediata evidenza della capacità di contagio del virus: la sua velocità e il suo raggio di diffusione rappresentavano la dimostrazione più palese dell’assenza di qualsiasi preclusione o preferenza o barriera o filtro selettivo nella “scelta” delle vittime. Se ci si vuole rifare alle categorie proprie del diritto antidiscriminatorio, può dirsi che l’azione del virus non risultava, almeno apparentemente, condizionata da alcuno dei “fattori di rischio” su cui, com’è noto, trovano innesto i trattamenti discriminatori più odiosi, che gli ordinamenti maggiormente evoluti si impegnano, con armi sempre più affinate, a combattere.

La medesima asserzione sottintendeva però qualcosa di ben più profondo, evocando l’immagine di una umanità accomunata dalla *stessa identica sorte* nel combattere il nemico invisibile prodotto dalle forze della natura (o, se causato dall’uomo, sfuggito comunque al suo controllo), in cui i destini di ognuno sembravano dipendere ancora una volta dal dato naturale della forza fisica di resistenza al virus, con tutte le “rendite di posizione” di carattere economico, personale, familiare e sociale, che apparivano d’un tratto come annullate e prive di senso. L’indispensabilità delle misure emergenziali adottate faceva poi rapidamente transitare dalla considerazione degli effetti diretti del virus a quella degli effetti dipendenti piuttosto dal *lockdown*, il quale ha subito avuto un forte impatto sui più diversi aspetti della vita sociale della popolazione.



Chi è incline a ricercare le cause delle diseguaglianze sociali nell'imperfetto funzionamento dei meccanismi posti a base delle decisioni politiche ha così potuto mettere l'accento sulla "democraticità" del virus, al cui cospetto il singolo individuo ha esattamente lo stesso "peso" di ogni altro, indipendentemente dall'essere maschio o femmina, ricco o povero, credente o ateo, così come dovrebbe accadere nel momento in cui l'elettore esprime la sua preferenza politica<sup>1</sup>.

Altri hanno preferito usare l'immagine del "grande livellatore" ("great equalizer"), da cui hanno presto preso le distanze gli economisti, dimostrando piuttosto che le misure limitative delle attività economiche e quelle incidenti sul mercato del lavoro hanno avuto effetti molto diversificati sul tessuto sociale.

In contesti specificamente afferenti all'ambito ecclesiasticistico, si è da noi parlato di un virus "laico e pluralista"<sup>2</sup>, nel senso, evidentemente, di agente patogeno che non si lascia in alcun modo condizionare da opzioni ideologiche e confessionali, per mantenersi piuttosto assolutamente neutrale ed equidistante dalle diverse fedi e convinzioni ideologiche di ognuno.

Anche in questo caso si rappresenta una realtà evidente e indiscutibile ove ci si limiti a considerare il dato biologico del contagio riferito, per così dire, *in maniera statica* alle convinzioni religiose dell'individuo. Il virus, si può affermare senza tema di smentita, non discrimina per ragione della fede religiosa professata.

Altri fattori cui è normalmente legato il rischio di discriminazioni, quale quello del "genere sessuale", non si sono rivelati altrettanto "neutri" - sia pure in termini rovesciati rispetto a quanto usualmente accade - in relazione alla capacità di contagio del virus e alla stessa gravità delle conseguenze prodotte sullo stato di salute di chi ne era colpito: a parte l'età, si è, infatti, presto dimostrata una diversa vulnerabilità individuale al

---

<sup>1</sup> V. GALASSO, *COVID: Not a Great Equalizer*, CESifo Economic Studies, 2020, pp. 376-393. L'A. ricorda, alla nt. 1, che «In an Instagram video, the rock star Madonna called Coronavirus 'the great equalizer', since it 'doesn't care about how rich you are, how famous you are, how funny you are, how smart you are, where you live, how old you are, what amazing stories you can tell'. New York Governor, Andrew Cuomo, tweeted 'This virus is the great equalizer'».

<sup>2</sup> A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *Settimana News*, 6 aprile 2020.



Covid-19 tra maschi e donne, più accentuata nelle persone di sesso maschile<sup>3</sup>.

Ancora una volta, il tutto dipendeva - in linea di massima e pur con qualche dubbio sull'operare di fattori distorsivi nella rilevazione dei dati<sup>4</sup> - dal verificarsi di semplici fenomeni naturali, non condizionati da "sovrastrutture" giuridiche, politiche o sociali, dotate dell'attitudine di condizionare il meccanismo di causa ed effetto alla base dell'azione del virus e lo stesso decorso spontaneo della malattia da esso provocata. Improprio, dunque, sotto questo aspetto, una qualche analogia col fattore di rischio delle "convinzioni religiose", che non è basato su caratteristiche fisiche o organiche (biologiche) della persona, dipendendo piuttosto esclusivamente da scelte ideali operate dall'individuo che al più ne orientano l'azione essenzialmente in campo morale.

## 2 - ... e il particolare "banco di prova" delle forme d'impatto della pandemia sulle minoranze religiose

Il quadro potrebbe mutare radicalmente ove si adotti un tipo di approccio alle accennate questioni che guardi piuttosto da vicino al modo di vivere la propria fede religiosa e dunque prendendo in considerazione alcune caratteristiche estrinseche *correlate alla religione*, vale a dire la religione quale fattore *dinamico*, quale esperienza pratica che si concretizza in un *agire religiosamente motivato*, di là del dato della semplice condivisione di una credenza confinata nel foro interiore della coscienza individuale.

Si introducono in tal modo tutta una serie di variabili su cui possono trovare innesto diversi meccanismi di *impatto del virus* capaci di produrre concrete conseguenze più o meno gravi a seconda delle caratteristiche dell'esperienza religiosa vissuta all'interno dei singoli gruppi confessionali. Con una eloquente inversione terminologica, si è in questo senso parlato di "impatto della religione sul covid", in quanto è la religione che ha precise

---

<sup>3</sup> Cfr. C. WENHAM et al., *COVID-19: the gendered impacts of the outbreak*, in *The Lancet*, 2020, n. 10227, pp. 846-848.

<sup>4</sup> Cfr. N. DEHINGIA et al., *Sex differences in COVID-19 case fatality: do we know enough?*, in *The Lancet Global Health*, 2020, n. 1, pp. 14-15.



conseguenze nella diffusione del virus e nella propagazione del contagio (e non il contrario)<sup>5</sup>.

Questo vale in particolare per le pratiche religiose, per alcune tradizionali cerimonie familiari collegate con certe festività (si pensi ad esempio, per le comunità islamiche, alla *iftar*, ossia alla rottura del digiuno alla fine del *Ramadan*) e per le modalità di svolgimento dell'esercizio del culto in forma collettiva. In talune caratteristiche del culto hanno pure trovato innesto quelle che sono state definite forme nuove di antisemitismo e islamofobia, anch'esse da recensire tra le forme indirette di impatto della pandemia sulle minoranze religiose: pur in mancanza di qualsiasi evidenza di carattere scientifico, infatti, molti hanno attribuito ai gruppi religiosi la responsabilità di essere diffusori del contagio<sup>6</sup>.

Resta, però, il dato di fatto che alcune modalità di svolgimento dei riti collettivi sono certamente più pericolose di altre, giustificando, sul fronte dell'adozione e dell'applicazione delle misure restrittive, un atteggiamento di particolare rigore da parte delle pubbliche autorità, non ascrivibile a intenti discriminatori o a scelte basate su pregiudizi.

Il rischio di diffusione del contagio derivante dall'uso, in alcune chiese ortodosse, di un solo cucchiaino per bere il vino (*zapiivka*) e per la condivisione del pane (*antidoron*) dopo l'eucaristia non è certamente paragonabile a quello derivante dalla stretta di mano come segno di pace. Si pensi ancora all'usanza di baciare icone o altri oggetti destinati al culto.

---

<sup>5</sup> Cfr. A. DILLEN, *La crise de la Covid-19 et ses impacts sur la présence chrétienne dans la société, spécifiquement en Belgique*, in *Lumen vitae*, 2021/1, p. 21. Analoghe considerazioni in C. CREWS, B. TAYLOR, *Religion, COVID-19, and Biocultural Evolution: Introducing a Special Issue focusing on Religion and the COVID-19 Pandemic*, in *Journal for the Study of Religion, Nature and Culture*, 2022, pp. 5-22.

<sup>6</sup> A. MADERA, *Preliminary remarks on the impact of COVID-19 on the exercise of religious freedom in Europe*, in AA. VV., *Religious Freedom and COVID-19. A European Perspective*, a cura di J. CREEMERS e T. KOPALEISHVILI, Routledge, Abingdon-New York, 2024, p. 52. Da segnalare quanto dichiarato dal relatore speciale delle Nazioni Unite per la libertà di religione e di credo (20 aprile 2020), secondo cui "The pandemic has caused a flare-up in existing religious intolerance in many countries. I am alarmed to see the upsurge in incitement to hatred, scapegoating religious or belief communities, including Christians, Jews, and Muslims for the spread of virus" (UN HUMAN RIGHTS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *UN expert warns against religious hatred and intolerance during Covid-19 outbreak*, 22 April 2020).





Anche i cori e il pregare ad alta voce è stato dimostrato che rappresentano dei fattori di maggiore rischio per la diffusione del contagio. La stessa giurisprudenza sembrerebbe che ne abbia talvolta tenuto conto, proprio con riguardo a una minoranza religiosa: nella motivazione della fondamentale pronuncia della Corte costituzionale federale tedesca, sul caso, verificatosi in Bassa Sassonia, dell'associazione di 1300 mussulmani che rivendicava il diritto di potersi riunire in preghiera nella moschea durante il venerdì del *Ramadan*, in deroga ai divieti di legge, è sottolineato come lo stesso ricorrente avesse fatto valere la circostanza che, secondo la dottrina da lui rappresentata, e a differenza di altre comunità islamiche, non ci sono canti durante la preghiera del venerdì e nelle preghiere comunitarie solo l'imam prega ad alta voce<sup>7</sup>.

Ma, molto più banalmente, potrebbero essere gli stessi (diversi) indici che misurano la pratica religiosa (intesa stavolta come effettiva partecipazione alle cerimonie collettive di culto) rilevabili fra gli appartenenti a determinati gruppi confessionali a suggerire una correlazione diretta con il (diverso) rischio di diffusione del contagio.

A questo riguardo, un interessante studio condotto da ricercatori olandesi ha rilevato, nelle regioni dei Paesi Bassi in cui sono maggiormente concentrate appartenenze confessionali caratterizzate da elevati livelli di pratica religiosa effettiva, una stretta correlazione con il numero delle ospedalizzazioni da Covid-19, ipotizzando che un indice così alto potesse dipendere proprio dalle numerose presenze alle riunioni collettive di culto. Tuttavia, questa ipotesi non è stata confermata dalle rilevazioni statistiche concernenti le ospedalizzazioni riguardanti le aree del Paese in cui è invece dominante l'appartenenza per lo più di carattere "nominale" (o anagrafica, cioè non accompagnata da elevati tassi di pratica religiosa effettiva) alla religione cattolica, dove tale appartenenza nominale appariva incidere sulla diffusione del contagio in maniera ancora più diretta rispetto alla pratica religiosa effettiva. Questo ha portato i due studiosi a ipotizzare che, almeno nella società olandese laica, la religione non influisce solo in modo *diretto* sulla diffusione del virus, ma anche in modo *indiretto*, "[b]y endorsing

---

<sup>7</sup> Bundesverfassungsgericht 29 aprile 2020, n. 1 BvQ 44/20, punto 13. Da ultimo su tale pronuncia, **M. TOSCANO**, *Emergenza sanitaria e libertà di religione*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 56 ss., cui si rinvia per ulteriori, ampie indicazioni bibliografiche.



certain cultural festivities and by strengthening certain non-religious, social bonds”<sup>8</sup>.

Un quadro ancora più ampio di variabili, dotate dell’attitudine di operare nel senso ora accennato, si prospetta poi ove si abbia riguardo agli effetti prodotti dalle *misure restrittive* adottate dalle pubbliche autorità per la limitazione del contagio<sup>9</sup>. In questo ambito, l’agire del virus è solo un dato “a monte” che motiva l’adozione della misura, ma è propriamente a questa ultima, ai suoi concreti contenuti e ai suoi risvolti applicativi, che va ricollegato un eventuale impatto dagli effetti differenziati sui diversi gruppi religiosi.

In questo preciso senso, un fattore assai importante da considerare nel valutare l’impatto delle misure restrittive di carattere emergenziale è il livello di “flessibilità rituale” praticato dal gruppo confessionale, che condiziona fortemente la capacità di “adattamento” dell’esperienza liturgica ai vincoli imposti dall’autorità: è evidente che le religioni più tradizionaliste o ritualizzate, che attribuiscono cioè una rilevanza fondamentale al momento rituale-liturgico, risultano maggiormente

---

<sup>8</sup> P. VERMEER, J. KREGTING, *Religion and the Transmission of COVID-19 in The Netherlands*, in *Religions*, 2020, 11, 393, p. 10. In altri termini, “the strong link between nominal church membership and to a lesser extent church attendance we witness [...] may also be the result of more dense, non-religious social relationships that are fostered by people’s religious (Catholic) background and identity” (*ibidem*).

<sup>9</sup> Sull’accoglienza riservata in Italia dai gruppi religiosi di minoranza alle misure restrittive della libertà religiosa disposte dal Governo, cfr. M. TOSCANO, *Emergenza sanitaria*, cit., p. 21 ss., secondo cui, nel corso della prima fase dell’emergenza, analogamente alle posizioni ufficiali espresse dalla Conferenza episcopale italiana, anche “su questo versante gli interventi delle autorità sono pienamente adesivi rispetto al diritto statale dell’emergenza; le indicazioni date ai fedeli e ai ministri di culto, come accaduto anche al di fuori dell’Italia [...], sono talvolta ancor più restrittive di quanto consentito dai decreti governativi” (p. 21). Pure nella seconda fase dell’emergenza, di fronte all’iniziale mancato alleggerimento delle misure restrittive disposte dal Governo, alla netta manifestazione di dissenso espressa dalla Conferenza dei vescovi italiani, farà eco il disappunto esternato anche da altre denominazioni confessionali, “pur mantenendo una posizione meno esposta rispetto alla CEI, per non essere state consultate da parte delle autorità governative in vista dell’approssimarsi di alcune particolari festività religiose”: M. TOSCANO, *Emergenza sanitaria*, cit., p. 27 s.



penalizzate rispetto alle altre, sebbene il tutto accada indipendentemente dall'essere o no il gruppo qualificabile come minoritario<sup>10</sup>.

Differenze legate ai principi teologici della particolare fede religiosa possono avere riflessi anche sulla disponibilità ad accedere alle *misure di supporto* adottate al livello di pubbliche istituzioni soprattutto per assicurare la continuità (sia pure sotto forma diversa da quella, per così dire, "ordinaria") delle attività rituali-liturgiche dei gruppi confessionali. Così, ad esempio, l'accesso al mezzo televisivo per garantire la partecipazione collettiva dei fedeli alle cerimonie religiose da remoto, se ha il limite di non consentire appieno un'autentica esperienza comunitaria di fede vissuta come fondamentale momento aggregativo da parte di alcune confessioni<sup>11</sup>, resta addirittura totalmente precluso ad esempio all'ebreo strettamente tradizionalista, cui la propria religione vieta, in determinate festività, di fare addirittura uso dell'elettricità e quindi della televisione<sup>12</sup>. Lo stesso potrebbe dirsi per il ricorso ai mezzi digitali allestiti in proprio dalle stesse

---

<sup>10</sup> È stato esattamente osservato che «Tous les cultes [...] n'ont pas les mêmes "facilités" pour s'adapter aux nouvelles circonstances: leur capacité à "intégrer" les contraintes sanitaires dépend fortement du poids relatif des aspects "rituels" de la pratique religieuse et de leur flexibilité, elle-même dépendante des ressources offertes par le dogme et la tradition. Dès lors, la flexibilité du rite apparaît comme l'un des principaux facteurs expliquant les différences constatées entre les cultes dans leur réaction à la crise sanitaire»: OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES (Francia), *Note à l'attention des membres de l'Office. Les cultes religieux face à l'épidémie de Covid-19 en France*, 2 luglio 2020 (in <https://www.senat.fr/>), p. 14. La Chiesa cattolica e la Chiesa ortodossa sono notoriamente quelle maggiormente ritualizzate, in quanto attribuiscono una importanza fondamentale agli aspetti liturgici e ai riti collettivi. Al contrario, in genere, quelle che attribuiscono poca importanza alla liturgia e alla celebrazione collettiva del culto, rifiutando la stessa "sacralizzazione" degli edifici di culto, sono le Chiese protestanti, in ragione della esaltazione della professione di fede come fatto essenzialmente individuale.

<sup>11</sup> Per una specifica indagine condotta sulla comunità russa in Alto Adige, cfr. **G. ISETTI**, "Online You Will Never Get the Same Experience, Never": *Minority Perspectives on (Digital) Religious Practice and Embodiment during the COVID-19 Outbreak*, in *Religions*, 2022, 13, p. 286.

<sup>12</sup> Hanno ovviamente precise implicazioni sui gruppi diversi dalla Chiesa cattolica, dal punto di vista illustrato nel testo, anche le questioni riguardanti la tutela nell'ambito del servizio pubblico televisivo del pluralismo religioso, su cui cfr. **A. LICASTRO**, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei «media»*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012, p. 87 ss.



confessioni religiose, in relazione ai quali inoltre di maggiori benefici hanno goduto in genere i gruppi capaci di vantare una più consolidata esperienza nell'uso di queste tecnologie, generalmente poco attraenti per le religioni più tradizionaliste e ritualizzate; come pure la religione di maggioranza che, ad esempio in Danimarca, non ha dovuto temere alcun rischio legato all'accresciuta visibilità delle proprie pratiche religiose a differenza di quanto sembrerebbe essere accaduto per alcuni gruppi minoritari<sup>13</sup>.

La seconda prospettiva segnalata può, infine, variamente combinarsi con la prima per effetto degli sforzi messi in atto dalle pubbliche autorità nell'individuazione delle misure di contrasto alla diffusione del virus maggiormente idonee a tenere conto di realtà confessionali sotto molteplici aspetti diversificate.

È poi appena il caso di aggiungere che solo in presenza di interventi da parte delle pubbliche istituzioni limitativi delle libertà, in situazioni di grave emergenza come quella derivante dalla pandemia da Covid-19, può farsi concreto il rischio, per varie ragioni, di un trattamento deteriore riservato ai gruppi religiosi di minoranza rispetto a quelli aventi maggiore séguito di fedeli. Quanto invece all'impatto diretto del virus, la condizione di gruppo religioso di maggioranza o di minoranza torna a essere un fattore del tutto neutro, potendo, il peculiare modo di vivere l'esperienza religiosa, variamente esporre a un più o meno elevato rischio, ma in maniera del tutto indipendente da quella condizione.

A meno di tenere conto di gravi situazioni di emarginazione sociale in cui vengano a trovarsi gli appartenenti a determinati gruppi religiosi: in questo caso si va oltre quanto strettamente legato al "vissuto" di una determinata esperienza o pratica di fede e il virus si limita, per così dire, ad aggravare una situazione già compromessa in tempi di normalità relativamente a molteplici aspetti della condizione sociale dei fedeli o affiliati, con degli effetti sfavorevoli proporzionalmente maggiori, ma collegati solo in maniera del tutto indiretta al modo di vivere le proprie convinzioni di fede.

---

<sup>13</sup> L. KÜHLE, T. LANGHOLM LARSEN, 'Forced' Online Religion: Religious Minority and Majority Communities' Media Usage during the COVID-19 Lockdown, in *Religions*, 2021, 12, p. 496 (<https://doi.org/10.3390/rel12070496>).



### 3 - Il diffondersi del virus e l'acutizzarsi di situazioni di vulnerabilità alla discriminazione per fattori di rischio *multipli o intersezionali*

In quest'ultimo caso, l'impatto negativo del virus va dunque ben oltre l'aspetto legato allo svolgimento dell'attività di culto, coinvolgendo piuttosto profili afferenti alla complessiva condizione di vita del soggetto.

Nella nostra realtà, e più in generale nel contesto europeo, tuttavia, non sembra dato recensire situazioni nelle quali risultino ricollegabili gli accennati effetti svantaggiosi (o tutti gli accennati effetti svantaggiosi), indirettamente prodotti dal virus, prevalentemente al fattore, oggetto della nostra analisi, dell'appartenenza a una minoranza religiosa. Si può, anzi, affermare che il fattore di rischio dell'appartenenza a una comunità religiosa di minoranza, *in sé e per sé considerato*, ossia isolato dal convergere di altri fattori di rischio di trattamento discriminatorio, non operi come causa di stigmatizzazione sociale tale da produrre le conseguenze sfavorevoli del tipo cui si è accennato.

Piuttosto, si potranno isolare casi in cui ci si trova di fronte all'operare di fattori di discriminazione *multipli* o, come pure si tende oggi a sottolineare, a una sorta di legame *intersezionale* tra diversi fattori di rischio (uno dei quali soltanto è l'appartenenza a una minoranza religiosa).

Un fenomeno di questo tipo può cogliersi ove si parta dalla rilevazione di tutta una serie di indici atti a rappresentare la complessiva condizione socioeconomica di individui vulnerabili alla discriminazione (anche, ma non solo, a causa dell'appartenenza a determinate minoranze confessionali) e si giunga a riscontrare che la diffusione del virus abbia determinato un significativo aggravarsi della condizione di vulnerabilità di tali soggetti. Tra questi indici, di grande importanza è quello riguardante l'accesso al lavoro e le condizioni del suo svolgimento come anche quello riguardante le condizioni abitative, la disponibilità di risorse economiche, l'accesso ai pubblici servizi. Una rilevanza tutta specifica in una situazione di grave pandemia ha poi, per ovvi motivi, il carattere più o meno completo e qualitativamente soddisfacente dell'assistenza sanitaria di cui si ha la possibilità concreta di fruire.

È facile ipotizzare che alcune minoranze, rispetto alle quali è praticamente impossibile distinguere o separare il dato dell'appartenenza religiosa da quello della *provenienza etnica* e che incontrano difficoltà a raggiungere una piena integrazione nel tessuto sociale e produttivo del





nostro Paese, come di altri Paesi europei, abbiano pagato un tributo proporzionalmente più alto in termini di vulnerabilità al virus. La precarietà di condizione lavorativa, la disponibilità di risorse economiche limitate, la difficoltà di accesso ai servizi sono solo alcuni degli elementi che avranno contribuito a rendere ancora più acuta una condizione di partenza di grande vulnerabilità, se non di emarginazione<sup>14</sup>. Si comprende però che in questi casi la religione c'entri poco, o, per meglio dire, non è il fattore cui possa direttamente ricollegarsi l'ulteriore deteriorarsi di una situazione già in partenza, per tanti altri versi, strutturalmente fragile<sup>15</sup>.

Diversi studi sono stati condotti nel Regno Unito con lo scopo di accertare se la pandemia abbia aggravato le disuguaglianze in cui versano gruppi etnici e religiosi minoritari.

---

<sup>14</sup> Per uno studio che ha riguardato la comunità ebraica strettamente ortodossa del Regno Unito, si veda **K.M. GASKELL, M. JOHNSON, V. GOULD, A. HUNT, N.R.H. STONE, W. WAITES, B. KASSTAN, T. CHANTLER, S. LAL, C.H. ROBERTS, D. GOLDBLATT, R.M. EGGO, M. MARKS**, *SARS-CoV-2 seroprevalence in a strictly-Orthodox Jewish community in the UK: A retrospective cohort study*, in *The Lancet Regional Health - Europe*, vol. 6, 2021. Le rilevazioni dello studio hanno confermato che le comunità minoritarie nel Regno Unito (come anche altrove) sono state colpite in modo sproporzionato dalla pandemia per ragioni non del tutto chiare ma probabilmente dipendenti da una complessa interazione di fattori socioeconomici e comportamentali.

<sup>15</sup> C'entra pure poco con la fede professata la particolare situazione che ha riguardato le comunità religiose di cinesi stabilite in Europa. In questo caso, il sospetto e la diffidenza venivano (del tutto ragionevolmente) alimentati dalla (certezza scientifica circa la) provenienza geografica dell'epidemia, oltre che dai dubbi sulla possibile origine umana (per mano cinese) del virus. Bisogna dire che in Francia tutto questo ha prodotto un fenomeno di "réaction précoce", nell'adozione di misure di prevenzione della diffusione del virus, da parte delle stesse comunità religiose, che, in alcuni casi, hanno addirittura preceduto quelle disposte dalle autorità sanitarie: cfr. OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES (Francia), *Les cultes religieux face à l'épidémie de Covid-19 en France* (in <https://www.senat.fr/>), p. 4. A rigore, hanno poco a che fare con la religione anche i casi in cui sono state oggetto di stigmatizzazione le riunioni religiose particolarmente affollate, quando a finire sotto accusa è proprio l'eccessiva concentrazione di persone in un medesimo posto, sicuramente fonte di grave pericolo per la diffusione del contagio. In Francia, particolare risonanza ha avuto il raduno (tra il 17 e il 24 febbraio 2020) organizzato dalla *Christian Open Door*, Chiesa evangelica di Mulhouse (Alto Reno), in una mega struttura capace di accogliere più di due mila fedeli. Anche in questo caso, si è registrata una pronta reazione della Chiesa in funzione di contenimento delle conseguenze legate alla diffusione del virus (*ibidem*).



Ad esempio, alcuni dati raccolti nel Paese durante le fasi iniziali del *lockdown* suggerirebbero, secondo alcune ricerche, che la pandemia e le misure di prevenzione hanno avuto un impatto negativo su tutti i gruppi etnici per quanto riguarda lo svolgimento delle pratiche rituali che accompagnano il defunto alla sepoltura, con una incidenza tuttavia maggiore nelle popolazioni delle minoranze etniche rispetto ai gruppi bianchi<sup>16</sup>. Molto forte è stato l'impatto della pandemia sulle comunità musulmane, come testimoniato da dati statistici che rivelano il numero proporzionalmente più elevato di decessi a causa del Covid-19 nelle comunità delle minoranze etniche e musulmane; forse non è stato un caso che le prime quattro vittime del virus in Gran Bretagna siano stati proprio musulmani<sup>17</sup>.

È stato pure documentato che la pandemia ha giocato un ruolo di qualche rilievo nell'aggravare la condizione di particolare vulnerabilità in cui versano determinate categorie di soggetti - esposti a rischi di discriminazione e marginalizzazione sociale - attraverso l'operare di altri meccanismi, aventi alla base una specialissima intersezione tra fattori di rischio, compresa l'appartenenza a minoranze confessionali. Quest'ultima circostanza impone che se ne faccia un rapido cenno in questa sede, anche in ragione di una ulteriore, specifica incidenza che è stata attribuita al fattore religioso.

Sono stati recensiti (in indagini riferite al contesto europeo) una serie di problemi specifici derivanti dal Covid-19 per gli appartenenti alla comunità LGBTI, con i connessi rischi di aggravamento di una situazione preesistente di strutturale vulnerabilità<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> A. ROUTEN, N. DARKO, A. WILLIS, J. MIKSZA, K. KHUNTI, "It's so tough for us now" - Covid-19 has negatively impacted religious practices relating to death among minority ethnic groups, in *Public Health*, vol. 194, 2021, p. 146 ss.

<sup>17</sup> S. ABDUL AZIZ, *Together in Tribulation: British Muslims and the COVID-19 Pandemic*, Muslim Council of Britain, November 2020, in <https://mcb.org.uk/>, p. 5.

<sup>18</sup> Cfr. ILGA EUROPE, *COVID-19 and specific impact on LGBTI people and what authorities should be doing to mitigate impact*. Tali problemi sarebbero correlati con le regole del distanziamento sociale e i difficili rapporti spesso esistenti con le rispettive famiglie, con la formalizzazione legale delle relazioni affettive resa ancora più difficile dalla chiusura delle frontiere tra gli Stati, con le crescenti difficoltà legate alla titolarità di lavori precari e alla scarsa disponibilità di risorse economiche, con il problematico accesso a cure specialistiche a causa delle limitazioni degli spostamenti o della stessa sospensione di alcuni trattamenti, con lo stesso aumento delle forme di controllo da parte delle autorità di polizia.



Si è rilevato che la discriminazione può conseguire anche alla particolare intersezione ravvisabile tra il fattore religioso (più precisamente, la specifica appartenenza a una minoranza confessionale) e l'orientamento sessuale, nel senso che solo l'operare in forma combinata dei due fattori si dimostra in grado di produrre l'effetto svantaggioso per il soggetto. In queste ipotesi è proprio l'*intersezione* tra i due richiamati fattori di rischio (religione e orientamento sessuale) a dovere essere individuata come causa della discriminazione, in quanto la persona non sarebbe stata discriminata se fosse stata affiliata a una minoranza religiosa ma avesse avuto un orientamento sessuale di tipo "tradizionale", oppure qualora fosse stata di tendenza "omosessuale ma non affiliata a una minoranza religiosa"<sup>19</sup>.

In situazioni di questo tipo, l'impatto della pandemia non ha prodotto soltanto un prevedibile deterioramento della condizione di vulnerabilità di soggetti che vivono, già ordinariamente, la loro condizione di "minoranze nelle minoranze"<sup>20</sup>. Bisognerebbe pure mettere in conto, secondo le richiamate analisi, anche l'incidenza dell'atteggiamento assunto da alcuni esponenti religiosi (oltre che da alcuni *leader* politici) che, in giro per il mondo, hanno espresso severi giudizi di condanna morale dell'omosessualità, individuando in essa una delle cause della pandemia, vista come flagello mandato da Dio a una umanità sempre più incline al peccato<sup>21</sup>. Secondo talune ricostruzioni, tutto ciò avrebbe alimentato un vero e proprio clima di odio, acutizzando atteggiamenti di omofobia e di transfobia<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Così **D. FERRARI**, *Orientamento sessuale e libertà religiosa. Percorsi e sfide nel diritto internazionale ed europeo*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 381. L'A. aggiunge che religione e orientamento sessuale "agiscono come un unico coefficiente che incrementa in modo esponenziale l'intensità della discriminazione, rispetto a discriminazioni nelle quali i due fattori operano in modo indipendente" (p. 382).

<sup>20</sup> Così **D. FERRARI**, *Orientamento sessuale*, cit., p. 380. Sull'incidenza della crisi del Covid-19 come fattore che ha accentuato la condizione di vulnerabilità di tali minoranze, cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025*, Bruxelles, 12 novembre 2020, p. 5.

<sup>21</sup> Per una rassegna di questo tipo di giudizi, cfr. **D. FERRARI**, *Pandemia e liturgia: la libertà di culto ai tempi del coronavirus in Francia*, in *Dir. eccl.*, 2020, n. 1-2, pp. 191-192.

<sup>22</sup> "Over the last year, we have seen a rise in divisive and hateful rhetoric in election campaigns and public discourse, with minorities being scapegoated. And this is translating into real hate in the streets, not only homophobic and transphobic hate, but on all grounds. The current crisis risks being used as yet another occasion by religious leaders and hostile



In ogni caso, ancora una volta non è il virus in sé, come è evidente, che avrebbe avuto un impatto negativo verso determinate minoranze: sarebbe stato piuttosto l'incremento dei giudizi di morale disapprovazione espressi in connessione col diffondersi del contagio ad aggravare un clima di diffidenza verso le comunità esposte al rischio di discriminazione *intersezionale* per l'effetto combinato del particolare orientamento sessuale e della affiliazione a determinate minoranze religiose.

In questo ambito, per quel che qui maggiormente interessa, è difficile immaginare interventi autoritativi di carattere emergenziale volti a prevenire le particolari situazioni di rischio cui si è accennato.

Emerge piuttosto in tutta la sua carica di problematicità - resa ancora più acuta dalla particolare situazione emergenziale in cui le predette situazioni di rischio vengono a profilarsi - la tensione esistente tra la tutela (che va sempre più acquistando una precisa fisionomia soprattutto al livello di fonti internazionali e sovranazionali) delle libere scelte individuali in materia di preferenze sessuali e di non discriminazione a causa dell'orientamento sessuale, da un lato, e le garanzie di libertà religiosa e di libera espressione del pensiero (saldamente ancorate pure al livello delle suddette fonti), dall'altro.

#### **4 - L'impatto sull'attività di culto o rituale-liturgica dei gruppi di minoranza: la sostanziale assenza di forme di discriminazione diretta**

Riposizionando l'analisi sulle situazioni di più diretto interesse per la nostra ricerca, è soprattutto all'*attività di culto o rituale-liturgica* dei gruppi religiosi che occorre guardare, interrogandosi, in relazione a essa, sui possibili effetti a danno delle minoranze religiose prodotti dalle misure limitative delle attività sociali disposte dalle pubbliche autorità.

È appena il caso di premettere che, nel momento in cui si è dovuto scegliere, nelle fasi più acute della pandemia, in cui le restrizioni alle libertà individuali e dei gruppi sono risultate particolarmente pesanti, tra attività

---

politicians and governments to blame LGBTI people for COVID 19, further steering up hate against LGBTI people. Such vicious statements blaming a minority for a pandemic can cause a huge level of hate towards LGBTI people": **ILGA EUROPE**, *COVID-19e*, cit., par. 9.



*indispensabili o indifferibili* (e quindi consentite, sia pure con particolari precauzioni) e attività *non indispensabili o non indifferibili* (e quindi non consentite), ci si è dovuti costantemente confrontare con le garanzie costituzionali di non discriminazione anche per motivi religiosi.

Anche se la sospensione di una determinata attività, riguardata dal punto di vista del beneficio derivante per la tutela della salute di chi vi fosse risultato coinvolto, sembrerebbe dettata da intenti tutt'altro che discriminatori<sup>23</sup>, invece, non solo dal punto di vista della *ragionevolezza* e della *proporzionalità* dell'intervento, ma anche da quello della *pregevolezza* degli interessi sottesi allo svolgimento di quella attività, costituente oggetto di specifica garanzia costituzionale quale libertà fondamentale, la valutazione potrebbe essere diversa.

Una misura che avesse colpito lo svolgimento di attività di culto senza colpire, a parità di rischio, analoghe attività, avrebbe avuto un chiaro carattere discriminatorio (nonostante i vantaggi per il bene salute di chi è solito partecipare a riunioni di culto anziché, ad esempio, a eventi culturali in teatro ...)<sup>24</sup>. Analogamente si può dire di misure che avessero limitato solo l'attività di culto delle minoranze religiose (con i vantaggi per il bene salute dei rispettivi aderenti o affiliati ...) senza incidere (o incidere allo stesso modo) su quelle dei gruppi con maggiore séguito di fedeli.

---

<sup>23</sup> Una situazione del tutto particolare, sotto il profilo della tutela del bene salute, ha riguardato la circoncisione. Considerato da alcune religioni come fondamentale rito di passaggio (alla stessa stregua, ad esempio, del battesimo), è noto che, ritardandosene la celebrazione, aumentano la dolorosità dell'intervento e lo stesso pericolo per la salute individuale. Sospendere l'esecuzione di questo tipo di rituale ha pertanto comportato a un tempo vantaggi e svantaggi per il benessere e la salute individuale.

<sup>24</sup> La giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi sulla situazione inversa, in cui (a parità di rischio di diffusione del contagio) a essere maggiormente limitata non è stata l'attività di culto, ma quella (oggettivamente comparabile) di carattere profano. Per una valutazione opposta circa la legittimità di un trattamento maggiormente favorevole riservato alla libertà di culto rispetto a quello riservato ad altre attività oggettivamente comparabili, cfr. Conseil d'État (Cons. Stato francese), Juge des référés, 18 maggio 2020, n. 440366 e altre (secondo cui attività come quelle che si svolgono nelle sale per le conferenze e per gli spettacoli, nei centri sociali, nei ristoranti, nelle sale da ballo e da gioco, negli stabilimenti sportivi, non sono equiparabili a quelle derivanti dall'esercizio della libertà religiosa); Verfassungsgerichtshof (Corte cost. austriaca), 30 giugno 2022, n. V 312/2021 (che ha invece ravvisato una disparità di trattamento per violazione del principio di eguaglianza nel diverso trattamento riservato alle attività culturali-artistiche e alle pratiche religiose).





Nel panorama europeo, possono considerarsi abbastanza eccezionali i casi di misure limitative dell'attività di culto, emanate nel contesto dell'emergenza pandemica, *direttamente* rivolte a trattare *più sfavorevolmente* (nel senso sopra precisato) le minoranze confessionali.

In Croazia, il provvedimento delle autorità sanitarie con cui si autorizzava eccezionalmente la celebrazione, nelle chiese cattoliche, della Messa di Natale il 24 e il 25 dicembre 2020 è stato prontamente corretto dopo i rilievi dell'*ombudswoman*, che aveva messo in guardia dal carattere discriminatorio del provvedimento, in quanto, non includendo nella eccezione anche la celebrazione del Natale da parte dei credenti di fede ortodossa, operava una inammissibile disparità di trattamento tra i membri di diverse confessioni cristiane<sup>25</sup>.

Non mancano, tuttavia, Paesi in cui, pur con varietà di accentuazioni, sono stati adottati provvedimenti palesemente discriminatori.

Così in Romania la Chiesa ortodossa ha beneficiato di un trattamento di favore, non solo ottenendo alcune deroghe alle misure restrittive concesse in occasione di importanti festività o pellegrinaggi, ma anche per via di un protocollo concluso con il Ministero degli Interni, in base al quale la Santa Luce di Pasqua è stata distribuita ai fedeli dagli agenti di polizia<sup>26</sup>.

Anche la Slovacchia ha gestito l'adozione delle misure restrittive, e soprattutto il riconoscimento di speciali esenzioni, in forma non pienamente rispettosa delle caratteristiche di "a constitutionally defined religiously neutral state"<sup>27</sup>. A partire dalla seconda ondata di contagi che ha colpito il Paese, sono state previste esenzioni dall'applicabilità delle misure restrittive generali solo per i gruppi religiosi registrati, attenuandosene anche la rigidità per alcune festività religiose. Sono, invece, rimasti esclusi

---

<sup>25</sup> N. HAZDOVAC BAJIĆ, S. ZRINŠČAK, *COVID-19 and Religion: Croatia* (in <https://eurel.info/>), p. 2. Come è stato osservato, "[t]here were also other events that can be interpreted not as intentional discrimination against minorities but as a lack of sensitivity to the specificities of the minority position. Despite the unintentional nature of this stance, its results were still discriminatory practices": N. HAZDOVAC BAJIĆ, S. ZRINŠČAK, *Religion and COVID-19 in Croatia: Preference for Religion and Varieties of (Non)compliance*, in *Religion, Law, and COVID-19 in Europe: A Comparative Analysis*, a cura di B. CONWAY, L. KÜHLE, F. ALICINO, G. BÎRSAN, Helsinki University Press, Helsinki, 2024 p. 83.

<sup>26</sup> G. BÎRSAN, *Romania Impact of the Covid-19 pandemic on religion* (in <https://eurel.info/>), 2022, p. 6.

<sup>27</sup> M. TÍŽIK, *Impact of the Covid-19 pandemic on religion in Slovakia* (in <https://eurel.info/>), 2022, p. 7.



da tali esenzioni i gruppi religiosi non registrati (Islam, Buddismo, Induismo e Chiese evangeliche)<sup>28</sup>.

La sostanziale mancanza (con le eccezioni segnalate), nel contesto europeo, di casi di discriminazione diretta non è tanto una conseguenza, nella materia in esame, dell'essere, notoriamente, la discriminazione *diretta* troppo apertamente confliggente con i divieti di operare trattamenti irragionevolmente differenziati (nel nostro caso, in ragione della religione professata) per aspettarsi un ricorso esteso a essa e una sua ricorrente frequenza. Ci sono soprattutto ragioni legate al tipico modo di atteggiarsi degli Stati nei confronti dell'esperienza religiosa ad avere influito in questo preciso senso.

Alla luce dei principi di neutralità religiosa che, sia pure con diverse accentuazioni, governano fundamentalmente l'assetto delle relazioni tra Stato e religioni nei Paesi europei, non si comprende a quale logica avrebbe potuto rispondere una misura apertamente e direttamente discriminatoria nel senso sopra precisato. Tutto ciò può contribuire anche a spiegare perché molto marginale sia stata l'influenza del particolare modello di relazione tra Stato e confessioni adottato nel singolo paese europeo sulla gestione della crisi e sulla definizione delle misure limitative della libertà di culto pubblico<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> **M. TÍŽIK**, *Impact of the Covid-19 pandemic*, cit., p. 1 s. Anzi, "specific mass religious acts of the largest church in the territory of the Slovak Republic - the First Holy Communion and the Sacrament of Confirmation - were permitted, but similar mass religious acts of other, smaller and registered religious societies and churches were not permitted" (*ibidem*, p. 3). L'Ombudsman ha accertato una violazione del principio di uguaglianza in relazione all'adozione di esenzioni dalle misure restrittive riguardanti esclusivamente i riti cattolici (Comunione, Cresima, ecc.) (*ibidem*, p. 6); **ID.**, *Changes in the Relations between the State and Religion during the COVID-19 Pandemic in Slovakia*, in *Religion, Law, and COVID-19 in Europe*, cit., p. 129, dove viene annotato che "the COVID-19 pandemic has highlighted the problematic position of different religious and worldview minorities in Slovakia; the various legal measures and exemptions from the pandemic restrictions on religious life applied only to those religious actors who were recognised by the state as churches or religious communities".

<sup>29</sup> Parla di "challenging question", **A. MADERA**, *Preliminary remarks*, cit., p. 51, che si pone anche l'interrogativo se gli stati «embracing models of "inclusive neutrality"» abbiano adottato "a more accommodationist approach toward religion" (*ibidem*). In realtà, il quadro complessivo offre "a complex mosaic of multiple state provisions, which in some cases challenged stereotypes" (*ibidem*).



Un *favor* per le Confessioni ufficiali o stabilite (presenti, com'è noto, in alcuni Paesi del nord Europa) avrebbe potuto giustificarsi in relazione al compimento da parte delle medesime di attività di rilevanza propriamente pubblicistica, che non può confondersi, però, con l'attività di culto o rituale-liturgica. In nessun caso, invece, si sarebbero potute considerare meno rilevanti o meno "essenziali" le attività di culto svolte nell'ambito delle confessioni di minoranza rispetto alle altre. Al contrario, un trattamento differenziato dei gruppi di minoranza avrebbe potuto giustificarsi solo ove si fosse accertato il compimento, da parte di questi gruppi, di attività rituali-liturgiche particolarmente rischiose per la diffusione del contagio. Solo, cioè, *a parità di rischio* si sarebbe potuto qualificare come fonte di trattamento direttamente discriminatorio il provvedimento che avesse preso di mira selettivamente i (o alcuni) gruppi di minoranza o li avesse colpito in misura più pesante rispetto agli altri.

Tutto dipendente dallo speciale legame esistente in Danimarca tra lo Stato e la Chiesa nazionale o "popolare" danese (*Den Danske Folkekirke*) è stato il diverso *iter* previsto tra religione di maggioranza e religioni minoritarie per l'introduzione delle misure restrittive, che si è tradotto nella fissazione di una diversa data di decorrenza del *lockdown* (posticipato di 17 giorni per le religioni minoritarie). Come è stato osservato, la Chiesa nazionale, proprio in ragione del suo *status* pubblicistico, è divenuta immediatamente destinataria delle misure di contenimento del contagio perché sin da subito inclusa nel provvedimento riguardante le istituzioni pubbliche<sup>30</sup>. Ma questo non ha comportato forme di discriminazione, perché tutte le organizzazioni religiose sono state sottoposte allo stesso tipo di restrizioni, sebbene la minoranza musulmana sia stata sottoposta a una maggiore attenzione da parte delle pubbliche autorità.

Quanto all'Italia, come è stato ancora di recente sottolineato, «a tutte le confessioni religiose, ivi inclusa la Chiesa cattolica e senza distinguere tra confessioni con intesa e senza, lo Stato ha "imposto" la medesima cornice normativa»<sup>31</sup>, senza operare trattamenti discriminatori sicuramente incompatibili coi principi costituzionali.

---

<sup>30</sup> L. KÜHLE, T. LANGHOLM LARSEN, *'Forced' Online Religion*, cit.

<sup>31</sup> M. TOSCANO, *Emergenza sanitaria*, cit., p. 115.



Anche per quanto riguarda i profili per così dire “procedurali” di adozione delle misure ci si è in genere sforzati di tutelare paritariamente i vari gruppi.

Da noi, ad esempio, quando - sia pure tardivamente - si è deciso di consultare i rappresentanti dei diversi gruppi religiosi, arrivando a concordare speciali protocolli per la ripresa delle celebrazioni liturgiche, parti attive del negoziato con gli organi governativi sono stati persino alcuni gruppi non solo privi di “intesa” ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost., ma neppure “riconosciuti” ai sensi della legge n. 1159 del 1929<sup>32</sup>. La soluzione ha una chiara giustificazione nel fatto che le misure emergenziali limitative della libertà di culto hanno inciso sulle *garanzie di base* riguardanti la libertà religiosa riconosciute dalla Carta fondamentale a tutti i gruppi, in relazione alle quali garanzie non avrebbe avuto senso operare selezioni rifacendosi a criteri che potrebbero giustificare interventi diversificati sul fronte della promozione positiva di quella libertà (nel caso delle intese) o che presupporrebbero l’esistenza di limiti preventivi all’ammissibilità dei culti (del tipo di quelli disciplinati dalla legge n. 1159 citata), in realtà non

---

<sup>32</sup> Cfr. **A. LICASTRO**, *Relazione introduttiva* [al webinar *La libertà religiosa in Italia ai tempi del Covid-19*], in *Dir. eccl.*, 2021, I, p. 44. Si è parlato, a questo riguardo, di un vero e proprio “trionphe de l’analogie” e ciò sotto due differenti aspetti: «une analogie par rapport au Protocole signé avec l’Église catholique et une analogie “de famille”, qui a porté l’administration étatique à encourager des rassemblements en “familles religieuses” sans trop tenir compte des... spécificités de chaque groupe»: **A. FERRARI**, *Le droit de liberté religieuse italien face au Covid-19 ou de la force du virus secularisateur*, in *La liberté de religion aux temps du Coronavirus*, Webinar, 24 giugno 2020, p. 8. L’A. da ultimo citato non manca di segnalare come “cette procédure témoigne d’une énième contradiction avec le principe constitutionnel d’égale liberté, en différenciant déraisonnablement le traitement réservé à l’Église catholique et aux autres confessions religieuses. En effet, si le Protocole avec l’Église catholique porte au moins en exergue l’indication de sa rédaction de la part de la Conférence épiscopale, les autres protocoles apparaissent plus clairement comme une adaptation de la matrice catholique dirigée ou cogérée par l’État selon le poids institutionnel du groupe religieux concerné” (*ibidem*, p. 8). Annota **F. ALICINO**, *Introduction to Part II*, in *Religion, Law, and COVID-19 in Europe: A Comparative Analysis*, cit., p. 139, che, nei fatti, l’approccio adottato dal Governo italiano “inaugurated a new way of cooperation between the Italian authorities and religious denominations other than Catholicism”, ponendo l’accento anche sul fatto che persino alcune comunità islamiche sono state considerate soggetti abilitati a sottoscrivere con il Governo i Protocolli per la ripresa delle celebrazioni liturgiche (**ID.**, *Italy’s Secularity and Freedom of Religion under the COVID-19 Pandemic*, in *Religion, Law, and COVID-19 in Europe*, cit., p. 149).



previsti dalla nostra Costituzione<sup>33</sup>. La Francia si caratterizza, in relazione all'aspetto in questo momento considerato, per una particolarità, che è quella di non avere rinunciato a intraprendere forme di dialogo con le confessioni religiose - coinvolgendo, assieme alla rappresentanza cattolica, altre rappresentanze di gruppi religiosi e della stessa società civile laica - sin dai primi sviluppi della crisi<sup>34</sup>.

Con riferimento, invece, ai provvedimenti di progressiva riapertura adottati in Belgio, è stato osservato che "ce sont bien les acteurs reconnus qui sont évoqués, davantage qu'un ensemble indéfini d'acteurs collectifs, représentants éventuels de cultes non reconnus"<sup>35</sup>. Inoltre, nel momento in cui si è condizionata la ripresa dell'attività di culto alla redazione di un apposito protocollo, mentre "les contacts et les négociations entre les autorités publiques et les autorités convictionnelles reconnues ont été naturels et généralement avérés", il provvedimento ministeriale che aveva fissato il contenuto minimale di questo protocollo "a-t-il évité de créer de nouvelles procédures envers les cultes non reconnus"<sup>36</sup>.

Nella realtà europea in genere, il rischio vero cui sono rimaste esposte le minoranze religiose non è stato tanto quello di essere colpite da misure apertamente discriminatorie, quanto piuttosto quello di una inadeguata considerazione di loro peculiari esigenze. Si tratta però di situazioni non indotte da atteggiamenti di avversione o ostilità da parte delle pubbliche istituzioni: è piuttosto comprensibile che, in una situazione di grave emergenza, almeno nell'adozione delle prime misure, le pubbliche autorità si siano concentrate prioritariamente sui bisogni propri delle fasce

---

<sup>33</sup> Cfr. M. TOSCANO, *Emergenza sanitaria*, cit., p. 97, secondo cui «la circostanza che si sia trattato "solo" di concertazione e in nessun modo di bilateralità conduce anche a ridimensionare la portata del dato per cui l'Esecutivo ha deciso di estendere la sottoscrizione dei protocolli anche a rappresentanze tradizionalmente escluse dall'"élite" delle confessioni con concordati e intese: la ragione, semplice, è che in questo frangente non era chiamata in causa la bilateralità in senso proprio». Il medesimo A. ravvisa in ogni caso "un deficit di pluralismo" nella scelta procedurale di dare precedenza alla stipula del Protocollo con la Chiesa cattolica rispetto ai Protocolli stipulati con gli altri gruppi confessionali (*ibidem*, p. 117).

<sup>34</sup> M. TOSCANO, *Emergenza sanitaria*, cit., p. 67.

<sup>35</sup> L.-L. CHRISTIANS, *L'impact de la pandémie de Covid-19 sur la religion Belgique 2022: un bilan de cinq vagues*, in <https://eurel.info/>, 2022, p. 11.

<sup>36</sup> L.-L. CHRISTIANS, *L'impact de la pandémie*, cit., p. 12.





più numerose della popolazione, lasciando in secondo piano le esigenze degli altri, di cui può anche essere difficile avere pronta e piena conoscenza.

Fermo restando che l'importanza degli interessi coinvolti dalle misure limitative della libertà religiosa richiede che lo Stato si faccia carico dell'onere di acquisire consapevolezza della varietà delle espressioni religiose che caratterizzano le società multiculturali a differenza delle società confessionalmente e culturalmente omogenee del passato.

## **5 - Il carattere “sproporzionato” di alcune misure pregiudizievoli per le minoranze religiose: il caso della comunità ebraica di Anversa ...**

Può considerarsi emblematica di questo tipo di problemi una vicenda che in Belgio ha avuto per protagonisti sei membri della comunità ebraica di Anversa, i quali hanno impugnato davanti al giudice alcuni provvedimenti emanati dal Ministero dell'interno per contenere la diffusione del contagio, lamentando una eccessiva limitazione della libertà di culto<sup>37</sup>.

Il provvedimento contestato da due gestori e proprietari di una sinagoga, nonché da altri quattro fedeli di religione ebraica, due dei quali fidanzati e intenzionati a contrarre matrimonio secondo la tradizione ebraica, è il decreto ministeriale del 28 ottobre 2020<sup>38</sup> come modificato con decreti ministeriali del 1° novembre<sup>39</sup> e del 28 novembre successivi<sup>40</sup>.

Il primo decreto consentiva, sia pure nel rispetto di particolari condizioni e precauzioni (tra cui, ad esempio, l'osservanza della regola del distanziamento personale di almeno 1,5 metri), l'esercizio del culto in forma collettiva (come anche l'esercizio in forma collettiva dell'assistenza morale non confessionale e delle attività all'interno di una associazione filosofica non confessionale), attraverso riunioni in un medesimo locale fino al limite

---

<sup>37</sup> Cfr. Cons. Stato belga (Div. dir. amm.), sez. X, 8 dicembre 2020, n. 249.177.

<sup>38</sup> Si riporta (di questo come degli altri decreti) l'intestazione in francese: SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR, Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>39</sup> SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR, Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>40</sup> SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR, Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, cit.



massimo di 40 persone (esclusi dal computo i minori fino all'età di 12 anni) (art. 15, § 3, 3° e art. 17, secondo comma, 2°). Un limite analogo era previsto per i funerali e le cremazioni (senza possibilità di esposizione della salma) (art. 15, § 3, 2°) e per i matrimoni civili (art. 15, § 3, 1°). Si derogava così alla regola generale fissata nel primo comma dell'art. 15 del menzionato decreto, che vietava "les rassemblements de plus de quatre personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non-compris".

Limiti ben più restrittivi (e anche differenziati in rapporto alle suddette diverse attività religiose) risulteranno previsti dopo i già richiamati interventi di modifica, su cui si appunteranno in sostanza le doglianze dei ricorrenti: in via generale, l'esercizio del culto collettivo (e delle attività equiparate) tollera ora soltanto la presenza simultanea di non più di 10 persone, purché ciò avvenga al fine di riprendere la funzione religiosa per trasmetterla attraverso i canali (televisivi o digitali) di diffusione al pubblico (la così detta celebrazione *in streaming*) (art. 17 del d.m. del 28 ottobre 2020 come sostituito dal d.m. del 1° novembre 2020); solo un massimo di 15 persone (esclusi i minori fino all'età di dodici anni) possono ora partecipare ai funerali e alle cremazioni (nuovo art. 15, § 4); solo i coniugi, i testimoni e l'ufficiale dello stato civile (nel caso di rito civile) o il ministro di culto (nel caso di rito religioso), e dunque 5 persone in tutto, possono assistere ai matrimoni (in questo caso, senza esplicito riferimento alla necessità del rispetto della regola del distanziamento personale) (nuovo art. 15, § 3)<sup>41</sup>.

Questi limiti verranno confermati dal decreto del 28 novembre 2020, che ha avuto però l'effetto di prorogare l'efficacia delle misure fino al 15 gennaio 2021 (art. 13). Il riferimento operato dalle richiamate disposizioni all'"exercice collectif du culte" sembrerebbe in ogni caso che non avesse

---

<sup>41</sup> La dottrina aveva sottolineato, già con riferimento ai primi provvedimenti di confinamento rafforzato, che prevedevano la stessa eccezione per i matrimoni, che la norma "pourrait avoir été inspirée par référence habituelle à l'Eglise catholique romaine" (il cui diritto prevede la presenza dei testimoni), rivelandosi così "particulièrement adaptée aux usages catholiques (comme aux prescrits civils)", mentre "semble en même temps peu adaptée à d'autres cultes": A. OVERBEEKE, L.-L. CHRISTIANS, *L'interdiction belge des activités religieuses dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19*, in *Commentaire de la Chaire de droit des religions*, 2020/3. Inoltre, aggiungevano gli AA., "la règle est problématique si l'on considère le rituel du mariage juif qui requiert davantage de personnes présentes. On peut se demander ici si une plus grande flexibilité ne serait pas possible, tout en respectant les mesures de précaution" (*ibidem*).



escluso la possibilità dell'accesso ai luoghi di culto (rimasti aperti) al fine di dedicarsi a pratiche religiose individuali (come la preghiera o la meditazione)<sup>42</sup>.

I precetti della religione ebraica avrebbero però impedito di potersi avvalere, se non in minima parte, delle eccezioni richiamate da tali norme.

Stando alle regole del diritto ebraico, un ebreo adulto non può, infatti, adempiere al suo dovere religioso (particolarmente stringente in concomitanza di determinate festività, alcune delle quali ricadenti proprio nel periodo dell'anno ricompreso nella proroga disposta dal decreto del 28 novembre 2020) pregando individualmente. È, invece, necessario che si riunisca un gruppo di 10 uomini adulti ebrei (ossia un *minyan*).

Le stesse norme religiose non consentono, inoltre, di filmare un rito che si svolge nella sinagoga per poi diffonderne le immagini a tutti i fedeli.

La celebrazione di un matrimonio secondo la tradizione ebraica richiede poi la presenza di almeno 13 persone (un *minyan*, che include lo sposo e i suoi due testimoni<sup>43</sup>, cui si devono aggiungere la sposa e i suoi due testimoni)<sup>44</sup>; non solo: la data del matrimonio, nel caso sottoposto al Consiglio di Stato, era stata fissata in un giorno ricadente nel periodo di proroga delle misure, venendo a costituire un ulteriore problema dal punto di vista dei precetti religiosi, in quanto le norme ebraiche non ne avrebbero consentito lo spostamento. Da considerare anche che il mancato computo dei ragazzi fino a 12 anni nei limiti numerici fissati dai decreti non era d'aiuto ai fini del *quorum* necessario a integrare il *minyan*, in quanto un ragazzo ebreo può essere conteggiato solo dopo il suo *Bar Mitzvah* (ossia, l'età adulta religiosa, che si raggiunge a 13 anni)<sup>45</sup>.

Emerge pertanto con evidenza che le eccezioni previste dalla normativa emergenziale risultavano praticamente inapplicabili ai fedeli di religione ebraica: è vero che la pandemia aveva stimolato, fra gli interpreti dei testi e della tradizione ebraica, la ricerca di soluzioni alternative che in

---

<sup>42</sup> Cfr. A. OVERBEEKE, L.-L. CHRISTIANS, *L'interdiction belge*, cit.

<sup>43</sup> Cfr. M. LAMM, *The Minyan at a Jewish Wedding* (sul sito <https://www.chabad.org/>).

<sup>44</sup> Cfr. A. ZANOTTI, in *Matrimonio e famiglia tra diritti religiosi e secolari*, a cura di G. BONI, A. ZANOTTI, Zanichelli, Bologna, 2024, p. 10, nota 20.

<sup>45</sup> Pare, peraltro, che in casi di necessità, un ragazzo che si avvicina al suo *Bar Mitzvah* venga talvolta conteggiato come il decimo membro maschio: BRITANNICA, THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA, voce *Minyan*, in *Encyclopedia Britannica* (2 febbraio 2018).



qualche modo reinterpretassero il requisito della “presenza fisica in un medesimo luogo” dei 10 uomini considerato dalla tradizione ortodossa l’unico in grado di integrare il *quorum* prescritto dalla legge religiosa (ritenendo sufficiente, ad esempio, che le persone fossero semplicemente in grado di “vedersi simultaneamente”, cosa praticabile anche attraverso una videoconferenza)<sup>46</sup>, ma restavano confermate anche le posizioni meno inclini ad accogliere questo tipo di soluzioni, considerate come delle forzature nell’interpretazione del diritto ebraico. Risultava altrettanto chiaro che una significativa incidenza sulla possibilità di compiere particolari riti aventi centrale rilievo nel vivere l’esperienza religiosa di appartenenti alla confessione era stata prodotta proprio dalla proroga delle misure limitative della libertà di culto disposte dal decreto del 28 novembre 2020.

Il Consiglio di Stato, con una pronunzia che riecheggia quanto era stato deciso dalla Corte costituzionale federale tedesca nel caso verificatosi in Bassa Sassonia, riterrà doveroso aprire a forme di esercizio collettivo del culto ebraico almeno, in via eccezionale e condizionata, previo esame approfondito delle circostanze particolari dei singoli casi e in presenza di prova concreta che non vi sarebbe stato alcun pericolo di un aumento significativo del rischio di infezione.

Ordinerà quindi all’autorità governativa di emanare (entro il termine di cinque giorni) una nuova normativa correttiva della precedente, chiedendo altresì “che la sostituzione avvenga previa consultazione delle comunità religiose e filosofiche”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. **RABBI SETH WINBERG**, *You don’t need Zoom or Skype to say Kaddish without a minyan. Here’s a healthier option for the community* (sul sito <https://www.jta.org/>): «While most Orthodox authorities maintain that a minyan consists of 10 adult men gathered together “in one place,” others argue that the minimum requirement is for them simply to be able to see each other [...]. Since we generally resolve doubts about the rabbinic requirements for a minyan leniently, the argument goes, we can consider videoconferencing as seeing each other - as leading Israeli rosh yeshiva Rabbi Eliezer Melamed has reportedly argued. Sephardic Chief Rabbi Yitzhak Yosef’s variation on this is that if 10 adult men are physically “in one place,” then others can join via the web».

<sup>47</sup> Cons. Stato belga, 8 dicembre 2020, cit., punto 25.



## 6 - ... e il profilarsi della ricorrenza di schemi analoghi a quelli della discriminazione *indiretta*

La pronunzia ha censurato il carattere *sproporzionato* delle misure restrittive adottate dal Governo belga, ma, a mio parere, il trattamento lamentato dai ricorrenti testimoniava piuttosto una scarsa considerazione da parte delle autorità pubbliche delle esigenze di determinati gruppi religiosi<sup>48</sup>, ponendo principalmente, dal punto di vista tecnico-giuridico, un problema riconducibile all'interno di uno schema analogo a quello di una sospetta discriminazione *indiretta*<sup>49</sup>.

Premesso che, come riconosciuto dal Consiglio di Stato, il diritto di professare la fede in modo collettivo e in forma comunitaria è il cuore della libertà di culto<sup>50</sup>, nelle ragioni fatte valere dai ricorrenti è chiaramente presente il profilo riguardante la mancata considerazione delle peculiari esigenze del gruppo e quindi l'aspetto legato alla disparità di trattamento rispetto alla religione cattolica, sebbene esso non appaia adeguatamente argomentato anche attraverso il riferimento al divieto, per le pubbliche autorità, di operare discriminazioni tra i gruppi confessionali nello stabilire le misure restrittive della libertà di religione (come delle altre libertà fondamentali) imposte dall'emergenza e nell'adattarne i limiti.

La lamentata violazione del diritto alla libertà di religione è infatti basata sul fatto che le disposizioni contestate impongono un divieto a livello nazionale di esercizio collettivo del culto, "con un numero molto limitato di eccezioni che, per di più, sono destinate solo a una singola comunità di fede (cioè la cattolica romana)"<sup>51</sup>. Si sarebbe, cioè, in presenza di pesanti restrizioni di uno dei diritti "più fondamentali" tra i diritti umani, tutelati dalla CEDU e dalla Costituzione, pienamente giustificate dal punto di vista della loro legittimità, ma chiaramente "sproporzionate" anche perché le

---

<sup>48</sup> In Belgio l'ebraismo gode dello *status* di culto riconosciuto, ma il cattolicesimo riveste tradizionalmente il ruolo di "primus inter pares": R. TORFS, *État et Églises en Belgique*, in *État et Églises dans l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> ed., a cura di G. ROBBERS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, versione online, traduzione francese di C. SCHMIDT-KÖNIG, Trèves, 2008, p. 16.

<sup>49</sup> Evoca correttamente tale concetto, L.-L. CHRISTIANS, *L'impact de la pandémie de Covid-19 sur la religion Belgique 2022: un bilan de cinq vagues* (in <https://leurel.info/>), p. 10.

<sup>50</sup> Cons. Stato belga, 8 dicembre 2020, cit., punto 11.

<sup>51</sup> È quanto si ricava dalla illustrazione della posizione delle parti tratta dalla pronunzia del Cons. Stato belga, 8 dicembre 2020, cit., punto 8.





uniche eccezioni previste dalle disposizioni impugnate “non offrono alcun conforto ai credenti ebrei, in quanto sono interamente adattate alla fede cristiana”<sup>52</sup>.

Insomma, nella ricostruzione operata dai ricorrenti, l’inadeguata considerazione delle esigenze del gruppo si ripercuote nel carattere “manifestamente sproporzionato” della restrizione fatta alla libertà religiosa<sup>53</sup>. Opportunamente si sottolineava altresì che, a distanza di diversi mesi dall’adozione delle prime misure, c’era stato tutto il tempo per

---

<sup>52</sup> Cons. Stato belga, 8 dicembre 2020, cit., punto 8.

<sup>53</sup> Su una valutazione di proporzionalità si è basata pure la pronunzia della Corte di Strasburgo relativa al caso *Constantin-Lucian Spînu c. Romania* (sez. IV, 11 ottobre 2022, R. n. 29443/20). I giudici hanno ritenuto che la decisione delle autorità carcerarie rumene di negare al ricorrente, membro della Chiesa avventista del settimo giorno, il permesso di partecipare alla funzione religiosa della sua Chiesa all’esterno del carcere durante il periodo della crisi sanitaria provocata dal Covid, non avesse violato il diritto del detenuto di manifestare liberamente la propria fede religiosa tutelato dall’art. 9 CEDU. È apparso del tutto ragionevole che si sia tenuto conto del rischio che i contatti all’esterno del richiedente avrebbero potuto agevolare il contagio, con elevato pericolo per la totalità dei detenuti, costretti a vivere numerosi in un ambiente chiuso.

Nel bilanciamento tra gli interessi in conflitto operato dalla Corte avrà un peso decisivo il riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento alle autorità nazionali nel contesto specifico e senza precedenti della crisi, insieme con lo sforzo delle autorità carcerarie nel mettere a disposizione del detenuto (con la collaborazione dello stesso gruppo religioso) la possibilità di partecipare ai riti tramite videoconferenza.

Non sono, invece, presenti nella pronunzia spunti di particolare interesse su un eventuale trattamento peggiore del gruppo rispetto al trattamento assicurato ad altre confessioni.

Si può solo osservare, a questo riguardo, che un provvedimento del direttore generale dell’amministrazione penitenziaria aveva già previsto la ripresa delle attività di reinserimento sociale di natura morale e religiosa all’interno delle carceri (sia pure nel rispetto delle prescrizioni di carattere sanitario e di distanziamento sociale), autorizzando in particolare la ripresa delle funzioni religiose “dans le respect des règles fixées par les autorités nationales et l’Église orthodoxe” (Corte EDU, 11 ottobre 2022, cit., par. 18). Da segnalare altresì che, stando al particolare regime penitenziario cui era sottoposto il detenuto (così detto regime “aperto”), questi, in condizioni di normalità, poteva partecipare ad attività di assistenza morale e religiosa al di fuori dello stabilimento penitenziario, senza sorveglianza, alle condizioni stabilite dal regolamento (art. 38, par. 3, della legge rumena n. 254 del 2013 sull’esecuzione delle pene) e, dunque, sembrerebbe, non necessariamente per compensare la mancanza di servizi religiosi del proprio culto all’interno della struttura.



individuare “misure proporzionate”, ossia adatte a tenere conto delle speciali caratteristiche del culto ebraico.

Non c'è dubbio che ci si trovasse di fronte a misure (almeno) apparentemente neutre, ma in grado di produrre particolari effetti pregiudizievoli per alcuni gruppi confessionali, secondo quello che è lo schema tipico della discriminazione *indiretta*.

L'obiezione del Governo belga, tutta imperniata sul principio di precauzione, non poteva reggere: di fronte al rilievo secondo cui, a causa della natura nuova e sconosciuta del virus e in mancanza di “assoluta certezza scientifica” sulla efficacia delle singole misure, il governo agisce optando per “misure forti” (*krachtige maatregelen*), i giudici oppongono tra l'altro il rilievo secondo cui non è chiaro cosa abbia indotto a stabilire differenti limiti numerici in relazione alle diverse tipologie di cerimonie religiose consentite<sup>54</sup>, quasi a volere sottolineare che una maggiore flessibilità avrebbe potuto essere giustificata proprio dall'assenza di certezze scientifiche assolute sul fatto che solo una misura concepita nei termini rigidamente fissati dai decreti si fosse potuta rivelare efficace nel prevenire il contagio. Senza considerare la variabile legata alle dimensioni della struttura, non essendo ragionevole equiparare un luogo di preghiera di dimensioni limitate a una sinagoga di grandi dimensioni<sup>55</sup>.

È interessante osservare altresì come per il Consiglio di Stato belga la strada da percorrere per individuare una soluzione accettabile alla questione sollevata dai ricorrenti non potesse essere quella di entrare nel merito delle regole religiose stabilendo quali delle diverse tradizioni fosse risultata la più corretta, strada nella quale si era in sostanza incamminato il governo, nel ribadire, ad esempio, che la preghiera ebraica non deve necessariamente essere recitata alla presenza fisica di 10 uomini e nella sinagoga, o nel soffermarsi sulle regole riguardanti il matrimonio o il *quorum* necessario a integrare il *minyan*.

---

<sup>54</sup> Cons. Stato belga, 8 dicembre 2020, cit., punto 14.

<sup>55</sup> Cfr. A. OVERBEEKE, L.-L. CHRISTIANS, *L'interdiction belge*, cit.: “La question de savoir si, dans une situation de crise donnée, une communauté juive doit ou non souhaiter donner à dix personnes la possibilité de prier (ensemble) dans la synagogue peut dépendre de nombreux éléments, notamment de la taille de la salle de prière. Il est concevable qu'un grand bâtiment de synagogue (par exemple avec une surface de 1500 m<sup>2</sup>, soit 150 m<sup>2</sup> par croyant pour dix personnes) offre cette possibilité, alors que cela serait impossible pour une petite maison de prière de le faire de manière sûre”.



Al contrario, il Consiglio di Stato ravvisa prove sufficienti che giustificano l'adozione di una misura urgente atta a evitare che i ricorrenti "subiscano *uno svantaggio*" (*een nadeel lijden*) particolarmente grave, aggiungendo che non spetta ai giudici "pronunciarsi sul modo corretto di praticare la religione ebraica"<sup>56</sup>.

Problemi analoghi si sono avuti in Francia quando, presentando il piano del primo progressivo allentamento delle misure restrittive (*déconfinement*), il Primo ministro aveva prospettato il mantenimento del divieto di cerimonie religiose nei luoghi di culto fino al 2 giugno 2020, suscitando la reazione di protesta della Conferenza episcopale di Francia, che avrebbe visto così sfumare (per soli due giorni) la possibilità di celebrare la festa della Pentecoste (che, nel 2020, cadeva il 31 maggio). Lo stesso Primo ministro aveva qualche giorno dopo manifestato la disponibilità del governo, ove la situazione sanitaria lo avesse consentito, di anticipare di quattro giorni (al 29 maggio 2020) la data di ripresa delle celebrazioni collettive del culto, tenendo conto specialmente del fatto "que la période du 29 mai au 1<sup>er</sup> juin correspond, pour plusieurs cultes, à des fêtes ou à des étapes importantes du calendrier religieux".

Una possibile discriminazione *diretta* della generalità delle minoranze religiose quale effetto di un trattamento particolarmente vantaggioso riservato a una sola Confessione doveva certamente escludersi, dal momento che a motivare il provvedimento stavano, secondo gli stessi intendimenti esplicitamente dichiarati dagli autori, le esigenze di "plusieurs cultes": nel 2020, gli ultimi due giorni della festa ebraica di *Shavuot* cadevano il 29 e il 30 maggio; cattolici e protestanti avrebbero potuto festeggiare nelle chiese e nei templi la Pentecoste, come anche gli ortodossi, per i quali quell'anno la festività cadeva il 7 giugno. Si era in qualche modo andato incontro pure alle esigenze del calendario festivo dei musulmani (preghiera di venerdì 29 maggio).

Tuttavia, dopo l'annuncio della possibile riconsiderazione della data originariamente programmata, sarà il rettore della Grande moschea di Parigi a lamentare una "discriminazione manifesta" nei confronti della comunità musulmana, dal momento che la data fissata soddisfaceva pienamente le esigenze rituali della religione cristiana ed ebraica, ma non avrebbe consentito la celebrazione della festa della fine del *Ramadan* (*Aïd el-*

---

<sup>56</sup> Cons. Stato belga, 8 dicembre 2020, cit., punto 20 (miei la traduzione e il corsivo).



*Fitr*), prevista il 24 maggio. Delle grandi religioni monoteiste, una sola subiva un particolare svantaggio e si trattava proprio di quella rispetto alla quale più elevato poteva essere il sospetto che a determinare il diverso trattamento non fossero state soltanto ragioni legate al calendario liturgico.

A seguito delle ordinanze del 18 maggio del Consiglio di Stato che avevano considerato sproporzionato il divieto generale e assoluto delle riunioni nei luoghi di culto, quando il decreto del 22 maggio 2020 del Primo ministro, entrato in vigore il giorno successivo con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, autorizzerà la ripresa delle celebrazioni religiose collettive, qualcuno sosterrà che la scelta della data era avvenuta proprio per consentire la celebrazione dell'*Aïd el-Fitr*.

Nei fatti, l'invito rivolto ai fedeli dal Consiglio francese del culto musulmano era stato quello di celebrare in casa la fine del *Ramadan*, senza recarsi alla moschea, nonostante la possibilità di farlo che ora veniva riconosciuta ufficialmente. Tutto ciò in coerenza con la linea ispirata a principi di massima precauzione e di deferenza verso le decisioni del governo seguita dall'organismo confessionale sin dalle fasi più acute della pandemia. Non mancarono, tuttavia, comunità musulmane che, disattendendo l'invito, hanno celebrato l'*Aïd el-Fitr* nella moschea, anche con raduni di consistenti gruppi di fedeli, sebbene i numeri siano stati molto al di sotto della capacità di accoglienza delle strutture.

A conti fatti, le misure restrittive adottate dalle pubbliche autorità (salvo qualche isolata presa di posizione di cui si è dato conto più sopra) non avevano in alcun modo alimentato quelle tensioni tra Islam e Stato francese che negli ultimi tempi ne hanno sempre più marcatamente caratterizzato i rapporti. Anzi, in Francia si è venuta determinando una situazione nella quale non sono state in genere le minoranze confessionali (sia pure con qualche eccezione) a contestare le misure restrittive del governo, ma al contrario i cattolici (e dunque la Confessione di maggioranza)<sup>57</sup>, in ciò spinti probabilmente dal "caractère essentiel qu'ils

---

<sup>57</sup> Qualcosa di simile si è verificato in Grecia: "The restrictions for religious places caused huge reactions from the Orthodox Church, while no other religious community reacted" (A. SAKELLARIOU, *Impact of the Covid-19 pandemic on religion in Greece*, in <https://eurel.info/>, 2022, p. 5). Più precisamente, occorre distinguere un primo periodo in cui sono stati i gruppi di minoranza (come anche gruppi non aventi carattere religioso) a essere promotori di azioni legali a tutela della libertà di religione, mentre, in una seconda fase, "it was the Orthodox Church and its members who reacted against the restrictive measures



accordent à la messe et, plus spécifiquement, à la célébration de l'eucharistie"<sup>58</sup>, con una conseguente diversa definizione delle esigenze di carattere "essenziale" da soddisfare anche in una situazione di grave emergenza sanitaria<sup>59</sup>. Ma potrebbe avere avuto qualche peso anche il ridestarsi della memoria degli antichi conflitti, mentre le tensioni attuali che caratterizzano i rapporti con lo Stato delle comunità musulmane avranno al contrario consigliato a queste un atteggiamento maggiormente prudente, che desse prova di piena deferenza per le decisioni delle pubbliche autorità e di rigoroso rispetto per le misure dalle medesime disposte<sup>60</sup>.

## 7 - L'impatto sui bilanci dei gruppi di minoranza e la questione degli interventi di sostegno finanziario pubblico

La pandemia da Covid-19 non ha mancato di avere un impatto significativo sui bilanci dei gruppi confessionali, avendo subito significative contrazioni uno dei canali privilegiati attraverso il quale ha luogo l'autofinanziamento da parte delle confessioni religiose.

---

and appealed to the courts": **A. SAKELLARIOU**, *Religion, Politics, and the COVID-19 Pandemic in Greek Society: Legal Confrontations and Social Implications*, in *Religion, Law, and COVID-19 in Europe*, cit., p. 408.

<sup>58</sup> **F. DIEU**, *Le culte aux temps du Corona: la liberté de culte en période d'urgence sanitaire*, in *Revue du droit des religions* [online], 11, 6 maggio 2021, n. 55 (<http://journals.openedition.org/rdr/1465>).

<sup>59</sup> Ci sono sicuramente motivazioni dottrinali, ma anche antropologiche che giustificano l'importanza riconosciuta dalla religione cattolica alla celebrazione collettiva del culto. Da un lato, la centrale rilevanza del sacramento dell'eucaristia, che attua e rinnova il prolungamento dell'incarnazione del Verbo; dall'altro, la volontà di rafforzare il legame personale fra i componenti della comunità.

<sup>60</sup> Qualcosa di simile si è peraltro verificato anche in Italia. Come è stato osservato, i musulmani, "à la seule exception des musulmans liés à l'association des italiens convertis, affichaient avec zèle tout leur respect pour les mesures gouvernementales. On pourrait dire, à cet égard, que le degré très modeste de reconnaissance officielle du culte musulman rend très difficile pour les musulmans, surtout s'ils sont encore citoyens étrangers, de s'opposer publiquement au Gouvernement, d'agir avec la conscience de titulaires de droits effectifs. Et ceci, même si la pandémie a mis en évidence la pénurie de cimetières musulmans, confiés aux municipalités mais encore très peu nombreux à cause de l'idée, toujours courante, d'un islam étranger et provisoire dans la Péninsule": **A. FERRARI**, *Le droit de liberté religieuse*, cit., p. 6.





In Europa, com'è noto, esistono quasi dappertutto forme di intervento finanziario (diretto e indiretto) da parte dello Stato a favore delle chiese<sup>61</sup>, ma al tempo stesso queste beneficiano di donazioni e offerte da parte dei rispettivi fedeli, la maggior parte delle quali vengono raccolte nel corso delle principali celebrazioni religiose e in quelli che vengono considerati "riti di passaggio" (battesimi, matrimoni, funerali ecc.) che segnano fasi fondamentali nella vita del fedele.

Si comprende agevolmente come la sospensione delle funzioni e delle cerimonie religiose determinata dal *lockdown* abbia concretamente impedito il presentarsi delle occasioni nel corso delle quali la generosità, più o meno spontanea, dei fedeli ha modo concretamente di manifestarsi. Ma, a parte questo dato di palmare evidenza, qualche altro elemento avrebbe contribuito al contrarsi degli introiti derivanti dalle donazioni o comunque dalle contribuzioni dei fedeli.

Esistono infatti diverse analisi che, nel prendere in esame le abitudini dei consumatori circa l'utilizzo del contante nel corso della pandemia, hanno registrato un significativo incremento dei metodi di pagamento elettronici, preferiti al primo sia perché non collegati alla consegna materiale di oggetti (banconote o monete) potenziali veicoli di contagio (la tecnica *contactless* non richiede neppure il contatto fisico della carta di pagamento con il Pos), sia perché indispensabili mezzi di pagamento nel caso di ricorso all'*e-commerce*, anch'esso notevolmente incrementato nel corso della pandemia<sup>62</sup>. Questo cambiamento di abitudini si sarebbe riflesso sulle offerte alle confessioni religiose, tradizionalmente eseguite in contanti, anche perché il più delle volte di modico valore.

Prima della pandemia, nella maggior parte dei Paesi europei sarebbe stato difficile imbattersi in una struttura di culto attrezzata con dispositivi elettronici per l'accettazione di pagamenti eseguiti con carta. Va solo aggiunto che si è in presenza, in questo caso, di cambiamenti nelle abitudini dei consumatori non venuti meno con la fine della pandemia, ma (si può presumere) conservati (almeno in una qualche misura) anche dopo, segnando una duratura e forse definitiva tendenza.

---

<sup>61</sup> Per un quadro sintetico si può vedere A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2017, pp. 117 ss.

<sup>62</sup> Cfr., ad esempio, G. ARDIZZI, A. NOBILI, G. ROCCO, *A game changer in payment habits: evidence from daily data during a pandemic*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 591, 2020.



Anche in Italia, la diffusione del Covid-19 ha così indotto alcune confessioni religiose ad attrezzarsi, munendo gli edifici di culto di dispositivi per i pagamenti elettronici<sup>63</sup>, con qualche perplessità per quanto riguarda i rischi di lesione della *privacy* (venendo in gioco dati sensibili legati all'appartenenza confessionale cui potrebbe facilmente risalirsi data la tracciabilità del pagamento) ma anche con indubbi vantaggi, per così dire, "collaterali", dati i frequenti furti nelle cassette per le offerte.

Ciò premesso, l'impatto del *lockdown* sui bilanci delle chiese è stato ovviamente particolarmente pesante in quei paesi dove manca qualsiasi ordinario intervento finanziario pubblico per il sostegno dell'attività di culto.

Emblematica in questo senso può considerarsi la Francia che, ormai insieme con qualche altro Paese, rappresenta, com'è noto, una vera e propria situazione eccezionale in materia di rapporti finanziari tra Stati europei e confessioni religiose, non ammettendo nessuna forma di intervento finanziario pubblico che si traduca in un sostegno (neanche indiretto) all'attività di culto.

Sin dalle prime fasi del confinamento, si è avuta piena contezza della gravità dell'impatto di carattere finanziario sui culti. Già ai primi giorni di giugno 2020, la Conferenza dei vescovi di Francia aveva stimato di avere perso, in dieci settimane, circa 40-50 milioni di euro di entrate, corrispondenti al 10% delle risorse annuali. L'ammontare delle risorse raccolte ogni domenica, in condizioni normali, sarebbe stato di circa 3 milioni di euro, che diventano 5 milioni per le celebrazioni di festività importanti come la Pasqua.

Dopo il secondo *lockdown*, le risorse perse in tutto il territorio francese erano stimate in 90 milioni di euro. Sono stati creati diversi siti *internet* di raccolta delle offerte, tra cui una piattaforma nazionale temporanea (*quete.catholique.fr*), ma non si sarebbe andati oltre il 10% delle offerte raccolte in condizioni di normalità.

Tutte le diocesi sono state gravemente colpite, ma i dati definitivi riferiti al 2020 hanno in realtà registrato un incremento del così detto "denier de l'Église" (più 23 milioni di euro rispetto al 2019) che ha, sia pure in parte, compensato il calo delle "quêtes" (meno 41 milioni) e del "casuel"

---

<sup>63</sup> Pare che la prima iniziativa in questo senso sia stata presa da alcune chiese di Chioggia nel 2019.



(meno 15 milioni) dovuto al confinamento (un calo di 5 milioni ha poi riguardato le “offrandes de messe”)<sup>64</sup>. Da notare, peraltro, che gli oltre 8.000 dipendenti della Chiesa (laici che percepiscono un salario) hanno beneficiato di aiuti di Stato per il mantenimento dell’occupazione, che sono stati concessi a tutti i datori di lavoro, ricevendo circa 5 milioni di euro<sup>65</sup>.

Difficoltà simili si sono avute per le altre confessioni religiose.

Ad esempio, secondo alcune stime, le moschee ricavano circa il 60% delle loro entrate dalla preghiera del venerdì e dal periodo del *Ramadan*<sup>66</sup>. In ogni caso, la maggior parte dei finanziamenti per le moschee proviene da donazioni, che ammonterebbero a una cifra compresa tra i 250 e i 300 milioni di euro<sup>67</sup>. L’ebraismo in Francia si finanzia per metà sui proventi dei diritti *kosher*<sup>68</sup> e per l’altra metà sulle donazioni dei fedeli<sup>69</sup>. Inevitabile, quindi, un significativo impatto sulle entrate confessionali della pandemia, anche se, pure in questi casi, non va trascurato il ricorso a strumenti di pagamento elettronico.

Il vantaggio (se così si può dire) del modello francese basato sul divieto di finanziamento pubblico dei culti si coglie sul fronte della pari condizione riservata a essi quando hanno dovuto affrontare le difficoltà

---

<sup>64</sup> Cfr. CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES DE FRANCE, *Éléments financiers 2021*, CEF, 2022 (<https://eglise.catholique.fr/>). Il così detto “denier de l’Église” o “denier du culte” è la principale entrata di cui beneficia la Chiesa cattolica francese ed è costituita da una contribuzione volontaria dei fedeli data con cadenza annuale. La “quête” è invece l’offerta che viene fatta in occasione delle messe. Il “casuel” è composto dalle offerte date in occasione di battesimi, benedizioni, matrimoni, funerali. Le “offrandes de messe” sono le offerte per la celebrazione di messe.

<sup>65</sup> Cfr. CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES DE FRANCE, *Situation financière des diocèses et campagne «Merci» de fin d’année*, 9 dicembre 2020, dossier de press (<https://eglise.catholique.fr/>).

<sup>66</sup> OFFICE PARLEMENTAIRE D’ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES (Francia), *Les cultes religieux face à l’épidémie*, cit., p. 10.

<sup>67</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D’EXAMINER LE PROJET DE LOI CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE, Audition de M. Hakim El Karoui, 13 gennaio 2021, resoconto n. 30 (<https://www.assemblee-nationale.fr/>).

<sup>68</sup> Si tratta di una tassa riscossa dalla Confessione al momento di rilasciare la certificazione *kosher* di particolari prodotti alimentari e ristoranti.

<sup>69</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D’EXAMINER LE PROJET DE LOI CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE, Audition de M. Hakim El Karoui, cit.



legate alle restrizioni imposte col *lockdown*. Lo svolgimento dell'attività di culto - a differenza dello svolgimento di altre attività - è rimasto senza difese rispetto all'impatto delle misure restrittive disposte dalle autorità, ma questo è avvenuto in condizioni di assoluta parità per le diverse confessioni: tutti i gruppi sono rimasti *egualmente* indifesi rispetto alle conseguenze del *lockdown*.

Conseguenze pesanti sul piano delle entrate finanziarie della Chiesa si sono avute anche in Irlanda, dove il divieto per lo Stato di finanziare le confessioni religiose è espressamente sancito dalla Costituzione. Durante la pandemia, le donazioni alla Chiesa sono diminuite fino all'80 per cento comportando un taglio del 25 per cento della indennità personale dei sacerdoti e licenziamenti del personale laico dipendente dalle strutture ecclesiastiche. L'arcidiocesi di Dublino ha dovuto predisporre un programma di licenziamenti volontari per un terzo dei membri degli operatori pastorali e del personale di supporto<sup>70</sup>.

Una situazione in parte diversa si è prodotta in quei paesi in cui sono sì ammesse e assicurate forme di intervento finanziario pubblico per le spese di culto (strettamente intese), ma esse non risultano assicurate paritariamente a tutte le confessioni religiose, o per libera scelta delle stesse potenziali beneficiarie o per ragioni legate all'esistenza di forme di trattamento preferenziale riservato dallo Stato a favore di alcuna o di alcune di esse.

Valga l'esempio della Danimarca, dove la Chiesa di Stato, ricevendo un significativo sostegno economico per effetto di una esplicita previsione costituzionale, non ha dovuto confrontarsi con rilevanti problemi riguardanti la disponibilità di risorse finanziarie. Al contrario, diverse comunità musulmane (che in Danimarca rappresentano la più importante minoranza religiosa) si sono trovate in serie difficoltà finanziarie, non potendo ricevere fondi dalle raccolte all'interno della moschea<sup>71</sup>.

Qualcosa di simile si è verificato pure in Polonia<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. Catholic Herald, *Catholic Church donations in Ireland plummet by 80 per cent during the pandemic*, 6 luglio 2020 (<https://catholicherald.co.uk/>).

<sup>71</sup> L. KÜHLE, T. LANGHOLM LARSEN, *'Forced' Online Religion*, cit.

<sup>72</sup> Con speciale riferimento all'impatto negativo subito dalla Chiesa avventista del settimo giorno, cfr. M. KOŁODZIEJSKA, *What can the COVID-19 pandemic tell us about the connection between media and religion? The case of the Seventh-Day Adventist Church in Poland*, in *Z Religion Ges Polit*, 2022, p. 27 ss. (<https://doi.org/10.1007/s41682-021-00091-z>).



In Spagna (come anche altrove) l'impatto delle minori entrate si è tradotto, per alcune minoranze confessionali, nell'impossibilità di disporre di strutture per le riunioni di culto, essendo venute meno le risorse necessarie a pagare gli affitti<sup>73</sup>.

In Svezia è stato accertato da alcune ricerche che è peggiorata la situazione economica delle congregazioni più grandi rispetto a quelle di minori dimensioni<sup>74</sup>.

Paradigmatica delle questioni ora affrontate potrebbe risultare anche la situazione italiana, nella quale è lecito ipotizzare che un calo delle libere contribuzioni e offerte abbia interessato tutti i gruppi confessionali (sia pure in misura molto diversa anche in rapporto ai tassi di effettiva pratica religiosa, alla stessa propensione dei fedeli a compiere donazioni all'interno dei vari gruppi confessionali, ecc.), ma abbia avuto un impatto proporzionalmente maggiore su quelle confessioni che o non percepiscono alcun finanziamento pubblico o, pur partecipando alla ripartizione della quota dell'otto per mille, non destinano i relativi proventi a spese di culto, preferendo assicurare la copertura delle spese riferibili allo svolgimento di quel tipo di attività esclusivamente per il tramite di contribuzioni e di offerte volontarie<sup>75</sup>.

È impossibile, beninteso, operare delle generalizzazioni: è ben diversa la situazione di un ministro di culto che percepisca una retribuzione

---

<sup>73</sup> **R. MARTÍNEZ-CUADROS**, *Impact of the Covid-19 pandemic on religion in Spain*, in <https://eurel.info/>, p. 4.

Per una analisi dettagliata, cfr. **M. CORNEJO VALLE, J. BARRERA BLANCO, B. MARTÍN-ANDINO, A. PENAS CANCELA, C. ESTESO RUBIO**, *El impacto de la crisis del COVID-19 en las minorías religiosas en España: desafíos para un escenario futuro*, Observatorio del Pluralismo Religioso en España, Madrid, 2022 (<https://www.observatorioreligion.es>). Nei fatti, la crisi dovuta alla pandemia "highlighted the inequality between religious communities, as small communities with fewer resources were affected much more than others": **R. MARTÍNEZ-CUADROS**, *Impact of COVID-19 on Religions in Spain Sociological Reflections on Religious Freedom and Practices*, in *Religion, Law, and COVID-19 in Europe*, cit., p. 190.

<sup>74</sup> **L. LUNDGREN, P. PETTERSSON**, *Impact of the Covid-19 pandemic on religion: The Case of Sweden*, in <https://eurel.info/>, p. 2. Approfondimenti si rinvencono in un rapporto redatto dall'Agenzia svedese per gli aiuti alle comunità religiose: **L. LUNDGREN**, *Trossamfundnen och Covid-19. En undersökning om hur pandemin påverkat lokala församlingar i Sverige*, SST, Stoccolma, 2022 (<https://esh.diva-portal.org/>).

<sup>75</sup> Per una illustrazione aggiornata della materia si può vedere **A. LICASTRO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, p. 171 ss.





per l'attività lavorativa svolta in concomitanza con l'attività pastorale (come spesso accade proprio nell'ambito delle confessioni diverse dalla Chiesa cattolica) da quella di chi è impegnato a tempo pieno per la comunità religiosa di appartenenza, che deve in qualche modo assicurargli il necessario sostentamento. Ci sono poi in ogni caso le spese per l'edificio di culto, la pulizia dei locali, la manutenzione delle strutture, ecc.

Di fronte a un quadro così delineato di quella che dovrebbe essere stata la situazione di fatto di fronte alla quale sono venuti a trovarsi i gruppi religiosi, resterebbe da affrontare la questione, da risolvere sul piano dei principi, dell'intervento finanziario dello Stato a supporto dell'attività di culto in situazione di grave emergenza sanitaria, con particolare riferimento alle confessioni diverse dalla cattolica.

È noto che lo Stato è intervenuto su vastissima scala (sotto molteplici forme: contributi a fondo perduto, proroghe o sospensioni fiscali, crediti d'imposta, cassa integrazione, redditi di emergenza, *bonus* sociali ecc.) per compensare in qualche modo gli effetti delle perdite economiche legate al blocco delle attività produttive e comunque per assicurare un qualche ristoro alle categorie maggiormente colpite dalle restrizioni. Tutto ciò non ha però riguardato (se non in minima parte e del tutto indirettamente: ad esempio agevolazioni per acquisto di disinfettanti) l'attività di culto, che non ha beneficiato di interventi specifici.

Bisognerebbe, a questo punto, chiedersi se le confessioni che attualmente partecipano alla ripartizione della quota dell'otto per mille, riservandone gli introiti a scopi diversi da quelli di culto, sarebbero disposti ad accettare aiuti economici pubblici - destinandoli stavolta all'attività di culto intesa in senso stretto - in situazioni di emergenza.

A me pare che la risposta a questa domanda dovrebbe essere positiva. Va considerato, infatti, che la principale obiezione che da noi ha spinto alcuni gruppi confessionali a rifiutare qualsiasi utilizzo per scopi di culto della quota di finanziamento messa a disposizione dallo Stato riposi nell'idea di consentire in quel modo un ingiustificato trattamento privilegiato della religione rispetto a ogni altra attività avente diversa natura. Ma questo tipo di obiezione perde (almeno in parte) fondamento nel momento in cui lo Stato si impegna nel sostegno (praticamente) di qualsiasi tipo di attività che abbia subito significative perdite come effetto di misure restrittive di straordinaria portata adottate dalle pubbliche autorità, le quali hanno pesantemente inciso sul godimento di libertà



fondamentali garantite dalla Costituzione e dalle Carte internazionali sui diritti umani.

Se si condivide questa impostazione, sul piano operativo concreto, in situazioni di emergenza come quella che per fortuna ci siamo ormai definitivamente (si spera) lasciati alle spalle, potrebbe autorizzarsi, in deroga alla diversa disciplina attualmente prevista dalla maggior parte delle Intese, un utilizzo della quota dell'otto per mille (anche) per scopi di culto o comunque in via prioritaria per tali scopi, rispetto alle diverse destinazioni di volta in volta configurate dalla normativa vigente concordata con i diversi gruppi confessionali.

### SEZIONE TERZA

#### SPUNTI PER UNA ANALISI ECONOMICA DELLA DECISIONE SULLA DESTINAZIONE DELL'8‰ IN TEMPO DI PANDEMIA DA COVID-19

## 1 - Introduzione

Da sempre le religioni hanno svolto un ruolo determinante per i propri fedeli, soprattutto nei momenti di difficoltà e crisi.

Alcune religioni più di altre, poi, si propongono come un'ancora di salvezza e più volte vengono invocate per risolvere situazioni di pericolo individuale o collettivo, senza disdegnare a tal fine anche l'intervento del soprannaturale sotto forma di miracolo. Tra queste, la religione cattolica è sicuramente in prima linea: dai pellegrinaggi giornalieri in santuari di culto ( Lourdes o Fatima, per citare i più famosi) a invocare la guarigione dalle peggiori malattie, alle processioni e/o esposizioni straordinarie di oggetti di culto per richiedere la protezione divina durante epidemie o carestie, non mancano esempi concreti del ruolo centrale del soprannaturale come soluzione estrema alle più difficili prove della vita.

Oltre al ricorso al miracolo, va anche ricordato che i testi sacri di molte religioni contengono regole di comportamento molto più concrete per salvaguardare l'incolumità e la salute dei fedeli, sia in condizioni di normalità che in condizioni eccezionali. Molte di queste regole possono essere rinvenute, ad esempio, nel Corano che impone regole di igiene durante il compimento di atti di culto, ma al tempo stesso consente di



astenersi o ridurre alcune pratiche religiose, incluse quelle obbligatorie, se ciò può causare un pericolo per la collettività<sup>1</sup>.

Se, quindi, la religione è rifugio per il credente nei peggiori momenti di crisi e difficoltà, la domanda diventa: chi salverà la religione dalle crisi e dai momenti di difficoltà?

Scopo di questo lavoro non è necessariamente quello di dare una risposta a questa difficile domanda, ma semplicemente di sollevare qualche spunto di riflessione. Per quanto, a prima vista, possa sembrare quasi blasfemo applicare una logica puramente materiale a quanto di più astratto e spirituale la ragione umana abbia mai concepito, la lente di osservazione che si propone di utilizzare sarà volutamente irrituale e applicherà gli schemi laici dell'economia.

Questo non è ovviamente il primo tentativo in tal senso<sup>2</sup>. Gli economisti sono soliti "deragliare" in campi non convenzionali da quando Gary Becker ha aperto la strada nel 1968 applicando la teoria delle scelte razionali al crimine<sup>3</sup>. A ben pensare, però, il primo ragionamento economico in fatto di religione va ricondotto al pensiero di Blaise Pascal<sup>4</sup>, che già nel XVII secolo sfidava la mentalità del tempo, affermando che credere in Dio e seguire i precetti religiosi è innanzitutto una scelta razionale: se si ha torto, si vivrà una vita serena senza fare del male a

---

<sup>1</sup> Per una completa analisi della tutela della salute pubblica nella religione islamica, vedi **M. ABU SALEM**, *L'Islam italiano e le regole religiose di fronte all'emergenza del COVID-19: "L'avversità si accompagna alla buona sorte" (Cor 94, 5-6)*, a cura di G. MAZZONI, A. NEGRI, *Libertà religiosa e COVID-19: tra diritto alla salute e salus animarum*, Alessandro Negri, Milano, 2021.

<sup>2</sup> Sul così detto mercato delle credenze religiose vedi, almeno, con varietà di accentuazioni, **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001; **A. FUCCILLO** *I mercanti nel tempio. Economia, diritto e religione*, Giappichelli, Torino, 2011. Con taglio prettamente sociologico, vedi **G. DI GENNARO**, *Variabilità dell'affidamento al soprannaturale nelle società avanzate. Oltre le tesi della secolarizzazione*, in *Humanitas* 64, 2009, p. 91 s.

<sup>3</sup> **G. BECKER**, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, vol. 76, 1968.

<sup>4</sup> **B. PASCAL**, *Les Pensées de M. Pascal sur la religion et sur quelques autres sujets, qui ont été trouvées après sa mort parmy ses papiers*, a cura di G. DESPREZ, Parigi, 1670. La scommessa su Dio di Pascal è un'applicazione *ante litteram* della teoria dell'utilità attesa. Successivamente è stata aspramente criticata sia dal punto di vista etico che dal punto di vista strutturale: vedi **VOLTAIRE**, *Remarques sur les Pensées de Pascal*, Garnier, Paris, 1728, e **E. SOURIAU**, *L'ombre de Dieu*, PUF, Paris, 1955.



nessuno; se si ha ragione, ci si guadagnerà il Paradiso. Al contrario, non credere comporterà il vantaggio di godere a pieno della vita terrena, senza rinunce e senza conseguenze se si ha ragione; se si ha torto, però, sarà precluso l'ingresso in Paradiso.

Al di là della provocazione, in epoche più recenti l'attenzione nei confronti del fenomeno religioso da parte degli economisti non è stata prevalentemente rivolta all'aspetto intimo e assolutamente personale dell'accettare o no la scommessa sull'esistenza di Dio, ma si è soffermata soprattutto sulle manifestazioni del fenomeno religioso nella cultura della società e, di conseguenza, sugli effetti economici che è in grado di determinare<sup>5</sup>.

L'emergenza che ha accompagnato lo scoppio della pandemia da virus SARS-CoV-2 2019, o più semplicemente COVID-19, ha poi aperto la strada per una riflessione attenta sul tema della tutela delle confessioni religiose, in particolare quelle minoritarie, che già si configurava come una delle sfide aperte per l'operatore pubblico anche in tempi di ordinaria amministrazione. La straordinarietà della pandemia, però, ha offerto una casistica di quelli che sono stati gli effetti più significativi di un evento di portata catastrofica non solo per l'economia tutta e per l'attività delle confessioni religiose nello specifico, ma per la sopravvivenza dei contatti sociali più in generale.

Ciò che ci si propone in questo contributo è di verificare se a monte è vero che le religioni tutte hanno sofferto della crisi pandemica e, in caso affermativo, quale o quali, tra la religione principale e quelle minoritarie, hanno subito il danno maggiore.

Per prima cosa, quindi, si cercherà di applicare la logica economica di mercato al settore delle confessioni religiose, scegliendo il modello teorico che più si addice alla realtà e individuandolo nella concorrenza monopolistica. Nonostante sia difficile configurare il rapporto tra confessioni religiose e fedeli come uno scambio di mercato, la teoria suggerisce che, in equilibrio, tutte le confessioni saranno danneggiate da uno *shock* esogeno negativo, come può essere quello causato dalla

---

<sup>5</sup> A. QUADRIO CURZIO, G. MARSEGUERRA, *Introduzione. Fiducia e solidarietà per lo sviluppo della società*, in AA. VV. (a cura di A. QUADRIO CURZIO, G. MARSEGUERRA), *Social capital and human development*, Libri Scheiwiller, Milano, 2009.



pandemia, ma a pagare il prezzo più alto sarà la confessione maggioritaria (ovvero quella che fa più profitti).

È importante sottolineare che oggetto di analisi saranno gli effetti generali della pandemia sulle condizioni economiche delle confessioni, senza soffermarsi su come la normativa di contenimento dell'infezione COVID-19 abbia influito sulla vita quotidiana del singolo gruppo religioso<sup>6</sup>. Un esempio di quello che si intende per "effetti generali della pandemia sulle condizioni economiche delle confessioni" può essere individuato e soprattutto quantificato dall'ammontare dei finanziamenti pubblici destinati alle confessioni religiose per gli Stati, come l'Italia, che li prevedono. Per corroborare le previsioni teoriche, pertanto, si utilizzeranno i dati disponibili per il nostro Paese in merito alla scelta del finanziamento pubblico dell'8‰ sulle dichiarazioni dei redditi. Il risultato che si ricava dai dati è che le previsioni teoriche sembrano corrette: la pandemia ha danneggiato tutte le confessioni religiose e prevalentemente la Chiesa cattolica, mentre lo Stato ha visto aumentare sensibilmente la sua quota di 8‰.

## 2 - Le confessioni religiose in un ipotetico mercato

La religione ha sicuramente una rilevanza giuridica in quanto trattiene in sé un concentrato di valori giuridicamente rilevanti, che si esplicano nel riconoscimento e nella tutela di molti diritti.

Dal punto di vista economico, un bene è tale se ha un valore economico e se può essere scambiato da un soggetto a un altro a fronte del corrispettivo di un prezzo. Sembrerebbe quindi decisamente complicato classificare la religione come bene economico, in quanto non esiste un mercato di riferimento.

---

<sup>6</sup> Il tema è stato ampiamente dibattuto in letteratura. vedi **A. CANDIDO**, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020; **CEI**, *Suggerimenti per la celebrazione dei sacramenti in tempo di emergenza Covid-19*, 17 marzo 2020; **N. COLAIANNI**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2020, 7, specialmente pp. 25-28; **V. PACILLO**, *La libertà di culto di fronte all'emergenza Covid-19. Profili di diritto canonico e di diritto ecclesiastico italiano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2/2019, pp. 11-33.





Se tuttavia i fedeli non possono essere scambiati previo pagamento di un prezzo, la religione trascina comunque con sé effetti economici importanti, sostenendo o distruggendo interi filoni di mercato (basti pensare al mercato dei prodotti alcolici o della carne di maiale nei paesi a maggioranza musulmana, ai ristoranti e supermercati *koscher* nei paesi con elevata concentrazione di fedeli ebrei, ecc.).

Provando ad ammettere una sua rilevanza economica, sia pure in senso lato, il bene religione si presenta certamente come “bene collettivo” per la natura corale delle sue manifestazioni, da quelle più ortodosse, che si svolgono nei luoghi di culto a quelle di folclore, destinate ad animare le piazze.

Entrando più nello specifico, esso presenta due caratteristiche di particolare importanza in ottica economica: la non rivalità e l’escludibilità. La non rivalità deriva dal fatto che l’ingresso della comunità di un nuovo fedele non impedisce agli altri di professare e vivere la propria fede. Allo stesso tempo, però, il bene religione è escludibile in quanto l’appartenenza alla comunità religiosa è di solito sancita da un rito specifico (la shahada per i musulmani, la circoncisione per gli ebrei maschi, il battesimo per i cristiani). I beni che presentano queste caratteristiche sono noti in letteratura economica come monopoli naturali, in cui, cioè, è più efficiente che la produzione sia concentrata nelle mani di una sola grande impresa. Ciò effettivamente è quello che accade: semplificando una situazione in realtà molto più complessa e limitando l’analisi alle principali denominazioni confessionali che, a volte, nel loro ambito, riuniscono molteplici gruppi, movimenti e altre articolazioni interne, a ogni fede corrisponde un’unica organizzazione religiosa e la presenza di più organizzazioni religiose deriva dal fatto che ciascuna è espressione di una specifica e unica fede.

Da qualunque forma di monopolio di solito derivano quantità relativamente ridotte e prezzi relativamente elevati. Se è difficile parlare di prezzo con riferimento ai servizi offerti dalla singola confessione religiosa, si può certamente sostenere che ogni religione impone degli obblighi e dei “costi”, anche se non quantificabili in moneta, ai propri fedeli: si pensi, ad esempio, ai riti specifici previsti per il matrimonio e per altre celebrazioni, che non hanno solo valore religioso ma anche civile, all’obbligo di osservare il ramadan per i musulmani e a quello di astenersi da qualunque attività di



produzione dal tramonto del venerdì al tramonto del sabato per gli ebrei, ecc.

Per arginare gli effetti negativi sui consumatori/utenti che un monopolio di solito determina, la soluzione migliore è quella di regolamentare il sistema mediante l'intervento pubblico. Ciò è avvenuto in Italia con i Patti Lateranensi (e successive modifiche) per quanto riguarda i rapporti con la Chiesa cattolica, mentre con altre confessioni religiose la regolamentazione ha assunto la forma dell'intesa.

La regolamentazione si dice buona quando raggiunge lo scopo di limitare i costi del settore e di aumentare il benessere dei cittadini (in questo caso, i fedeli), ripristinando le condizioni concorrenziali<sup>7</sup>.

Tuttavia, un'obiezione all'intero ragionamento sopra esposto è che le fedi sono comunque molte e, in un certo senso, in concorrenza tra loro. In altre parole, se ogni religione è monopolista dal punto di vista strettamente teologico, tutte poi si ritrovano a competere tra loro offrendo il proprio "prodotto" su un ipotetico mercato, per accaparrarsi quanti più clienti/fedeli possibile.

La difficoltà nel considerare le confessioni religiose come *competitors* in un immaginario mercato della fede, tuttavia, è che esse non chiedono un prezzo in cambio dei servizi offerti. Ciò può diventare un problema nella misura in cui il mercato è un'istituzione economica, in cui il prezzo non costituisce semplicemente il mezzo di scambio, ma piuttosto la legge fondante. Anche a voler considerare i precetti e le regole che i fedeli sono chiamati a osservare come elementi assimilabili a un prezzo per essere parte di una comunità religiosa, la logica di mercato rimane comunque di difficile applicazione, poiché l'offerta di questi riti e precetti è assolutamente rigida e corrisponde alla dottrina della confessione: solo per fare un esempio, non è pensabile per la religione islamica sollevare i fedeli dall'obbligo di osservare il ramadan per rendere il proprio credo più competitivo rispetto ad altre religioni che non impongono regole alimentari altrettanto rigide.

Ciò nonostante, è indubbio che le confessioni religiose siano degli operatori economici a tutti gli effetti, la cui attività di carattere "sociale" è prevalentemente concentrata nel settore *no profit*. La merce di scambio non

---

<sup>7</sup> Nel caso specifico, la regolamentazione, ovvero l'intesa, non consente allo Stato di entrare nel merito dei contenuti e dei precetti della singola confessione, ma pone come condizione che il suo statuto non sia in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico italiano.



è, quindi, da intendersi come il numero di fedeli che si riesce a convertire strappandoli a confessioni concorrenti, pur riconoscendo che ciò ha un'importanza non trascurabile in termini assoluti per la sopravvivenza e la tenuta delle confessioni religiose, specialmente per quelle particolarmente piccole, nella società di riferimento. Il proselitismo è, piuttosto, lo strumento di cui la confessione religiosa dispone per autofinanziarsi e autofinanziare le proprie attività.

Il modello economico di riferimento che meglio rappresenta questo scenario sembra essere quello della concorrenza monopolistica, in cui ciascun operatore dal lato dell'offerta (nel nostro caso, le confessioni religiose) offre un pacchetto di attività di spiccata matrice religiosa, che consistono prevalentemente in progetti da sviluppare e finanziare nel settore *no profit*<sup>8</sup>. Proprio perché il prodotto presenta caratteristiche peculiari per ogni operatore/confessione religiosa, il mercato non può operare come una concorrenza perfetta. Ciò significa che, anche se una confessione fosse più efficiente delle altre o proponesse la realizzazione dei progetti più all'avanguardia e di meritevole interesse collettivo, molti consumatori/contribuenti potrebbero decidere comunque di destinare il proprio 8‰ alla confessione, magari meno efficiente o con progetti meno convincenti, a cui sentono di appartenere per coerenza di fede.

Considerando, infine, che in Italia (come in molti altri Stati) esiste una confessione dominante in termini di numero dei fedeli e una serie di confessioni minoritarie, il modello economico più appropriato sembra essere quello della concorrenza monopolistica con impresa dominante e imprese marginali, dove l'impresa dominante corrisponde alla religione maggioritaria e le imprese marginali alle religioni minoritarie.

La soluzione di un modello simile prevede un equilibrio in cui tutte le confessioni (sia quella dominante che le minoritarie) sono presenti nel mercato e realizzano profitti positivi, con la confessione dominante che realizza i profitti più elevati. Ciò è dovuto al fatto che la caratterizzazione teologica della singola confessione differenzia il prodotto offerto all'utenza e garantisce a tutte le confessioni la permanenza nel mercato, grazie a un margine di profitto che sarebbe impossibile mantenere in condizioni di concorrenza perfetta con prodotto omogeneo. Allo stesso tempo, però, la

---

<sup>8</sup> Come è noto, per la religione cattolica le entrate pubbliche servono anche a sostenere i ministri di culto.



confessione dominante sfrutta il potere di mercato che le deriva, nel caso di specie da una maggiore diffusione sul territorio, per aumentare i propri profitti ben al di sopra delle altre.

Se in questo modello *standard* inseriamo uno *shock* esogeno, come una calamità naturale o una pandemia quale è stata quella da COVID 19, la teoria economica suggerisce che gli effetti negativi della crisi si produrrebbero su tutte le confessioni, ma si avverterebbero di più per la confessione dominante. Ciò accade perché la calamità ha effetto per le imprese/confessioni religiose nella misura in cui va a ridurre i loro profitti. Ne deriva, quindi, che maggiori sono in partenza i profitti, maggiore è la potenziale perdita che può derivare da uno *shock* esogeno negativo.

Una prospettiva di questo genere sembra andare in controtendenza rispetto alle considerazioni generalmente svolte in letteratura, che evidenziano le difficoltà affrontate dalle confessioni minori durante il *lock down*, nella fase iniziale e più acuta della pandemia e, successivamente, a causa delle forti restrizioni alla libertà di riunione di più persone in luoghi chiusi<sup>9</sup>.

Diventa, pertanto, necessario testare queste previsioni teoriche con dati concreti. La via più semplice è quella di limitarci al caso dell'Italia, peraltro il primo Stato in Europa a essere violentemente colpito dalla pandemia, e prendere in considerazione i dati messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla scelta dei contribuenti in merito alla destinazione dell'8‰ alle confessioni religiose e, in alternativa, allo Stato.

### 3 - Considerazioni economiche generali sull'8‰

Ai fini dell'indagine che si propone in questo breve lavoro non sarebbe di alcuna utilità ripercorrere la strada che ha portato all'approvazione della L. n. 222/1985, che ha introdotto l'originale forma di finanziamento pubblico delle confessioni religiose nota come 8‰<sup>10</sup>. È, però, utile (oltre che

---

<sup>9</sup> Si rinvia per tutti a **A. LICASTRO**, *Considerazioni generali in tema di impatto della pandemia sulle minoranze religiose con riferimento al contesto europeo, supra*, in particolare par. 7.

<sup>10</sup> Nella manualistica, un'analisi sintetica fino ai giorni nostri è fornita da **A. LICASTRO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024.



interessante) individuare nei suoi meccanismi di funzionamento gli aspetti più salienti dal punto di vista economico.

Come è noto, esso è stato introdotto per superare tutte o buona parte delle difficoltà riscontrate nell'ammettere un finanziamento pubblico "diretto" e a favore di una sola confessione religiosa, qual era quello precedentemente vigente. Concepito in un primo momento a favore della Chiesa cattolica, la sua struttura ne ha reso poi possibile l'estensione ad altri beneficiari, rivelandosi subito pienamente rispettoso del principio di laicità dello Stato e di eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Ciò, da un lato, ha consentito di trattare le religioni minoritarie al pari della Chiesa cattolica e, dall'altro, di evitare ulteriori costi per lo Stato. La "torta" rimane difatti sempre la stessa e all'aumentare del numero dei potenziali beneficiari si potrà solo ridurre la "fetta" per ciascuna confessione ammessa alla spartizione, senza intaccare il restante 992‰ spettante allo Stato.

Allo stesso modo, al diminuire dei redditi dichiarati (e quindi dell'ammontare dell'imposta riscossa) diminuirà anche la dimensione della torta e, a parità di percentuale di scelte ottenute, diminuirà anche la fetta che ciascuna confessione riceverà.

Se quindi la pandemia ha provocato forti danni economici, impoverendo interi settori del tessuto produttivo e commerciale, la prima (e ovvia) osservazione da fare è che dall'analisi dei dati ci si aspetta una riduzione degli importi totali destinati alle confessioni religiose a partire dalla dichiarazione dei redditi 2021 (relativa ai redditi 2020), come logica conseguenza della riduzione dei redditi imponibili e, quindi, delle imposte.

Un'altra e forse più interessante caratteristica del funzionamento dell'8‰ attiene alle modalità con cui i contribuenti decidono a chi destinarlo. Va ricordato, al riguardo, che essi non possono trattenere la quota di 8‰ per sé stessi: la relativa somma esce comunque dalla loro disponibilità in quanto fa parte del totale dell'importo da versare come imposta. I contribuenti possono solo decidere se destinarlo a una confessione religiosa tra quelle ammesse al finanziamento oppure allo Stato insieme al restante 992‰. *Tertium datur*: coloro che non esprimono alcuna scelta, mostrandosi così indifferenti alla questione, si aggregano alla volontà di coloro che una scelta l'hanno espressa, sicché la quota dell'8‰ del gettito complessivo dell'IRPEF corrispondente alle scelte non espresse sarà ripartita proporzionalmente tra tutte le confessioni, in base alla percentuale di scelte ottenute da ciascuna.



La scelta in materia di 8‰ non è, quindi, assimilabile a un prezzo perché i contribuenti non possono scegliere se “acquistare” o “non acquistare”. Non essendo un prezzo, l’8‰ non è neanche un costo-opportunità: i contribuenti, cioè, non sono chiamati a valutare il denaro che scelgono (o che non scelgono) di devolvere a una confessione religiosa o allo Stato in termini di rinuncia alla migliore alternativa possibile.

Ciò rende il comportamento dell’individuo chiamato a scegliere la destinazione del suo 8‰ in dichiarazione dei redditi molto meno “responsabile”, in quanto le conseguenze sul proprio portafoglio di una scelta o di un’altra sono nulle.

Ciò è vero almeno dal punto di vista squisitamente razionale. Come si appurerà nel paragrafo successivo in cui si analizzeranno i dati, è assolutamente possibile che i soggetti prendano sul serio questo importante compito, soppesando i pro e i contro di una scelta o di un’altra e decidano anche di cambiare idea rispetto al passato.

Considerando poi che, nel momento in cui la scelta viene effettuata, il contribuente sta vivendo il difficile momento della compilazione della dichiarazione dei redditi, che la pagina relativa alla destinazione dell’8‰ viene spesso vissuta con noia e la scelta conseguente effettuata con inerzia, osservare un cambiamento nelle decisioni dei contribuenti evidenzia un interesse preciso alla destinazione di questa somma, che va oltre l’adempimento di una mera incombenza fiscale.

La domanda da porsi allora è se un evento traumatico, come la pandemia, possa aver spostato la sensibilità dei contribuenti verso scelte diverse rispetto a quelle effettuate in passato.

È plausibile che, messi di fronte al rischio di una malattia sconosciuta che priva del respiro fino a condurre a una morte orribile, nel chiuso delle loro abitazioni e senza possibilità di contatti umani neanche con i parenti prossimi non conviventi, gli italiani abbiano utilizzato il tempo sottratto alla normale socialità per valutare aspetti della vita che magari nel passato venivano affrontati con leggerezza, come la decisione di chi beneficiare con il proprio 8‰?

Un effetto di questo tipo, se osservato, prescinderebbe dall’aspetto meramente economico, inteso come impoverimento causato dalla pandemia, e andrebbe piuttosto a giustificarsi come effetto psicologico. Come tale, esso potrebbe aver caratterizzato le scelte dei contribuenti già





nella dichiarazione dei redditi 2020 (relativa ai redditi 2019), presentata quando l'impatto del *lock down* e la paura del COVID erano ancora più forti.

L'analisi che segue nel paragrafo successivo evidenzierà che entrambi gli effetti, economico e psicologico, emergono dai dati, sia pure con qualche interessante (e forse inaspettato) distinguo.

### 3 - Evidenza empirica

Com'è noto, l'8‰ viene assegnato nell'anno della dichiarazione dei redditi di riferimento, ma effettivamente versato alle confessioni religiose con tre anni di ritardo, con l'unica eccezione rappresentata dalla Chiesa cattolica, che riceve un acconto in via immediata e un conguaglio successivamente. Ne deriva che gli effetti concreti della pandemia da COVID-19 si sono potuti vedere solo nell'anno attualmente in corso, in quanto nel 2024 sono state versate le somme relative alla dichiarazione dei redditi dell'anno 2021 (riferita ai redditi dell'anno 2020).

La Tabella 1 mostra il totale delle somme erogate alle singole confessioni religiose e allo Stato in serie storica, a partire dalla dichiarazione dei redditi dell'anno 2016 (relativa ai redditi dell'anno 2015). Per ogni anno si riportano i dati in valore assoluto e in percentuale.

**Tabella 1: Totale importo 8‰ in dati assoluti e in percentuale**

|                                                                     | Redditi 2015   |                  | Redditi 2016   |                  | Redditi 2017   |                  | Redditi 2018   |                  | Redditi 2019   |                  | Redditi 2020   |                  |
|---------------------------------------------------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|                                                                     | Importo totale | % importo totale | Importo totale | % importo totale | Importo totale | % importo totale | Importo totale | % importo totale | Importo totale | % importo totale | Importo totale | % importo totale |
| Beneficiari                                                         |                |                  |                |                  |                |                  |                |                  |                |                  |                |                  |
| Stato                                                               | 197.722.621    | 14,11            | 203.775.289    | 14,36            | 215.839.692    | 15,10            | 237.121.752    | 16,53            | 330.392.545    | 23,39            | 340.327.929    | 25,62            |
| Chiesa Cattolica (CEI)                                              | 1.131.196.216  | 80,73            | 1.139.218.217  | 80,28            | 1.136.166.333  | 79,48            | 1.111.579.911  | 77,50            | 1.002.916.591  | 71,00            | 911.128.471    | 68,59            |
| Unione Chiese cristiane avventiste del 7° g.                        | 1.878.210      | 0,13             | 1.762.364      | 0,12             | 1.773.263      | 0,12             | 1.812.490      | 0,13             | 2.318.441      | 0,16             | 1.685.641      | 0,13             |
| Assemblee di Dio in Italia                                          | 1.343.792      | 0,10             | 1.394.817      | 0,10             | 1.380.854      | 0,10             | 1.453.398      | 0,10             | 1.426.885      | 0,10             | 1.375.601      | 0,10             |
| Chiesa Evangelica Valdese (Unione delle Chiese metodiste e Valdesi) | 43.198.823     | 3,08             | 42.839.013     | 3,02             | 42.694.723     | 2,99             | 47.248.261     | 3,29             | 42.166.649     | 2,99             | 40.366.317     | 3,04             |
| Chiesa Evangelica Luterana in Italia                                | 2.280.683      | 0,16             | 2.304.630      | 0,16             | 2.318.883      | 0,16             | 2.197.436      | 0,15             | 2.028.636      | 0,14             | 1.754.057      | 0,13             |
| Unione Comunità Ebraiche Italiane                                   | 4.561.366      | 0,33             | 4.609.261      | 0,32             | 4.637.765      | 0,32             | 4.927.937      | 0,34             | 4.491.980      | 0,32             | 4.328.185      | 0,33             |
| Unione Cristiana Evangelica Battista                                | 1.207.421      | 0,09             | 1.355.665      | 0,10             | 1.364.049      | 0,10             | 1.544.337      | 0,11             | 1.449.026      | 0,10             | 1.461.001      | 0,11             |
| Chiesa Apostolica                                                   | 292.129        | 0,02             | 348.704        | 0,02             | 345.213        | 0,02             | 345.527        | 0,02             | 297.268        | 0,02             | 317.140        | 0,02             |
| Arcidiocesi Ortodossa                                               | 2.414.841      | 0,17             | 2.846.896      | 0,20             | 3.000.907      | 0,21             | 3.619.337      | 0,25             | 3.332.759      | 0,24             | 3.262.823      | 0,25             |
| Unione Buddhista Italiana                                           | 13.549.941     | 0,97             | 12.878.817     | 0,91             | 13.094.867     | 0,92             | 14.539.194     | 1,01             | 13.765.744     | 0,97             | 14.007.022     | 1,05             |
| Unione Induista Italiana                                            | 1.609.894      | 0,11             | 1.626.798      | 0,11             | 1.773.263      | 0,12             | 1.972.632      | 0,14             | 1.883.733      | 0,13             | 1.833.219      | 0,14             |
| Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG)                     |                |                  | 4.066.995      | 0,29             | 5.046.980      | 0,35             | 5.974.510      | 0,42             | 6.085.908      | 0,43             | 6.519.855      | 0,49             |
| Chiesa d'Inghilterra in Italia                                      |                |                  |                |                  |                |                  |                |                  |                |                  |                |                  |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze



Ciò che balza all'occhio è che l'ultimo anno disponibile, relativo alla dichiarazione del 2021 (relativa ai redditi percepiti nel 2020) vede un netto calo di tutte le somme destinate alle varie confessioni religiose, con l'unica eccezione costituita dall'Unione Buddhista Italiana e dall'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai. Sembra, quindi, confermata la previsione secondo la quale la pandemia scoppiata all'inizio del 2020 in Italia avrebbe danneggiato tutte o quasi le confessioni religiose.

Soffermandosi sul dato relativo alla Chiesa cattolica, è evidente che il calo risulta particolarmente significativo (da poco più di un miliardo dell'anno precedente a poco più di 910.000 euro): ciò conferma la previsione teorica secondo la quale la confessione dominante è quella che paga il prezzo maggiore di una crisi.

La giustificazione del fenomeno potrebbe essere facilmente rinvenuta nella grave crisi economica che la pandemia ha prodotto, con una conseguente riduzione dei redditi dei contribuenti, che a catena si ripercuote sulle somme dovute allo Stato come imposte e, quindi, sull'8%. Se così fosse, però, il dato relativo all'importo destinato alla singola confessione religiosa, in valore percentuale sul totale, non dovrebbe evidenziare differenze sostanziali rispetto agli anni precedenti. Al contrario, invece, è la Chiesa cattolica che ha visto nettamente diminuire la sua quota percentuale (dal 71% dell'anno precedente al 68,59%), mentre tutte le altre religioni minoritarie hanno leggermente incrementato la loro quota (a eccezione dell'Unione Chiese Avventiste del 7° giorno e della Chiesa Luterana, che evidenziano un leggero calo, e delle Assemblee di Dio in Italia e della Chiesa Apostolica, che mantengono inalterate le loro percentuali).

A ben vedere, il vero beneficiario della crisi pandemica risulta essere il convitato di pietra nella spartizione dell'8%, ovvero lo Stato: la sua quota è salita, infatti, dal 23,39% dell'anno precedente al 25,62%, quasi esclusivamente a scapito della Chiesa cattolica.

Prima di tentare di dare una spiegazione a questa evidenza, occorre fare una precisazione. La corrispondenza tra la religione che si professa e quella che si decide di finanziare non è necessariamente scontata, ma destinare l'8% allo Stato sicuramente significa scegliere di non finanziare alcuna confessione religiosa. Ciò che emerge dalla Tabella 1 è che il "trasferimento di somme" dalla Chiesa cattolica allo Stato era iniziato già con le dichiarazioni dei redditi 2020, relative all'anno d'imposta 2019.



Stiamo, quindi, parlando di un momento storico in cui la pandemia può aver avuto solo un effetto psicologico e non economico: è possibile, cioè, che essa abbia influenzato la decisione dei contribuenti (avvenuta tra maggio e settembre 2020) in merito alla destinazione dell'8‰, ma non può aver influenzato i redditi su cui l'8‰ è stato calcolato (ovvero i redditi prodotti nel 2019 quando il COVID-19 ancora non si era manifestato). Per essere più precisi, il calo per la Chiesa cattolica rispetto all'anno d'imposta 2018 è pari a 6,5 punti percentuali (dal 77,50% al 71%), mentre l'incremento per lo Stato ammonta a 6,86 punti percentuali (dal 16,56% al 23,39%): lo Stato ha, quindi, assorbito le somme che sono venute a mancare nelle casse della Chiesa cattolica e ha anche rosicchiato qualcosa (lo 0,36%) alle altre confessioni minori, che hanno sperimentato un po' tutte una riduzione delle loro entrate.

L'interpretazione che si può dare al quadro complessivo che emerge dai dati in Tabella 1 è che, nel momento più difficile della crisi pandemica, i contribuenti, soprattutto se cattolici, hanno forse affidato al proprio Dio l'anima, ma non i soldi pubblici frutto della tassazione dei propri redditi.

Per verificare quanto affermato, si prenda in considerazione la Tabella 2, che mostra il numero di contribuenti in percentuale sul totale che hanno effettuato la scelta di destinare l'8‰ per ogni confessione religiosa e per lo Stato. Questi dati sono disponibili fino alle dichiarazioni dei redditi 2023 (relativa all'anno di imposta 2022) e risultano interessanti perché ci consentono di monitorare l'effetto di più lungo periodo della pandemia sulla distribuzione dell'8‰.

Partendo dall'ultima riga della Tabella 2, si può subito notare che il totale dei contribuenti che ha effettuato una scelta è nettamente diminuito nel tempo, già prima della crisi pandemica. Considerando che l'8‰ di coloro che non esprimono alcuna scelta viene attribuito in maniera proporzionale in base alla decisione degli altri contribuenti, non esprimere una scelta equivale all'atteggiamento di chi nei sondaggi risponde "non so, non mi interessa": poiché il dato non ha subito variazioni significative, si può affermare con relativa certezza che la pandemia non ha modificato l'atteggiamento degli scettici né in senso positivo (per premiare una religione in particolare) né in senso negativo (per decidere di destinare il proprio 8‰ allo Stato).



**Tabella 2: % delle scelte effettuate per l'attribuzione dell'8‰.**

| Beneficiari                                                            | Redditi<br>2010 | Redditi<br>2011 | Redditi<br>2012 | Redditi<br>2013 | Redditi<br>2014 | Redditi<br>2015 | Redditi<br>2016 | Redditi<br>2017 | Redditi<br>2018 | Redditi<br>2019 | Redditi<br>2020 | Redditi<br>2021 | Redditi<br>2022 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Stato                                                                  | 6,10            | 7,03            | 6,73            | 6,55            | 6,12            | 6,29            | 6,31            | 6,54            | 6,84            | 9,16            | 9,78            | 9,89            | 10,75           |
| Chiesa Cattolica (CEI)                                                 | 37,60           | 36,75           | 36,77           | 37,04           | 35,46           | 34,46           | 33,70           | 32,81           | 31,83           | 29,05           | 28,67           | 27,93           | 27,00           |
| Unione Chiese cristiane avventiste del 7°<br>giorno                    | 0,08            | 0,08            | 0,07            | 0,06            | 0,06            | 0,06            | 0,06            | 0,05            | 0,05            | 0,06            | 0,05            | 0,05            | 0,05            |
| Assemblee di Dio in Italia                                             | 0,11            | 0,12            | 0,11            | 0,11            | 0,10            | 0,10            | 0,10            | 0,10            | 0,10            | 0,10            | 0,10            | 0,10            | 0,10            |
| Chiesa Evangelica Valdese (Unione delle Chiese<br>metodiste e Valdesi) | 1,48            | 1,46            | 1,36            | 1,26            | 1,15            | 1,39            | 1,34            | 1,31            | 1,38            | 1,18            | 1,17            | 1,18            | 1,18            |
| Chiesa Evangelica Luterana in Italia                                   | 0,15            | 0,15            | 0,12            | 0,09            | 0,16            | 0,07            | 0,07            | 0,07            | 0,06            | 0,06            | 0,05            | 0,05            | 0,05            |
| Unione Comunità Ebraiche Italiane                                      | 0,20            | 0,21            | 0,17            | 0,15            | 0,14            | 0,15            | 0,14            | 0,14            | 0,14            | 0,13            | 0,13            | 0,12            | 0,12            |
| Unione Cristiana Evangelica Battista                                   |                 |                 | 0,04            | 0,03            | 0,03            | 0,04            | 0,04            | 0,04            | 0,05            | 0,04            | 0,04            | 0,04            | 0,04            |
| Chiesa Apostolica                                                      |                 |                 | 0,02            | 0,03            | 0,02            | 0,02            | 0,02            | 0,02            | 0,02            | 0,02            | 0,02            | 0,02            | 0,02            |
| Arcidiocesi Ortodossa                                                  |                 |                 | 0,06            | 0,05            | 0,06            | 0,08            | 0,09            | 0,09            | 0,11            | 0,09            | 0,09            | 0,10            | 0,09            |
| Unione Buddhista Italiana                                              |                 |                 |                 | 0,18            | 0,31            | 0,43            | 0,40            | 0,40            | 0,42            | 0,38            | 0,41            | 0,44            | 0,44            |
| Unione Induista Italiana                                               |                 |                 |                 | 0,05            | 0,04            | 0,05            | 0,05            | 0,06            | 0,06            | 0,05            | 0,05            | 0,06            | 0,06            |
| Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG)                         |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 0,13            | 0,15            | 0,17            | 0,17            | 0,19            | 0,20            | 0,22            |
| Chiesa d'Inghilterra in Italia                                         |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 0,01            |
| <b>TOTALE</b>                                                          | <b>46</b>       | <b>46</b>       | <b>45</b>       | <b>46</b>       | <b>44</b>       | <b>43</b>       | <b>42</b>       | <b>42</b>       | <b>41</b>       | <b>41</b>       | <b>41</b>       | <b>40</b>       | <b>40</b>       |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Entrando nello specifico dei dati relativi alle singole confessioni e allo Stato, risulta evidente la parabola discendente della Chiesa cattolica, che ha visto la sua quota diminuire progressivamente nel tempo. In corrispondenza dei redditi relativi all'anno 2019 (che, si ricorda, sono stati dichiarati nel 2020), la discesa è stata ancora più ripida (-2,78% rispetto ai redditi percepiti nel 2018) ed è continuata fino all'ultimo anno campionato anche se a tassi inferiori. Di contro, si registra un aumento progressivo della percentuale di scelte a favore dello Stato, che parte anch'esso da lontano, ma si impenna ulteriormente proprio in coincidenza della pandemia (+2,32% dai redditi 2018 ai redditi 2019), per poi continuare a crescere con un *trend* più lento.

Tutte le religioni minoritarie, invece, mantengono più o meno inalterata la loro percentuale di adesioni, salvo una minima flessione in corrispondenza della pandemia per alcune (in particolare per la Chiesa evangelica valdese), con una variazione complessiva pari a -0,28% rispetto alla dichiarazione dei redditi relativi all'anno 2018.

La conclusione che si può trarre combinando i dati delle due tabelle è che, mentre per le religioni minoritarie la diminuzione delle somme ricevute come 8‰ (Tabella 1) può essere imputata alla crisi economica generata dalla pandemia, che ha determinato dichiarazioni dei redditi più "magre", per la Chiesa cattolica il dato negativo si spiega anche e soprattutto con un calo di adesioni all'8‰, a vantaggio dello Stato, probabilmente favorito da un *trend* già consolidato in tal senso da anni.



Per corroborare questo risultato, proviamo a fare delle semplici operazioni algebriche sui dati disponibili per costruire un valore fittizio, cioè non necessariamente corrispondente a quello reale, relativo alla quota percentuale di 8‰ che il singolo beneficiario avrebbe dovuto ottenere in un qualsiasi anno  $t$ , data la percentuale di scelte espresse a suo favore nello stesso anno, che risulti proporzionale alla quota di 8‰ percepita in un anno di riferimento. Per semplicità utilizzeremo come anno di riferimento quello precedente all'anno sotto osservazione. Il valore fittizio della percentuale di importo totale di una qualsiasi confessione religiosa nell'anno  $t$  è quindi uguale a:

$$\% \text{ importo tot. fittizio}_t = \frac{\% \text{ scelte sul totale}_t * \% \text{ importo totale}_{t-1}}{\% \text{ scelte sul totale}_{t-1}}$$

Il vantaggio di questa operazione è che essa consente di neutralizzare l'effetto della quota di 8‰ derivante dall'impatto dei contribuenti che non hanno espresso alcuna scelta.

La Tabella 3 presenta i valori fittizi dal 2015 fino al 2020, ultimo anno per il quale è disponibile il dato relativo alle quote percentuali di 8‰ distribuite alle confessioni religiose e allo Stato, per comodità allineati ai valori reali.

Se la differenza tra il valore reale e il valore fittizio per l'anno considerato è molto vicina a zero vuol dire che il dato reale è in linea con il *trend*; se è positiva (o negativa) vuol dire che il beneficiario ha ottenuto più (o meno) di quanto ci si sarebbe aspettato visto il *trend*.





**Tabella 3: % importi totali fittizi e reali**

| Beneficiari                                                         | 2015                     |                       | 2016                     |                       | 2017                     |                       | 2018                     |                       | 2019                     |                       | 2020                     |                       |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
|                                                                     | %<br>importo<br>fittizio | %<br>importo<br>reale | %<br>importo<br>fittizio | %<br>importo<br>reale | %<br>importo<br>fittizio | %<br>importo<br>reale | %<br>importo<br>fittizio | %<br>importo<br>reale | %<br>importo<br>fittizio | %<br>importo<br>reale | %<br>importo<br>fittizio | %<br>importo<br>reale |
| Stato                                                               | 14,84                    | 14,11                 | 14,39                    | 14,36                 | 15,11                    | 15,10                 | 16,01                    | 16,53                 | 22,55                    | 23,39                 | 24,81                    | 25,62                 |
| Chiesa Cattolica (CEI)                                              | 79,75                    | 80,73                 | 80,21                    | 80,28                 | 79,41                    | 79,48                 | 78,14                    | 77,50                 | 72,03                    | 71,00                 | 69,65                    | 68,59                 |
| Unione Chiese cristiane avventiste del 7° g.                        | 0,14                     | 0,13                  | 0,12                     | 0,12                  | 0,12                     | 0,12                  | 0,12                     | 0,13                  | 0,16                     | 0,16                  | 0,12                     | 0,13                  |
| Assemblee di Dio in Italia                                          | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,10                  |
| Chiesa Evangelica Valdese (Unione delle Chiese metodiste e Valdesi) | 3,24                     | 3,08                  | 3,02                     | 3,02                  | 2,99                     | 2,99                  | 3,19                     | 3,29                  | 2,87                     | 2,99                  | 2,95                     | 3,04                  |
| Chiesa Evangelica Luterana in Italia                                | 0,17                     | 0,16                  | 0,16                     | 0,16                  | 0,16                     | 0,16                  | 0,15                     | 0,15                  | 0,13                     | 0,14                  | 0,12                     | 0,13                  |
| Unione Comunità Ebraiche Italiane                                   | 0,34                     | 0,33                  | 0,33                     | 0,32                  | 0,32                     | 0,32                  | 0,33                     | 0,34                  | 0,30                     | 0,32                  | 0,32                     | 0,33                  |
| Unione Cristiana Evangelica Battista                                | 0,09                     | 0,09                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,11                     | 0,11                  | 0,10                     | 0,10                  | 0,10                     | 0,11                  |
| Chiesa Apostolica                                                   | 0,02                     | 0,02                  | 0,02                     | 0,02                  | 0,02                     | 0,02                  | 0,02                     | 0,02                  | 0,02                     | 0,02                  | 0,02                     | 0,02                  |
| Arcidiocesi Ortodossa                                               | 0,18                     | 0,17                  | 0,20                     | 0,20                  | 0,21                     | 0,21                  | 0,25                     | 0,25                  | 0,22                     | 0,24                  | 0,24                     | 0,25                  |
| Unione Buddhista Italiana                                           | 1,01                     | 0,97                  | 0,91                     | 0,91                  | 0,92                     | 0,92                  | 0,99                     | 1,01                  | 0,93                     | 0,97                  | 0,01                     | 1,05                  |
| Unione Induista Italiana                                            | 0,12                     | 0,11                  | 0,11                     | 0,11                  | 0,12                     | 0,12                  | 0,13                     | 0,14                  | 0,13                     | 0,13                  | 0,13                     | 0,14                  |
| Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG)                     |                          |                       |                          | 0,29                  | 0,36                     | 0,35                  | 0,40                     | 0,42                  | 0,42                     | 0,43                  | 0,47                     | 0,49                  |
| Chiesa d'Inghilterra in Italia                                      |                          |                       |                          |                       |                          |                       |                          |                       |                          |                       |                          |                       |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

La Tabella 4 mostra questa differenza anno per anno a partire dal 2016 e i risultati sembrano parlare chiaro.

Fino alla dichiarazione del 2018 (relativa all'anno d'imposta 2017) tutte le confessioni e lo Stato sono in linea con il *trend* e presentano scostamenti insignificanti. A partire dalla dichiarazione del 2019 (relativa ai redditi percepiti nel 2018) che ancora risulta essere ante pandemia, comincia a profilarsi una situazione destinata poi ad acuirsi in seguito: la Chiesa cattolica inizia a perdere terreno a favore dello Stato e le confessioni minoritarie si mantengono pressoché in linea con il *trend*.

A iniziare dalla dichiarazione del 2020 (relativa ai redditi percepiti nel 2019) si inizia a vedere l'impatto psicologico della pandemia, mentre con la dichiarazione dei redditi 2021 (relativa all'anno d'imposta 2020) si aggiunge l'impatto economico.

Andando a verificare i numeri, è altrettanto evidente che per le confessioni minoritarie sia l'impatto psicologico sia quello economico della pandemia sono stati poco significativi: come si vede, infatti, i differenziali nelle ultime due colonne sono infinitesimamente piccoli. Al contrario, invece, la pandemia è stata particolarmente severa con la Chiesa cattolica e particolarmente generosa con lo Stato.





**Tabella 4: Differenza tra % totale importo fittizio e % totale importo reale**

| Beneficiari                                                         | Redditi 2016 | Redditi 2017 | Redditi 2018 | Redditi 2019 | Redditi 2020 |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Stato                                                               | -0,03        | -0,01        | 0,52         | 0,84         | 0,81         |
| Chiesa Cattolica (CEI)                                              | 0,07         | 0,07         | -0,64        | -1,03        | -1,06        |
| Unione Chiese cristiane avventiste del 7° g.                        | 0,00         | 0,00         | 0,01         | 0,00         | 0,01         |
| Assemblee di Dio in Italia                                          | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00         |
| Chiesa Evangelica Valdese (Unione delle Chiese metodiste e Valdesi) | 0,00         | 0,00         | 0,10         | 0,12         | 0,09         |
| Chiesa Evangelica Luterana in Italia                                | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,01         | 0,01         |
| Unione Comunità Ebraiche Italiane                                   | -0,01        | 0,00         | 0,01         | 0,02         | 0,01         |
| Unione Cristiana Evangelica Battista                                | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,01         |
| Chiesa Apostolica                                                   | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,00         |
| Arcidiocesi Ortodossa                                               | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 0,02         | 0,01         |
| Unione Buddhista Italiana                                           | 0,00         | 0,00         | 0,02         | 0,04         | 1,04         |
| Unione Induista Italiana                                            | 0,00         | 0,00         | 0,01         | 0,00         | 0,01         |
| Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG)                     |              | -0,01        | 0,02         | 0,01         | 0,02         |
| Chiesa d'Inghilterra in Italia                                      |              |              |              |              |              |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

I risultati che emergono da questa semplice analisi possono essere, quindi, riassunti come segue:

1. la pandemia ha determinato una riduzione generalizzata della quota di 8‰ per tutte le confessioni religiose e, in modo particolare, per la Chiesa cattolica, come si evince dalla Tabella 1.
2. Tale riduzione sembra essere giustificata dalla crisi economica per le religioni minoritarie, mentre per la Chiesa cattolica la spiegazione sembra doversi cercare in un calo drastico del numero delle scelte, a favore dello Stato (vedi Tabella 2).
3. A conferma di quanto detto al punto 2, operando un semplice confronto temporale che tiene conto del *trend* dell'importo totale di 8‰ alla luce del numero di scelte totali da un anno all'altro, emerge che le confessioni minoritarie sono pressoché in linea con il *trend*, mentre la Chiesa cattolica soffre di un evidente calo in corrispondenza della crisi. Al contrario, lo Stato è l'unico a guadagnare nettamente dalla pandemia.



#### 4 - Conclusioni

A questo punto non resta che dare una plausibile spiegazione ai risultati ottenuti cercando di andare oltre il semplice esercizio algebrico sotteso ai numeri. E nonostante questo sia pane per gli esperti in materia di religione, è lecito proporre una chiave interpretativa di partenza per futuri approfondimenti.

L'esperienza dimostra che i piccoli gruppi sono anche i più coesi: gli adepti delle religioni minoritarie potrebbero, quindi, aver avvertito ancora più forte l'esigenza di stringersi e fare scudo tutti insieme contro l'avversità provocata dalla pandemia.

Viceversa, alcuni di coloro che erano soliti finanziare la Chiesa cattolica nel passato potrebbero aver preferito deviare verso lo Stato, altra grande vittima della pandemia, certi che la mancanza del proprio contributo avrebbe avuto lo stesso impatto di una goccia in meno nel mare. Se, però, è vero che i finanziatori della Chiesa cattolica sono la grande maggioranza del Paese, le gocce in meno nel mare sono state veramente tante, al punto da avere un effetto significativo e forse inaspettato.

Un ultimo *caveat* è d'obbligo.

Chi scrive è perfettamente consapevole dei limiti che l'utilizzo dei dati sull'8‰ presenta se si vuole avere una fotografia chiara della situazione delle confessioni religiose in Italia. Il limite principale è che sfuggono all'analisi alcuni indiscussi protagonisti, come la Confessione musulmana, che non sono destinatari dell'8‰. Per colmare il *gap* sarebbe interessante proseguire nell'analisi utilizzando anche i dati relativi ai finanziamenti volontari alle confessioni reli

giose e ai relativi progetti.



SEZIONE QUARTA  
VACCINAZIONI OBBLIGATORIE E CONFESSIONI RELIGIOSE  
DI MINORANZA IN ITALIA

**1 - “Nuovi” diritti e “nuove” obiezioni di coscienza**

Nelle odierne società, sempre più multiculturali, multietniche e multireligiose, si assiste a una crescita esponenziale di richieste di esenzione, per motivi di coscienza religiosamente orientata, rispetto a determinati obblighi imposti dalla legge alla generalità dei consociati. Tale fenomeno, come è stato affermato, risulta essere di particolare interesse sia per la varietà dei casi in cui la così detta obiezione di coscienza viene addotta quale motivo per giustificare il mancato adempimento di un obbligo di legge, sia per il loro aumento numerico<sup>1</sup>.

Non è certamente compito semplice comprendere una fenomenologia così diversificata, cresciuta a dismisura in pochi anni, e che, come è stato autorevolmente affermato, si va diffondendo nelle pieghe della società civile e dell'ordinamento in modo sorprendente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In questi termini, **M.L. LO GIACCO**, *Il rifiuto delle vaccinazioni obbligatorie per motivi di coscienza. Spunti di comparazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, p. 44 ss.

<sup>2</sup> **C. CARDIA**, *Tra il diritto e la morale. Obiezione di coscienza e legge*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2009, pp. 1-31. Secondo l'Autore, la risposta più immediata al primo quesito può essere rinvenuta nella moltiplicazione dei diritti umani, alla cui famiglia l'obiezione di coscienza in qualche misura appartiene pur mantenendo delle specificità. Nell'epoca dei diritti umani, e della loro proliferazione, la coscienza si affina e si interroga in modo sempre più esigente sul rapporto tra legge positiva e valori ideali. Ogni incrinatura di questo rapporto, genera una resistenza che si trasforma in obiezione a una o più leggi. Si potrebbe anche, in questa ottica, osservare che l'obiezione di coscienza va incontro alla stessa patologia conosciuta dai diritti umani. Come questi, dopo l'affermazione dei diritti umani fondamentali, sono stati interpretati in modo così estensivo e parcellizzato da farne impallidire e sfumare il significato originario; altrettanto l'obiezione di coscienza si è venuta parcellizzando fino a chiedere dignità di resistenza per opinioni e orientamenti di carattere secondario o chiaramente politico ma prive di quella alterità netta nei confronti della legge positiva che costituisce il nucleo più intimo della sua identità. In altri termini, se ogni esigenza, o interesse, individuale, diviene diritto umano si finirà per svalutare la categoria stessa dei diritti fondamentali fino a determinare un appiattimento di valori francamente deprimente. Altrettanto, ridurre ogni opinione



Una spiegazione plausibile potrebbe essere ricercata nella “moltiplicazione” dei cc.dd. diritti umani, alla cui famiglia l’obiezione di coscienza in qualche misura appartiene pur mantenendo le sue specificità. In un contesto caratterizzato dalla proliferazione dei diritti umani, invero, la coscienza si affina e si interroga in modo sempre più esigente sul rapporto tra legge positiva e valori ideali. Ogni incrinatura di questo rapporto genera una “resistenza” che si trasforma in obiezione a una o più leggi.

Un’altra strada percorribile per dare una spiegazione all’aumento dei casi di obiezione di coscienza potrebbe essere quella di osservare le dinamiche e le trasformazioni degli ordinamenti contemporanei, al fine di verificare se non vadano in una direzione che mette a rischio valori prima ritenuti fondamentali e basilari, e che oggi sono chiamati in causa da leggi e riforme che privilegiano valori e interessi diversi<sup>3</sup>.

## 2 - La “crescita della domanda” di un’intesa quale “effetto secondario” della pandemia

Quel che è certo, è che anche la crisi sanitaria innescata dalla diffusione del virus da Covid-19 - e la connessa introduzione di misure restrittive mirate ad arginarla - ha avuto un impatto senza precedenti sull’esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, ivi compresa la libertà religiosa<sup>4</sup>, esigendo

---

diversa a obiezione di coscienza vuol dire privare le obiezioni più importanti di quella solennità che dovrebbero mantenere.

<sup>3</sup> È il caso, ad esempio, del diffondersi dell’obiezione di coscienza in materia di bioetica, laddove la legge ha di fatto liberalizzato (in modo più o meno consistente) le pratiche abortive, le diverse forme di procreazione fondate su metodi artificiali, e va in alcuni casi legittimando pratiche eutanasiche fino alla soglia estrema del suicidio assistito. È evidente che, in questi casi, alla base della proliferazione delle obiezioni di coscienza non è tanto l’affinamento della coscienza individuale quanto il declassamento di determinati valori nelle dinamiche di trasformazione dell’ordinamento giuridico.

<sup>4</sup> Sull’argomento, la bibliografia è ampia. Ci si limita, pertanto, a segnalare, tra i principali contributi, **F. ADERNÒ**, *Le restrizioni alla libertà religiosa disposte dalla decretazione d’urgenza, in Covid-19 vs democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell’emergenza sanitaria*, a cura di M. BORGATO, D. TRABUCCO, ESI, Napoli, 2020, pp. 77-102; **F. ALICINO**, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2020, pp. 1-24; **S. ANGIOLI**, *Minoranze etnico-religiose in tempi di Covid-19*, ivi, n. 4 del 2021, pp. 1-34; **F. BALSAMO**, *The loyal collaboration between State and religions at the testing bench of the Covid-19 pandemic. A perspective from Italy*, in *Law*,



*Religion and Covid-19 Emergency*, a cura di P. CONSORTI, DiReSoM, Pisa, 2020, pp. 37-55; **S. BERLINGÒ**, Dialogo interculturale e minoranze religiose in Europa al tempo del Covid-19. L'apporto degli ecclesiastici, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2021, pp. 1-18; **F. BOTTI**, Bagattelle per una pandemia, ivi, n. 10 del 2020, pp. 1-21; **M. CARRER**, *Salus rei publicae e salus animarum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e 19 Cost. ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Rivista telematica, [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), 2020, n. 1S, pp. 339-343; **A. CESARINI**, I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2020, pp. 1-26; **G. CHIARA**, Brevi notazioni sulle restrizioni della libertà di culto al tempo della pandemia, in *Diritto e religioni*, 2020, n. 2, pp. 85-96; **G. CIMBALO**, Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del Covid-19, in *Il diritto ecclesiastico*, 2020, pp. 163-187; **N. COLAIANNI**, La libertà di culto al tempo del coronavirus, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, pp. 25-40; **P. CONSORTI**, Emergenza Covid-19 e libertà religiosa in Italia, in *Il diritto ecclesiastico*, 2020, pp. 87-94; **V. D'ALÒ**, La libertà religiosa nell'emergenza da Covid-19, in *Diritto e Covid-19*, a cura di G.A. CHIESI, M. SANTISE, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 561-571; **M. D'ARIENZO**, Vaccini anti-Covid e fattore religioso, in *Milan Law Review*, vol. 2, n. 2, 2021, 37-57; **EAD.**, Scienza e coscienza nei tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2020, pp. 1-17; **T. DI IORIO**, La quarantena dell'anima del civis fidelis. L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia, ivi, n. 11 del 2020, pp. 36-67; **D. DIMODUGNO**, Libertà religiosa e pandemia: verso un nuovo paradigma di relazioni tra Stato e confessioni religiose?, in *Federalismi*, 21, 3, pp. 57-70; **G. FATTORI**, Religious freedom at the time of coronavirus, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, cit., pp. 57-64; **A. FERRARI**, Covid-19 e libertà religiosa, in *Libertà religiosa e Covid-19: tra diritto alla salute e salus animarum. I focus del dossier Olir "Emergenza coronavirus"*, pp. 58-62; **D. FERRARI**, Pandemia e liturgia: la libertà di culto ai tempi del Coronavirus in Francia, in *Il diritto ecclesiastico*, 2020, p. 189; **F. FRANCESCHI**, L'esercizio del culto al tempo del Covid-19: la rivoluzione (forzata) della 'fede telematica', tra possibili opportunità e qualche inevitabile rischio, ivi, pp. 117-132; **A. FUCCILLO**, **M. ABU SALEM**, **L. DECIMO**, Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive, in *Calumet. Intercultural Law and Humanities Review*, Rivista telematica, [calumet-review.com](http://calumet-review.com), n. 10, 2020, pp. 109-139; **G. GIORDANO**, **S. PALMISANO**, Introduzione: Le religioni ai tempi del Coronavirus, Fabrizio Serra, Roma-Pisa, 2022; **F. IACOBELLIS**, I limiti alla libertà religiosa e l'esperienza della pandemia di Covid-19, in **G. DALLA TORRE**, *Scritti su Avvenire. La laicità serena di un cattolico gentile*, a cura di G. BONI, Studium, Roma, 2021, pp. 92-96; **M.L. LO GIACCO**, In Italy the Freedom of Worship is in Quarantine, too, in *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, cit., pp. 37-44; **EAD.**, Religioni e obiezione di coscienza ai vaccini in tempo di pandemia da Covid-19, in *Coscienza e Libertà*, 59-60, 2020; **S. GIANELLO**, **P. ZICCHITTU**, I "pericoli" della libertà religiosa al tempo della pandemia: un bilanciamento impossibile? Considerazioni comparate tra Italia e Francia, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2022, pp. 1-45; **G. MACRÌ**, Brevi note in tema di libertà di culto in tempo di pandemia, in *Il diritto ecclesiastico*, 2020, pp. 49-58; **ID.**, La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità, in *Stato, Chiese e*





continue operazioni di “bilanciamento” tra quest’ultima e il diritto alla salute.

Le limitazioni all’utilizzo dei luoghi di culto, il divieto di celebrazioni religiose o di assembramento in occasione di cerimonie liturgiche - solo per fare alcuni esempi - se, da un lato, hanno sollecitato un ampio dibattito dottrinale con riferimento al bilanciamento fra l’esercizio del diritto di libertà religiosa e il diritto alla salute pubblica<sup>5</sup>; dall’altro lato, hanno ulteriormente minato il precario equilibrio fra religioni maggioritarie e confessioni religiose minoritarie, enfatizzando situazioni di diseguaglianza strutturale e contribuendo a una ulteriore marginalizzazione di queste ultime<sup>6</sup>.

In Italia, in particolare, la crisi pandemica non si è limitata a evidenziare le “lacune normative” con riferimento al diritto emergenziale; ma ha offerto lo spunto per una riflessione sull’intero impianto

---

*pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020, p. 23 ss.; **A. MADERA**, *Some preliminary remarks on the impact of Covid-19 on the exercise of religious freedom in the United States and Italy*, ivi, n. 16 del 2020, pp. 70-140; **V. MARANO**, *Covid e libertà religiosa. Una prova inedita per la sana cooperatio fra Stato e Chiesa*, in *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, a cura di F.S. MARINI, G. SCACCIA, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 257-264; **S. MONTESANO**, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: sintesi ragionata delle limitazioni introdotte in Italia per contrastare la diffusione del Covid-19*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2020, pp. 255-263; **V. PACILLO**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2020, pp. 85-94; **ID.**, *La libertà religiosa in Italia ai tempi del Covid-19. Motivazioni e bilancio di un webinar e prospettive di fronte al perdurare dell'emergenza sanitaria*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2020, pp. 19-30; **P. PALUMBO**, *Libertà religiosa, lockdown della fede e celebrazioni digitali*, in *Diritto ed economia nello stato di emergenza. Mutamenti strutturali nella (della) realtà sociale*, a cura di R.A. SMOLLA, L. ALBINO, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2021, pp. 237-266; **V. PIERGIGLI** (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*, Atti del Convegno dell’Università degli Studi di Siena 16 aprile 2021, Wolters Kluwer-CEDAM, Padova, 2022; **R. SANTORO**, *La libertà di religione nel contesto pandemico*, in *Diritto e religioni*, 2020, n. 2, pp. 157-172; **R. SANTORO, G. FUSCO**, *Diritto canonico e rapporti Stato-Chiesa in tempo di pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; **A. TOMER**, *Libertà religiosa tra pandemia e garanzie costituzionali, sovranazionali e pattizie. Profili problematici nell’approccio della normativa di emergenza*, in *AmbienteDiritto*, Rivista telematica, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2020, n. 3, pp. 320-340. Tra i contributi più recenti, si segnala **M. TOSCANO**, *Emergenza sanitaria e libertà di religione*, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>5</sup> Per opportuni spunti di approfondimento si rinvia a **A. LICASTRO**, *Il lockdown della libertà di culto pubblico ai tempi della pandemia*, in *Consultaonline*, n. 1, 2020, p. 229 ss., e alla bibliografia ivi contenuta.

<sup>6</sup> **A. MADERA**, *L’impatto del Covid-19*, cit., p. 152.





ordinamentale e sul modello di laicità; un modello che, come è stato affermato, a livello apicale ha “riconciliato” il principio di laicità con quello di cooperazione tra Stato e confessioni, ma che si rivela deficitario nel momento in cui il legislatore ordinario non perviene a una legge unilaterale sulla libertà religiosa in grado di garantire un livello di protezione minima a tutte le appartenenze confessionali<sup>7</sup>.

Non a caso, tra gli “effetti secondari”<sup>8</sup> - se così si può dire - generati dalla pandemia, è stata registrata una crescita della domanda, da parte delle comunità religiose, di addivenire a un’intesa con lo Stato al fine di evitare ulteriori forme di discriminazione e ottenere, al contrario, uno *standard* minimo di tutela, favorendo tuttavia - per tal via - l’uso distopico dello strumento pattizio e delle sue autentiche (almeno in origine) finalità<sup>9</sup>.

Quel che è certo è che la crisi pandemica da Covid-19 ha “rinfocolato” il dibattito relativo alla definizione stessa di religione e di confessione religiosa, suscitando l’impressione che, almeno in Italia, il modello di pluralismo religioso sia rimasto incompiuto<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> **P. CONSORTI**, *Emergencia y libertad religiosa en Italian drente al miedo a la COVID-19*, in J. MARINES-TORRÒN, B. RODRIGO LARA (a cura di), *Covid-19 y libertad religiosa*, Iustel, Madrid, 2020, pp. 167 ss.

<sup>8</sup> L’espressione è mutuata da **G. CASUSCELLI**, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, pp. 1-16.

<sup>9</sup> A questo proposito, vale la pena di ricordare come anche la giurisprudenza costituzionale si sia interrogata sulla sussistenza o no di un diritto all’intesa in capo a tutte le comunità fideistiche o, in alternativa, sull’esistenza di un potere discrezionale del Governo relativo all’avvio delle trattative con un determinato gruppo confessionale, ferma restando l’insindacabilità delle scelte relative a tutte le fasi successive del complesso iter (da quella relativa alla prosecuzione dei negoziati, alla conclusione dell’accordo, alla presentazione in Parlamento del relativo disegno di legge, e salvo in ogni caso il potere sovrano del Parlamento nella discussione e approvazione del medesimo). Sull’argomento si rinvia a **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, pp. 1-34.

<sup>10</sup> Così **A. MADERA**, *L’impatto del Covid-19*, cit., p. 152.



### 3 - Alcune annotazioni di carattere preliminare

Non è questa la sede per affrontare diffusamente la *vexata quaestio* relativa alla definizione del concetto giuridico di confessione religiosa<sup>11</sup> o di quello, strettamente collegato ma, al tempo stesso, “variabile”, di minoranza confessionale<sup>12</sup>.

Tuttavia, poiché oggetto della presente ricerca sono stati i (reali o potenziali) conflitti tra i convincimenti etico-religiosi degli appartenenti alle confessioni minoritarie e l’osservanza delle misure imposte per il contenimento della crisi pandemica, si è reso necessario procedere, in via preliminare, ad alcune scelte di fondo sia relativamente al territorio di riferimento, sia relativamente alle religioni di minoranza di cui occuparsi.

In tale prospettiva, si è ritenuto opportuno, in questa fase, circoscrivere l’analisi - riservandosi di ampliarla nel prosieguo - al territorio italiano, dove, com’è noto, per tradizione consolidata, è considerata “confessione di maggioranza” la religione cattolica, mentre sono considerate “confessioni di minoranza” quelle acattoliche, sebbene, all’interno di quest’ultima macro-categoria, sia possibile ulteriormente distinguere tra confessioni con intesa, di cui all’art. 8, terzo comma, Cost., e confessioni senza intesa, disciplinate dalla L. n. 1159 del 1929.

Ai fini della presente indagine, è apparso quanto mai interessante prendere in considerazione - con riferimento all’imposizione dell’obbligo vaccinale - due diverse opzioni fideistiche presenti in Italia, le Comunità israelitiche e l’Islam, quali esempi, rispettivamente, di confessione con intesa<sup>13</sup>, ex art. 8, terzo comma, Cost., e di religione senza intesa.

Per esigenze di semplificazione, si è ritenuto utile altresì fare propria la distinzione - diffusamente adottata in dottrina - tra una “prima fase” della pandemia, caratterizzata dall’emanazione delle regole emergenziali

---

<sup>11</sup> P. CONSORTI, *The meaning of “religion” in multicultural societies*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39 del 2017, pp. 1-193.

<sup>12</sup> Sull’argomento, si rinvia al recente contributo di P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2024, pp.1-41; in prospettiva comparatistica, D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo. Genesi, sviluppo e circolazione*, il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>13</sup> Sull’argomento si rinvia a C. CARDIA, *Intesa ebraica e pluralismo religioso in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2009, pp. 1-11, e alla bibliografia ivi contenuta.



finalizzate ad arginare il numero dei contagi<sup>14</sup>; e una “seconda fase”, caratterizzata, invece, dall’avvio della campagna di vaccinazione.

Sebbene il presente studio, come risulta evidente, si sia concentrato sulla così detta “fase due” della crisi pandemica, non si può fare a meno di

---

<sup>14</sup> A tale proposito, è possibile sinteticamente ricordare come, durante la “fase 1” dell’emergenza sanitaria - data la limitazione prolungata imposta alla libertà di culto - la dottrina ecclesiastica ha rivolto la propria attenzione soprattutto all’effetto delle misure di contenimento del contagio sul principio di autonomia confessionale e sull’esercizio (e sulla tutela) della libertà religiosa, anche in relazione alla “nuova” categoria dei “diritti essenziali”.

Il dibattito che ne è disceso ha evidenziato due distinti orientamenti: da un lato, i sostenitori della neutralità religiosa delle misure emergenziali, che implica il diniego di un trattamento specifico per il fattore religioso; dall’altro lato, coloro che hanno sottolineato come la gestione della pandemia avrebbe richiesto un maggiore coinvolgimento delle autorità confessionali in ragione del profondo impatto delle misure restrittive sulla dimensione collettiva della libertà religiosa. Ancora in relazione alla prima fase della gestione pandemica, sia alcuni Protocolli di *Triage*, sia le *Linee guida* emanate per fronteggiare il rischio di una possibile saturazione delle strutture sanitarie, hanno fatto emergere potenziali “conflitti di lealtà” rispetto alle opzioni valoriali dell’individuo derivanti dall’applicazione di diverse disposizioni. Tali Documenti, invero, emanati allo scopo di regolamentare l’accesso alle cure in situazioni di emergenza e scarsità delle risorse sanitarie - quali, ad esempio, la mancanza di posti in terapia intensiva o nei reparti di rianimazione - almeno nelle loro prime formulazioni - sono subito apparsi ispirati a criteri (di selezione dei pazienti) di impronta utilitaristica. Rispetto al potenziale conflitto tra tali criteri di selezione dei pazienti da ammettere alle terapie intensive e i valori etici e le convinzioni religiose del personale medico e infermieristico, la dottrina ha individuato una possibile forma di tutela delle opzioni valoriali del personale sanitario nella così detta “clausola di coscienza”, prevista dal *Codice di deontologia medica* e dal *Codice deontologico delle professioni infermieristiche*, nella ipotesi di obiezione di coscienza anche non espressamente riconosciute dal legislatore. I Protocolli di *Triage*, in particolare, in più punti si presentavano in antitesi con i valori - propri delle diverse tradizioni religiose - di sacralità, indisponibilità e dignità della vita in ogni sua fase e condizione. Non a caso, anche sulla base di queste sollecitazioni, sono intervenute importanti modifiche rispetto alle originarie previsioni contenute nei Documenti, tali da attenuare il (potenziale) conflitto con i valori etico-religiosi del personale sanitario. Sull’argomento, si rinvia a **G. D’ANGELO, J. PASQUALI CERIOLI**, *L’emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2021, p. 26 ss.; **M. D’ARIENZO**, *La rilevanza dei valori etico-religiosi nella gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19*, in *L’emergenza pandemica da Covid-19 nel dibattito bioetico*, t. II, a cura di L. CHIEFFI, Mimesis, Milano 2021, p. 261 ss.; **EAD.**, *Scienza e coscienza ai tempi dell’emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2020, p. 12 ss., e alla bibliografia ivi contenuta.



osservare che quest'ultima - nel suo complesso - ha acuito una preesistente tensione, generando nuove sfide giuridiche alla tutela della libertà religiosa.

In uno scenario del tutto inedito, invero, il predominio della nuova categoria dei cc.dd. "diritti essenziali" ha avuto, quale primo effetto, quello di privare talune appartenenze religiose minoritarie dell'attenzione dovuta alle loro peculiari esigenze, evidenziando vuoti di tutela e uno squilibrio tra "diritto politico" e "diritto giurisprudenziale"<sup>15</sup> in diversi settori dell'ordinamento giuridico, il che sollecita inevitabilmente a interrogarsi se, in un prossimo futuro, il legislatore intenda riappropriarsi del suo ruolo tipico, portando a compimento il disegno pluralista contenuto nella Carta fondamentale, piuttosto che limitarsi a estendere i contenuti delle intese già esistenti a una platea più ampia di destinatari<sup>16</sup>.

#### **4 - Vaccini anti-Covid e obiezione di coscienza per motivi religiosi nell'ordinamento italiano**

Con particolare riferimento alla "fase 2" dell'emergenza sanitaria, contrassegnata, come si diceva, dall'avvio della campagna di vaccinazione, similmente a quanto avvenuto nella prima fase della pandemia, anche questa ha evidenziato numerosi profili problematici in ordine al contemperamento tra la tutela delle convinzioni religiose e la tutela della salute pubblica<sup>17</sup>.

Le maggiori criticità hanno riguardato la composizione dei sieri vaccinali e le concrete modalità di sperimentazione di questi ultimi.

Come infatti avviene di frequente nella preparazione farmacologica, anche i vaccini possono contenere derivati di origine animale quali, in particolare, sangue bovino o gelatina di maiale, utilizzata come stabilizzante al fine di assicurarne l'efficacia durante lo stoccaggio e il trasporto.

---

<sup>15</sup> A. RUGGERI, *Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie*, in *Consulta Online*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), n. 3, 2019, pp. 707-728.

<sup>16</sup> F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2016, p. 3.

<sup>17</sup> A. LICASTRO, *Annotazioni sugli standard di tutela della libertà di culto nella seconda fase di gestione della pandemia (spunti per una comparazione tra Italia, Francia e Stati Uniti d'America)*, in *Consulta Online*, n. 3, 2022, pp. 768-787.



In ordine alla conformità dei sieri vaccinali alle prescrizioni alimentari religiose - riferibili soprattutto alla religione ebraica e islamica - che vietano, com'è noto, l'assunzione di carne suina e dei suoi derivati<sup>18</sup> - è stato possibile constatare che le autorità religiose (ebraiche e islamiche) hanno espresso opinioni assai differenti.

Mentre, infatti, l'interpretazione maggiormente condivisa tra i diversi rabbinati sosteneva che il vaccino, pur contenendo derivati non *kosher*, ossia non idonei o non adeguati, potesse essere, comunque sia, somministrato nel rispetto della tradizione normativa *Halakhah* che gli ebrei sono tenuti a osservare<sup>19</sup>; più controversa è stata, invece, la posizione delle diverse autorità religiose islamiche, soprattutto con riguardo all'utilizzo del siero vaccinale cinese prodotto dalla *Sinovac Biotech*, che è stato ritenuto *halam*, ovvero inaccettabile, illegale, non conforme alle norme *sharaitiche*<sup>20</sup>.

Al fine di fugare ogni dubbio sulla possibile presenza di derivati suini nei sieri vaccinali e di scongiurare una scarsa partecipazione alla campagna di vaccinazione per motivi religiosi - rischiando di compromettere, per tal via, le operazioni di vaccinazione di massa utili a raggiungere quella "immunità di gregge" che si è rivelata, invece, sinora, l'unica arma efficace nei confronti del contenimento del contagio del virus e delle sue successive varianti - i portavoce delle case farmaceutiche produttrici dei vaccini, *Pfizer*, *Moderna*, *Astrazeneca* e *Sinovac Biotech*, hanno sottolineato, in più occasioni, l'assenza di sostanze di derivazione suina per la produzione dei rispettivi vaccini<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> In dottrina, P. BRANCA, C. MILANI, C. PARVATI, *Buono e giusto. Il cibo secondo Ebraismo, Cristianesimo e Islam*, Terra Santa, Milano, 2015; A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Libellula, Tricase 2010, p. 63 ss. S. DAZZETTI, *Le regole alimentari nella tradizione ebraica*, in *Cibo e religioni. Diritto e diritti*, a cura di A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI, cit., p. 87 ss. A. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>19</sup> La somministrazione del vaccino è stata ritenuta rispettosa della precettistica *halachica* sia perché l'assunzione avviene per via cutanea e non per via orale, sia per l'assenza di valide alternative ai rimedi vaccinali utili a contrastare l'emergenza pandemica e il rischio di perdita di vite umane. In questi termini, M. D'ARIENZO, *Vaccini anti-covid e fattore religioso*, in *Milan Law Review*, vol. 2, n. 2, 2020, p. 44.

<sup>20</sup> Cfr. R. BULTRINI, *Covid, il vaccino haram che divide il mondo musulmano*, in *Repubblica*, 7 gennaio 2021.

<sup>21</sup> Come è stato osservato, la *Raza Academy* aveva più volte richiesto all'Organizzazione Mondiale per la Sanità l'elenco degli ingredienti contenuti nei vaccini sviluppati in tutto il mondo, senza tuttavia ottenere adeguata risposta. A seguito della convocazione a Mumbai



Con riferimento, invece, alla seconda questione, ossia quella relativa alla sperimentazione, a differenza di quanto avviene per i vaccini che utilizzano la tecnologia a *mRNA*, quelli che fanno uso del vettore virale hanno sollevato ulteriori obiezioni di carattere etico-religioso in considerazione delle specifiche modalità di realizzazione e *test* cui sono sottoposti.

I vaccini a vettore virale, infatti, sono realizzati sulla base di tecniche approntate su linee cellulari derivate da feti umani abortiti volontariamente<sup>22</sup>.

A questo proposito, non si può fare a meno di ricordare la *Nota della Congregazione per la Dottrina della Fede sulla moralità dell'uso di alcuni vaccini anti-Covid-19* del 21 dicembre 2020<sup>23</sup>.

Il *Documento* rinvia a quanto già affermato, nel 2008, dalla stessa Congregazione nella Istruzione *Dignitas Personae* su alcune questioni di bioetica, in cui si individuavano, al n. 35, diversi livelli di "responsabilità" con riferimento alle condotte di chi concretamente contribuiva alle attività di ricerca, a seconda, cioè, della possibilità di un suo intervento o meno nelle scelte di produzione e sperimentazione<sup>24</sup>.

In particolare, nella *Nota* del dicembre 2020, anche allo scopo di non compromettere l'avvio delle prime campagne vaccinali, la *Congregazione per la Dottrina della Fede* ha affermato che l'assunzione di vaccini a vettore virale non può mai tradursi in una cooperazione formale del soggetto alle pratiche abortive, soprattutto laddove l'ordinamento giuridico statuale, oltre a non disporre di vaccini a tecnologia *mRNA*, sottragga alla disponibilità del singolo la scelta del vaccino concretamente somministrabile.

---

di un apposito *Consiglio degli Ulema*, la medesima organizzazione islamica ha emanato una *fatwa* il 24 dicembre 2020 con cui ha affermato la non conformità alle prescrizioni islamiche del siero *Sinovac*. In questi termini, M. D'ARIENZO, *Vaccini anti-covid*, cit., p. 44.

<sup>22</sup> Queste cellule vengono utilizzate nel processo di moltiplicazione del così detto "principio attivo del vaccino", ovvero privo della virulenza dell'adenovirus.

<sup>23</sup> La *Nota* della Congregazione per la dottrina della Fede è consultabile al seguente link: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_20201221\\_nota-vaccini-anticovid\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20201221_nota-vaccini-anticovid_it.html).

<sup>24</sup> D. NERI, *Obiezione di coscienza, cooperazione al male e vaccini anti-Covid*, in *The future of Science and Ethics*, 5, 2020, pp. 11 ss.





La *Nota*, tuttavia, pur sottolineando l'importanza della vaccinazione nella prospettiva del "perseguimento del bene comune"<sup>25</sup>, non esclude la legittimità di un rifiuto alla vaccinazione motivato da ragioni etiche qualora il vaccino somministrabile al soggetto sia proprio uno dei vaccini a vettore virale. In ogni caso, aggiunge, nell'ipotesi in cui si intenda esercitare un giustificabile rifiuto alle vaccinazioni, occorre "evitare ogni rischio per la salute di coloro che non possono essere vaccinati per motivi clinici, o di altra natura, e che sono le persone più vulnerabili".

All'intervento della *Congregazione per la Dottrina della Fede* sopracitato, ha fatto seguito la *Nota della Commissione vaticana Covid 19 in collaborazione con la Pontificia Accademia per la Vita "Vaccino per tutti. 20 punti per un mondo più giusto e più sano"*<sup>26</sup> che, nel ribadire quanto già precedentemente affermato, ha rimarcato l'opportunità di un'ampia diffusione dei vaccini perseguibile anche attraverso una riduzione dei loro costi, allo scopo di renderli accessibili anche ai Paesi in via di sviluppo.

Certamente, la definizione del vaccino come prodotto dell'ingegno umano suscettibile di essere considerato un "bene comune"<sup>27</sup>, oltre a giustificare deroghe alle ordinarie forme di tutela della proprietà intellettuale in vista di una sua più ampia diffusione e distribuzione, rappresenta una definitiva presa di posizione in favore delle vaccinazioni, ritenute l'unica modalità per contrastare efficacemente la pandemia da Covid-19<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Il *Documento* afferma testualmente: «[...] appare evidente alla ragione pratica che la vaccinazione non è, di norma, un obbligo morale e che, perciò, deve essere volontaria. In ogni caso, dal punto di vista etico, la moralità della vaccinazione dipende non soltanto dal dovere di tutela della propria salute, ma anche da quello del perseguimento del bene comune. Bene che, in assenza di altri mezzi per arrestare o anche solo per prevenire l'epidemia, può raccomandare la vaccinazione, specialmente a tutela dei più deboli ed esposti». Cfr. CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, *Nota sulla moralità dell'uso di alcuni vaccini anti-Covid-19*, n. 5 (<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2020/12/21/0681/01591.html>).

<sup>26</sup> Il testo è consultabile all'indirizzo [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

<sup>27</sup> Cfr. CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, *Nota della Commissione vaticana Covid 19 in collaborazione con la Pontificia Accademia per la Vita "Vaccino per tutti. 20 punti per un mondo più giusto e più sano"*, cit., n. 7, secondo la quale: "Data la sua funzione è, però, molto opportuno interpretare il vaccino come un bene a cui tutti abbiamo accesso, senza discriminazioni, secondo il principio della destinazione universale dei beni".

<sup>28</sup> In questi termini, M. D'ARIENZO, *Vaccini anti-Covid*, cit., p. 50.



## 5 - La politica vaccinale in Italia

A differenza di quanto è avvenuto in altre esperienze giuridiche<sup>29</sup>, nell'ordinamento italiano la politica vaccinale contro il virus da Covid-19 è stata improntata a un sistema misto nel quale, accanto alla vaccinazione raccomandata realizzata su base volontaria, la vaccinazione obbligatoria è stata imposta soltanto ad alcune categorie di lavoratori.

Al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, infatti, l'art. 4, primo comma, D.L. n. 44 dell'1 aprile 2021, convertito in L. n. 76 del 2021, ha imposto l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 al personale che opera nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali medici<sup>30</sup>, riproponendo, almeno in linea teorica, possibili ipotesi di conflitto con i valori della coscienza.

Nella prassi, tanto la giurisprudenza costituzionale italiana<sup>31</sup>, quanto la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>32</sup>, si sono

---

<sup>29</sup> *Ex multis*, S. SCALA, *Le vaccinazioni nell'Unione Europea tra la tutela del diritto alla salute e libertà di coscienza*, in *Diritto e Religioni*, n. 2, 2015, p. 299 ss.

<sup>30</sup> L'art. 4 della L. 28 maggio 2021, n. 76, di conversione, con modificazioni, del D.L. 1 aprile 2021, n. 44, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici, ha imposto l'obbligo vaccinale per "gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2". Per tali categorie "la vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati".

<sup>31</sup> Da ultimo, Corte cost., 4 luglio 2023, n. 14 (consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Per un commento, si rinvia a C. IANNELLO, *La sentenza n. 14/2023 della Corte Costituzionale: l'obbligo vaccinale è legittimo solo se serve a prevenire il contagio*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2023, pp. 1-31.

<sup>32</sup> Da un esame delle più recenti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo emerge una notevole cautela nel riconoscere nuove forme di obiezione di coscienza, soprattutto in ambito vaccinale. A questo proposito, si segnala la decisione CEDU dell'8 aprile 2021 sul caso *Vavricka et al. c. The Czech Republic* che conferma tale orientamento.



mostrate alquanto restie a riconoscere la legittimità di un rifiuto all'obbligo vaccinale per motivi di coscienza.

Ciò naturalmente, come è stato fatto notare<sup>33</sup>, non ha del tutto escluso una possibile conflittualità tra la programmazione del piano vaccinale e il rispetto dei precetti fideistici o di natura religiosa: si pensi, solo per fare un esempio, alla eventuale coincidenza della somministrazione del vaccino al personale di fede ebraica nel giorno dello *Shabbat*.

In questi casi, i potenziali conflitti potrebbero essere risolti a monte, richiedendo un rinvio della convocazione per motivi religiosi, al fine di consentire il rispetto del precetto concernente il giorno festivo.

In relazione, invece, all'eventuale rifiuto di ricevere dosi di vaccino a vettore virale - anche in considerazione dei dubbi etici sollevati, rispetto a questa tipologia di sieri, dalla *Nota della Congregazione della Dottrina per la Fede* del dicembre 2020 - va segnalato che, in Italia, per il personale medico-sanitario è stata prevista la somministrazione di vaccini a tecnologia *mRNA*, che, come già detto, non utilizzano linee cellulari derivanti da feti abortiti non spontaneamente.

Si può, pertanto, concludere che, allo stato, non è possibile ravvisare casi di rifiuto alle vaccinazioni obbligatorie giustificabili sulla base di motivi religiosi.

## **6 - La collaborazione tra Stato e confessioni religiose nella gestione della pandemia: l'esempio della Regione Sicilia e della CESI**

Al contrario, dai primi risultati della presente ricerca emerge, con tutta evidenza che, grazie al rispetto nei confronti delle misure governative adottate per il contenimento del contagio e, al tempo stesso, all'adozione di proprie iniziative finalizzate ad alleviare le conseguenze economiche della crisi pandemica, le confessioni religiose hanno offerto un concreto contributo nella gestione della pandemia.

Con specifico riferimento all'Italia, si può affermare che, senza un fattivo supporto delle confessioni religiose sia relativamente all'approvvigionamento delle dosi, sia relativamente all'individuazione

---

La sentenza è reperibile al seguente link: [http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/CASE\\_OF\\_VAVRICKA\\_AND\\_OTHERS\\_v.\\_THE\\_CZECH\\_REPUBLIC](http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/CASE_OF_VAVRICKA_AND_OTHERS_v._THE_CZECH_REPUBLIC).

<sup>33</sup> M. D'ARIENZO, *Vaccini anti-Covid*, cit., p. 51.



degli *hub* vaccinali, il ritardo organizzativo nella programmazione delle operazioni di vaccinazione avrebbe certamente compromesso il buon andamento delle procedure di immunizzazione.

In questa prospettiva, meritano particolare sottolineatura sia la disponibilità all'uso di oratori e spazi parrocchiali per la somministrazione vaccinale dichiarata dalla Conferenza Episcopale Italiana<sup>34</sup> - a cui ha fatto seguito il ricorso, sempre più frequente, a strumenti di bilateralità diffusa<sup>35</sup> - sia soprattutto l'iniziativa, unica in Italia, promossa dall'Assessorato regionale alla Salute della Sicilia, resa possibile grazie al Protocollo d'intesa stipulato tra la Regione Siciliana e la Conferenza Episcopale Siciliana<sup>36</sup>, con cui è stata prevista la somministrazione di vaccini in oltre cinquecento parrocchie dell'isola. La giornata di vaccinazioni nelle parrocchie, svoltasi il 3 aprile 2021, si è conclusa con oltre quattromila vaccinazioni.

È evidente che il contributo della Chiesa cattolica si pone quale immediata esplicazione del principio di collaborazione con le autorità politiche e sanitarie ed è risultato particolarmente utile per superare le comprensibili difficoltà, anche di carattere pratico-organizzativo, generate da una emergenza sanitaria senza precedenti.

Come è stato affermato<sup>37</sup>, le iniziative adottate in concreto dalla Chiesa cattolica a sostegno delle operazioni di immunizzazione hanno rappresentato una ulteriore rilevante esplicazione dell'impegno concordatario alla reciproca collaborazione con lo Stato "per il bene del Paese", di cui all'art. 1 degli Accordi di Villa Madama.

Peraltro, con la netta presa di posizione da parte del Magistero cattolico a favore dei vaccini quale principale arma contro la pandemia, la Chiesa cattolica ha offerto altresì un ulteriore apporto contro ogni possibile ambiguità nei confronti dei rimedi vaccinali, tale da compromettere il processo di graduale immunizzazione di gran parte della popolazione.

---

<sup>34</sup> Il contenuto del Comunicato della Conferenza Episcopale Italiana è riportato al seguente link: [www.avvenire.it/attualita/pagine/bassetti-un-nuovo-contributo-di-carit](http://www.avvenire.it/attualita/pagine/bassetti-un-nuovo-contributo-di-carit).

<sup>35</sup> Sull'argomento, si rinvia a **F. FRENI**, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15 del 2020, p. 19 ss.

<sup>36</sup> La stipula del protocollo d'Intesa tra l'Assessorato alla Sanità della Regione Siciliana e la Conferenza Episcopale Siciliana è riportata anche sul sito della Conferenza Episcopale Siciliana (<https://www.chiesedisicilia.org/2021/03/30/giornata-straordinaria-divaccinazioni-anti-covid-nelle-parrocchie>).

<sup>37</sup> **M. D'ARIENZO**, *Vaccini anti-Covid*, cit., p. 54.



Anzi, l'adesione alla compagna vaccinale ha assunto il valore di una delle possibili forme attraverso cui il singolo fedele può contribuire alla costruzione del bene comune di fronte alla minaccia pandemica.

**7 - Il ruolo delle religioni e del dialogo interreligioso per la costruzione di un tessuto sociale improntato alla solidarietà e al bene comune collettivo: *best practices***

Il supporto alle campagne di vaccinazione, oltre a una costruttiva occasione di dialogo tra autorità istituzionali e confessioni religiose, ha rappresentato pure un importante momento di confronto tra le diverse religioni, tradottosi, in alcuni casi, come si è avuto modo di constatare, nell'adozione di concrete iniziative a sostegno delle immunizzazioni.

Molto significativo è, da questo punto di vista, quanto è avvenuto a Messina dove l'Ufficio Covid dell'Azienda Sanitaria Provinciale ha raccolto la richiesta di vaccinazione proveniente dalla Comunità islamica della città peloritana e, il 9 luglio 2021, ha inviato operatori sanitari e amministrativi nella sede del Centro islamico per la somministrazione dei vaccini.

Si è trattato del primo caso, in Italia, di vaccinazione degli appartenenti a questa Comunità religiosa all'interno della propria sede.

Si può pertanto affermare, concludendo, che - proprio in nome dei valori condivisi di responsabilità e fraternità - la minaccia pandemica ha rappresentato non solo un ulteriore stimolo per addivenire ad un proficuo dialogo interreligioso ma, soprattutto, ha reso evidente il ruolo delle religioni nella costruzione di un tessuto sociale improntato alla solidarietà, quale declinazione concreta del principio di collaborazione con i poteri pubblici e di partecipazione attiva alla realizzazione del bene comune collettivo.



SEZIONE QUINTA  
ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

**1 - L'interazione fra le nozioni di "emergenza" e "minoranza religiosa"**

Il presente lavoro di ricerca collettaneo mira a investigare l'impatto delle regole emergenziali sulle minoranze religiose nell'ambito di una prospettiva interdisciplinare. Pur offrendo risposte, esso fa emergere nuovi spunti di riflessione, a partire dalle sfide determinate dall'interazione fra le complesse nozioni di "emergenza" e "minoranza religiosa", la cui definizione è ben lungi dall'essere univoca, come è sottolineato nella prima sezione. Lo stesso concetto di emergenza, al crocevia fra fatto e diritto, si presta a una serie di riflessioni. Ai fini di circoscrivere la portata di questa nozione e di darle una veste operativa, Pierluigi Consorti ha definito l'emergenza come "una circostanza di fatto che richiede la produzione o l'applicazione di regole straordinarie in grado di fronteggiare l'urgenza"<sup>1</sup>.

Invero, il concetto di emergenza risulta connotato di fatto dai tratti della *straordinarietà* delle circostanze che impongono l'*urgenza* dell'intervento pubblico, ma anche dal carattere *temporaneo* dell'emergenza. In tale scenario, vengono spesso stravolti i meccanismi di "supervisione democratica", volti ordinariamente a garantire un equilibrio fra *majority rules* e tutela dei gruppi minoritari: infatti, agli Stati è consentito di derogare ai loro obblighi in termini di diritti umani, con il rischio di rendere ancora più precario lo status delle categorie più fragili<sup>2</sup>. Al fine di arginare gli abusi di tale "flessibilizzazione"<sup>3</sup> delle regole generali e il margine di autonomia riconosciuto alle autorità governative in tali circostanze eccezionali, vari organismi internazionali e sovranazionali si sono seriamente impegnati a dare una veste giuridica al concetto di emergenza, ossia a identificare i requisiti procedurali e sostanziali che giustificano il ricorso alle regole dell'emergenza: nonostante tali sforzi, il rapporto fra limiti alla derogabilità

---

<sup>1</sup> P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, pp. 360-388.

<sup>2</sup> C. BURKE, *COVID-19 and Korea. Viral Xenophobia Through a Legal Lens*, in *International Journal of Religious Freedom*, vol. 16, 2023, p. 101 ss.

<sup>3</sup> C. BURKE, *COVID-19 and Korea*, cit., p. 101 ss.





e tutela dei diritti fondamentali presenta tuttora delle aree grigie, a detrimento dei gruppi minoritari<sup>4</sup>.

La definizione della sottile *boundary line* che divide la situazione di urgenza e di straordinarietà, che esige l'introduzione di una pluralità di fonti di diritto approntate per poter gestire le circostanze del caso, da quella di normalità, diviene infatti oggi sempre più sfumata. Emerge infatti l'intrinseca contraddizione derivante dalla sempre più diffusa associazione fra il concetto di "emergenza" e quello di "permacrisi": la frequente sovrapposizione fra le due categorie indebolisce il carattere della temporaneità dell'emergenza, rendendo fluidi i confini fra urgenza e normalità<sup>5</sup>. Si dà spazio, pertanto, a una nuova normalità (quella appunto generata dalla permacrisi) con una regressione in termini di libertà fondamentali che appaiono sempre più "spaventate" o oggetto di processi di *securitization* da parte dei poteri pubblici<sup>6</sup>.

Attraverso le lenti dello studioso di diritto internazionale, la definizione di minoranza è ugualmente problematica. La prima sezione di questo lavoro evidenzia come varie questioni risultino irrisolte: quando un gruppo possa considerarsi una minoranza, quali siano gli standard che ne consentono la definizione, di quali diritti individuali e collettivi possono considerarsi titolari i gruppi minoritari e i loro appartenenti<sup>7</sup>. Attualmente la protezione di tali gruppi si fonda su una complessa struttura derivante dalle fonti di diritto internazionale e dai tentativi di alcuni UN Special Rapporteurs di articolare i parametri che circoscrivono tale nozione<sup>8</sup>. Tuttavia, manca tuttora una definizione esauriente unanimemente condivisa. Tale definizione, per essere funzionale, dovrebbe tener conto di

---

<sup>4</sup> Per un'ampia disamina, si veda **S. DARCY**, *The Rights of Minorities in States of Emergency*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 9, 2002, pp. 345-369.

<sup>5</sup> **R. MAZZOLA**, relazione alla riunione plenaria PRIN "Religioni e regole dell'emergenza. Primo punto di una ricerca", tenutasi a Pisa il 10 gennaio 2025, *pro manuscripto*.

<sup>6</sup> **P. CONSORTI, F. DAL CANTO, S. PANIZZA**, *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

<sup>7</sup> **K. WONISCH, R. MEDDA WINDISCHER**, *Old and New Minorities in the Middle East: Squaring the Circle Through Common Solutions*, in *Maghreb - Machrek*, vol. 236, 2018, pp. 73-90.

<sup>8</sup> **F. CAPOTORTI**, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, § 568, Ginevra, UN, 1979; **J. DESCHENES**, *Proposal Concerning a Definition of the Term Minority*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31/Corr. 1, Ginevra, UN, 1985.



elementi oggettivi e soggettivi: in tale direzione gli approcci dottrinali più recenti si muovono verso lo scollamento fra lo status di minoranza e la sussistenza di un riconoscimento a livello nazionale del gruppo minoritario e attribuiscono sempre più rilievo al fattore-chiave della autoidentificazione<sup>9</sup>.

La connessione fra il concetto di “minoranza” e l’elemento della religione dà luogo a un’ulteriore questione problematica. Innanzitutto, il concetto di minoranza religiosa si trova al crocevia fra diversi approcci dicotomici (tutela della libertà religiosa/tutela delle minoranze, autonomia dell’individuo/identità del gruppo) che hanno a lungo polarizzato il dibattito dottrinale, cristallizzandolo in una “sterile contrapposizione” fra “politiche dell’uguaglianza” e “politiche della differenza”, invece che nella ricerca di una fruttuosa sintesi fra i due sistemi di tutela<sup>10</sup>. Su questa tensione si innesta la tradizionale difficoltà di identificare lo stesso fenomeno religioso in termini giuridici. Tale ultimo tema ha costituito oggetto di ampio dibattito nell’ambito della dottrina ecclesiasticistica<sup>11</sup>. I sistemi giuridici secolari oscillano fra un atteggiamento di *self-restraint*, data l’incompetenza statale a elaborare la nozione di religione e il riconoscimento dell’autonomia interna delle comunità di fede quando siano in gioco *inner matters* e l’esigenza di offrire risposte a crescenti domande di diversità religiosa. In particolare, nuove sfide emergono dai crescenti flussi migratori (portatori di nuove istanze di accomodamento religioso e culturale) sia dalla crescita di nuove forme di spiritualità secolare, che reclamano una equiparazione di trattamento giuridico<sup>12</sup>. Oggi le fonti di diritto internazionale tendono a dare una definizione ampia della nozione di minoranza religiosa, che si presta a inglobare una ampia gamma di comunità di fede, sia tradizionali sia non tradizionali, e giungono a

---

<sup>9</sup> E.R. VIEYTEZ, *Religious Diversity, Minorities and Human Rights: Gaps and Overlaps in Legal Protection*, in *Religions*, vol. 15, 2023, p. 87 ss.

<sup>10</sup> Si vedano recentemente sul tema S. FERRARI, K. WONISCH, R. MEDDA-WINDISCHER, *Tying the Knot: A Holistic Approach to the Enhancement of Religious Minority Rights and Freedom of Religion*, in *Religions*, vol. 12, 2021, p. 689 ss.

<sup>11</sup> S. FERRARI, *The Protection and Promotion of Religious Minorities in EU Countries: A Law and Religion Perspective*, in M. VENTURA (ed.), *The Legal Status of Old and New Religious Minorities in the European Union* (pp. 19-34), Editorial Comares, Granada, 2021, pp. 19-34.

<sup>12</sup> A. MADERA, *La definizione della nozione di religione ed il ruolo della giurisprudenza: una comparazione fra l’ordinamento statunitense e quello italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 34, 2018, p. 529.



garantire un eguale livello di tutela alla religione e alla non-religione. Tale tendenza si scontra tuttavia con la difficoltà sperimentata dagli ordinamenti democratici di venire incontro alla proliferazione di nuovi attori e nuove istanze religiosamente o eticamente motivate. Tale sovra-espansione di richieste di riconoscimento di un regime esenzionistico rischia infatti di alterare il già fragile equilibrio fra regole ed eccezioni, a detrimento dell'effettivo perseguimento di rilevanti finalità pubbliche. Durante la seconda fase della pandemia, la tensione fra l'imposizione statale di vaccinazioni obbligatorie e l'emergere di una proliferazione di istanze di esenzioni religiosamente o eticamente motivate, ne ha costituito un esempio emblematico.

Infine, la pandemia ha messo in luce come la distinzione fra maggioranze e minoranze religiose sia multidimensionale, essendo strettamente connessa al contesto giuridico, sociale e politico di riferimento, su cui si innestano una pluralità di variabili. Il concetto di minoranza ha sicuramente una dimensione territoriale, ove assume sicuramente rilievo il fattore numerico o "quantitativo". Tale prospettiva può tuttavia apparire eccessivamente miope o riduttiva: non tiene conto che un gruppo minoritario in una determinata area geografica può infatti costituire una appartenenza maggioritaria in un'altra, così come non privo di rilievo è il "peso" del gruppo nell'"arena globale"<sup>13</sup>, che può facilitare forme di *mobilization* in sede giudiziaria<sup>14</sup>. Il fattore quantitativo, inoltre, non costituisce un elemento statico, in quanto suscettibile di essere alterato in seguito a vicende politiche, mutamenti demografici o di sensibilità religiosa<sup>15</sup>. L'analisi giuridica tende a focalizzarsi invece sulla "qualità" della risposta giuridica statale, ossia sullo status giuridico riconosciuto a una minoranza, quale elemento che può essere fonte di un regime di specifica protezione o che può tramutarsi ancor oggi in presupposto per un trattamento disparitario. Non va trascurato altresì che, nei moderni sistemi giuridici, il *quantum* di presenza accordato a una determinata comunità

---

<sup>13</sup> L. KELLY, *COVID-19 and the Rights of Members of Belief Minorities*, The Institute of Development Studies and Partner Organisations. Report (<https://hdl.handle.net/20.500.12413/15891>, 6 November 2020).

<sup>14</sup> E. FOKAS, *Directions in Religious Pluralism in Europe: Mobilizations in the Shadow of European Court of Human Rights Religious Freedom Jurisprudence*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, vol. 4, 2015, pp. 54-74.

<sup>15</sup> L. KELLY, *COVID-19*, cit.



fideistica nello spazio pubblico assurge sempre più a “sintomo”<sup>16</sup> di appartenenza a comunità religiose maggioritarie o minoritarie, ove queste ultime sono spesso ghettizzate nella sfera privata<sup>17</sup>. Il fattore giuridico si interseca però anche con fattori socio-politici e vicende storiche. In particolare, va tenuta in considerazione la percezione di una certa identità come minoritaria da parte della comunità di riferimento (che può dar luogo a forme di pregiudizio, stigmatizzazione o stereotipizzazione), ma anche l’approccio adottato dalle politiche pubbliche verso la diversità religiosa, che può essere vista come fattore di ricchezza (sociale, culturale, etc.) o di minaccia (politica, demografica, etnica, etc.) e di “fallimento governativo” a realizzare una utopica “omogeneità sociale”<sup>18</sup>. Il fenomeno della “minorizzazione” di un gruppo può derivare pertanto da uno specifico quadro giuridico che ha un impatto discriminatorio su un gruppo ma anche da meccanismi di carattere più informale, che vanno a influenzare gli orientamenti legislativi e giudiziari<sup>19</sup>.

Ai fini dell’inquadramento di un gruppo come minoritario non vanno trascurate inoltre l’interazione del fattore religioso con altri elementi di demarcazione dell’identità, che possono tradursi in un fattore di ulteriore marginalizzazione delle minoranze nelle minoranze (casta, genere, etnia) e le frammentazioni infra-confessionali, che possono sfociare in un ulteriore indebolimento di una comunità religiosa<sup>20</sup>.

Le situazioni emergenziali spesso accentuano fenomeni di violenza, diffamazione, *hate speech*, esclusione, persecuzione e addirittura *scapegoating* nei confronti dei membri di uno specifico gruppo definito in forza di una

---

<sup>16</sup> A. JUSIC, *Damned If It Doesn't And Damned If It Does: The European Court's Margin Of Appreciation And The Mobilizations Around Religious Symbols*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 39(3), 2018, p. 562.

<sup>17</sup> A. MADERA, *Il porto di simboli religiosi nel contesto giudiziario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 4 del 2020, pp. 38-159.

<sup>18</sup> L. KELLY, COVID-19, cit.

<sup>19</sup> L. KELLY, COVID-19, cit.

<sup>20</sup> M. TADROS, *Invisible Targets of Hatred: Socioeconomically Excluded Women from Religious Minority Backgrounds* [Working paper], 2020, CREID ([https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15614/CREID\\_Working\\_Paper\\_2\\_Invisible\\_Targets\\_of\\_Hate.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15614/CREID_Working_Paper_2_Invisible_Targets_of_Hate.pdf?sequence=1&isAllowed=y)); F. DEVJI, *Changing Places: Religion and Minority in Pakistan in South Asia*, in *Journal of South Asian Studies*, vol. 43(1), 2020, pp. 169-176 (<https://doi.org/10.1080/00856401.2020.1694466>); L. KELLY, COVID-19, cit.



determinata identità religiosa<sup>21</sup>, suscitando l'allarme degli organismi internazionali per i rinnovati rischi a cui questi sono esposti<sup>22</sup>. Dottrina autorevole ha altresì evidenziato come in una situazione emergenziale di incertezza e instabilità, in contesti dove alcuni gruppi minoritari sono già oggetto di pregiudizio, è facile che i membri di tali gruppi vengano identificati come capro espiatorio ideale e oggetto di una narrativa di esclusione e ostilità verso "l'altro", al fine di sviare l'attenzione pubblica dall'incapacità governativa di gestire la crisi<sup>23</sup>. Durante la pandemia, infatti, i media, con il supporto (implicito o esplicito) di taluni regimi politici, hanno contribuito a promuovere disinformazione con riguardo a categorie svantaggiate (rifugiati, migranti) e hanno trovato agevole veicolare il biasimo pubblico verso un colpevole a cui attribuire l'intera responsabilità dell'insorgenza della crisi, con l'obiettivo di promuovere così una paradossale "unity that emerges from the moment when division is most intense [...] suddenly the opposition of everyone against everyone else is replaced by the opposition of all against one"<sup>24</sup>. Alcuni leader e partiti politici hanno fomentato un discorso pubblico improntato all'intolleranza, al razzismo, alla xenofobia, hanno promosso prospettive nazionaliste e anti-immigratorie, fomentato teorie di cospirazione antisemitica e islamofobica<sup>25</sup>.

In alcuni contesti in cui le minoranze subiscono ancora disuguaglianze strutturali dovute a fattori sociali, storici, economici e politici, e in cui il fattore religioso è oggetto di crescente politicizzazione,

---

<sup>21</sup> S. TIERI, A. RANJAN, *COVID-19, Communalism, and Islamophobia: India Facing the Disease*, in *Social Identities*, vol. 29(1), 2023, pp. 62-78.

<sup>22</sup> R. BOTTONI, *Implications of the COVID-19 Pandemic for Religious Minorities from the UN Perspective*, in *International Journal of Religious Freedom*, vol. 16.1, 2023, pp. 3-18; G.A. DU PLESSIS, *Covid-19 and Limitations to the International Right to Freedom of Religion or Belief*, in *Journal of Church and State*, vol. 63(4), 2020, pp. 619-647.

<sup>23</sup> K. CREPAZ, *Minorities and Health During the COVID-19 Pandemic: Health Inequalities and Discrimination*, in *European Yearbook of Minority Issues*, Brill, Nijhoff, 2022, pp. 81-106.

<sup>24</sup> R. GIRARD, *Things Hidden Since the Foundation of the World*, Stanford University Press, Stanford, 1987, pp. 79-80.

<sup>25</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, Study Prepared for the CDADI by: S. CRAMER MARSAL, C. AHLUND, R. WILSON, *COVID-19: An Analysis of the Antidiscrimination, Diversity and Inclusion Dimensions in the Council of State Member States*, novembre 2020 (<https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/9741-covid-19-an-analysis-of-the-anti-discrimination-diversity-and-inclusion-dimensions-in-council-of-europe-member-states.html>).





L'emergenza pandemica ha avuto un impatto significativo sui rapporti tra maggioranze e minoranze, e accentuato divisioni interne agli stessi gruppi confessionali.

In alcuni casi la necessità impellente di tutelare la salute pubblica, ha consentito alle autorità pubbliche di "giustificare" misure che hanno un impatto discriminatorio di natura diretta verso alcuni segmenti della popolazione, che sicuramente non sono coerenti con i principi di legittimità e proporzionalità. La pandemia da COVID-19 ha favorito forme di persecuzione e repressione di talune minoranze religiose (già oggetto di ostilità sociale in conseguenza della loro identità religiosa) che sono state accusate di aver contribuito in maniera preponderante alla diffusione del virus e selettivamente soggette a misure di contenimento del COVID-19 "asimmetriche" (forme stringenti di quarantena o isolamento, pur in assenza di un comprovato rischio per la salute pubblica, sottoposizione a più intense forme di sorveglianza per verificare l'osservanza di tali misure, abusi di potere da parte delle forze dell'ordine) o addirittura discriminate nell'accesso a beni e servizi essenziali. In altri casi le misure di contenimento del virus, sia pure apparentemente neutrali, hanno avuto un impatto asimmetrico su alcune comunità religiose ostacolando nell'esercizio di riti e pratiche religiose. L'emergenza sanitaria determinata dal COVID-19 ha enfatizzato forme di discriminazione e disuguaglianza intersezionale, ove l'intreccio fra più fattori che caratterizzano l'identità dell'individuo provoca una "doppia vulnerabilità" di categorie svantaggiate, che pregiudica in maniera sproporzionata l'esercizio dei diritti fondamentali<sup>26</sup>.

In un report del 2020 l'UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief sottolinea che, in situazioni di crisi, particolare attenzione deve essere prestata proprio alle minoranze più marginalizzate in quanto

"for persons belonging to religious or belief minorities, however, their exclusion - where it exists - is often beset by systemic and systematic denial of both their existence and their identities. Their marginalization is reinforced by the resulting challenges in accessing essential services, resources and opportunities they face at the hands of majorities, official state structures and even from members in their own communities. Increasingly, evidence suggests that if left unchecked, such discrimination and inequality can precipitate

---

<sup>26</sup> A. SHACHAR, *Multicultural Jurisdictions. Cultural Differences and Women's Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.





poverty, conflict, violence and displacement. In the most egregious cases, the very survival of some minority religious or belief groups can be placed at risk. The consequences of leaving such populations behind are stark”<sup>27</sup>.

Di fatto, lo status di diversi gruppi si è esasperato durante il periodo di grave crisi sanitaria dovuto alla diffusione del COVID-19, in quanto

“religious and ethnic minorities have been rendered particularly vulnerable to higher rates of COVID-19 infection and mortality, to harsh treatment by law enforcement in the context of emergency measures, and to unequal access to adequate medical care”<sup>28</sup>.

Si è enfatizzata l’incapacità di alcuni sistemi sanitari di garantire equamente l’accesso al bene salute alle categorie più deboli: soggetti appartenenti a minoranze già marginalizzate, in uno stato di estremo disagio economico, si sono trovate in uno stato di estrema vulnerabilità, in quanto depriorizzate o depriorizzate nell’accesso a cure e presidi sanitari. A tal proposito, la prima sezione del presente lavoro si sofferma su due casi studio in cui le autorità governative hanno utilizzato la pandemia per distogliere l’attenzione pubblica dalle atrocità commesse a danno di specifiche minoranze<sup>29</sup>, generando una “istituzionalizzazione della Islamofobia”<sup>30</sup>. In un periodo in cui l’attenzione pubblica si è concentrata sulla pandemia e le relative misure di contenimento, il rischio è stato quello di facilitare l’intento governativo di un vero e proprio genocidio degli Uiguri in Cina e degli Rohingya in Myanmar<sup>31</sup>.

L’UN Special Rapporteur ha altresì sottolineato lo specifico impatto discriminatorio diretto o indiretto delle misure di contenimento del

---

<sup>27</sup> UN SPECIAL RAPPORTEUR ON FREEDOM OF RELIGION OR BELIEF, *Elimination of All Forms of Religious Intolerance*, 2020 (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26400&LangID=E>).

<sup>28</sup> UN SPECIAL RAPPORTEUR, *Elimination*, cit.

<sup>29</sup> O. SULEIMAN, *Like India, Sri Lanka is Using Coronavirus to Stigmatise Muslims*, in *Aljazeera*, 20 maggio 2020 (<https://www.aljazeera.com/opinions/2020/5/20/like-india-sri-lanka-is-using-coronavirus-to-stigmatise-muslims>).

<sup>30</sup> I. PATEL, *Emergence of Institutional Islamophobia: The Case of the Charity Commission of England and Wales*, in *ReOrient*, vol. 3, 2017, pp. 23-49.

<sup>31</sup> V. CHAUDHRY, *The Impact of COVID-19 on Uighur Muslims: An Ignored Crisis*, 23 aprile 2020 (<https://blogs.lse.ac.uk/humanrights/2020/04/23/the-impact-of-covid-19-on-uighur-muslims-an-ignored-crisis/>).



COVID-19 sui riti e le pratiche religiosi dei gruppi minoritari, che hanno incluso

“restrictions on the establishment of places of worship and the forced closure of same; maintenance of humanitarian institutions and associations; the appointment and persecution of faith leaders; the celebration of holidays and ceremonies; teaching of religion or beliefs; and the use of materials related to the customs of a belief”<sup>32</sup>.

In India le comunità islamiche sono state accusate sia dai media, sia dal partito nazionalista di matrice induista di aver favorito lo scoppio dell'epidemia, organizzando eventi di natura religiosa (in particolare il raduno religioso del gruppo di matrice islamico Tablighi Jamaat a New Dehli il 3 marzo 2020) che hanno favorito la diffusione del virus, e hanno subito pertanto varie forme di violenza, discriminazione nell'accesso ai servizi essenziali, boicottaggio sociale ed economico, nonché ingiuste e discriminatorie misure sanzionatorie<sup>33</sup>.

Un altro caso emblematico è quello dello Sri Lanka, ove le misure adottate per contenere la diffusione del virus hanno inciso sulle specifiche pratiche religiose di alcuni gruppi, senza consultare le comunità religiose interessate o tener conto delle loro specifiche esigenze fideistiche<sup>34</sup>. In tale frangente, le autorità giudiziarie hanno mantenuto un atteggiamento deferenziale verso le scelte pubbliche, respingendo l'azione giudiziaria promossa dai membri di alcuni gruppi minoritari, che sostenevano che le

---

<sup>32</sup> UN SPECIAL RAPPORTEUR, *Elimination*, cit.

<sup>33</sup> I partecipanti al raduno di nazionalità straniera sono stati accusati di aver violato le norme che regolano l'ingresso sul territorio indiano, arrestati, messi in quarantena, trattenuti in stato di detenzione. Il 15 dicembre 2020, la corte di Nuova Dehli ha rigettato tutte le accuse contro gli islamici di nazionalità straniera per assenza di prove. **B. KUCHAY**, *India Court Acquits Foreigners Over Tabligh Event During Pandemic*, in *Aljazeera*, 16 dicembre 2020 (<https://www.aljazeera.com/news/2020/12/16/court-acquits-foreigners-who-attended-tablighi-jamaat-event>).

<sup>34</sup> In particolare, l'introduzione durante il mese di aprile del 2020 dell'obbligo di cremazione per le vittime di COVID-19 si è posta in contrasto con le tradizioni religiose islamiche relative alla sepoltura dei cadaveri, oltre a fomentare l'atteggiamento di diffidenza pubblica verso le pratiche del medesimo gruppo religioso, percepite come causa di diffusione del virus. **L.B. MANAMPERI**, *A Critical Human Rights Perspective on the Sri Lankan Government's Forced Cremation Policy of COVID-19 Deceased in the Context of Religious Majoritarianism*, in *International Journal of Religious Freedom*, vol 16, 2023, pp. 105-116.



misure anti-COVID-19 si ponessero in contrasto con il diritto di libertà religiosa.

Va sottolineato che le minoranze islamiche non sono le uniche ad aver subito processi di ostracizzazione durante la pandemia: anche gruppi di recente costituzione sono diventati bersaglio di diffidenza, configurandosi casi di vera e propria “persecuzione”<sup>35</sup>. La normativa approntata per la gestione delle crisi sanitarie ha consentito alle autorità governative, durante una situazione emergenziale, di dare priorità alla tutela della salute pubblica, con evidenti compressioni del diritto alla riservatezza. A tal proposito, la dottrina ha altresì analizzato ampiamente casi in cui le misure di contenimento della pandemia hanno costituito una giustificazione per reprimere gruppi religiosi sgraditi e sottoporre a procedimento giudiziario i loro leader religiosi (Corea del Sud)<sup>36</sup>.

## 2 - Le minoranze religiose in Europa durante la pandemia

La seconda sezione della ricerca si concentra sull’impatto del COVID-19 sulle minoranze religiose nello scenario europeo. Altri importanti studi hanno indagato l’impatto della pandemia in Europa<sup>37</sup>, analizzando l’approccio adottato nei singoli Stati sia in una prospettiva comparatistica<sup>38</sup> sia nell’ottica di ricostruire un modello europeo<sup>39</sup>. L’originalità del presente lavoro di ricerca è quella di investigare una questione cruciale: se le minoranze religiose siano state soggette a un trattamento discriminatorio rispetto alle religioni tradizionali in Europa. L’approccio europeo alla

---

<sup>35</sup> A. AMICARELLI, *Coronavirus and Religious Minorities, between Witch-Hunt and Scapegoating: The Case of Shincheonji in the Republic of Korea*, in *Diritto e Religione*, 1/2020, p. 312 ss.

<sup>36</sup> C. BURKE, *COVID-19 and Korea*, cit., p. 101 ss.

<sup>37</sup> Per una ricostruzione critica dell’esperienza italiana, si veda recentemente M. TOSCANO, *Emergenza sanitaria e libertà di religione*, Giappichelli, Torino, 2025.

<sup>38</sup> B. CONWAY, L. KÜHLE, F. ALICINO, G. BIRSAN (eds.), *Religion, Law and COVID-19 in Europe. A Comparative Analysis*, Helsinki University Press, 2024.

<sup>39</sup> P. FARAGUNA, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, P. CONSORTI, M. HAU, V. D’ALÒ, G. SCALA, M. GIANNELLI, S. BALDASSARRE, S. GIANELLO, P. ZICCHITTU, G. PAVESI, M. CROCE, M. TOSCANO, *Religious Freedom Before, During and After Covid-19 between Europe and the Member States*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2022.



diversità religiosa parte dalla premessa che gli stati europei adottino vari sistemi di regolamentazione delle relazioni tra chiesa e stato: purché questi siano conciliabili con il set di valori comuni approntato a livello convenzionale, ogni stato gode di un margine di autonomia nel declinare le modalità di gestione del pluralismo religioso. Lo scenario giuridico europeo rivela pertanto una geometria variabile di modelli di neutralità, più o meno inclusiva, da cui deriva una maggiore o minore sensibilità verso le esigenze del pluralismo religioso<sup>40</sup>. La seconda sezione evidenzia pertanto se, e fino a che punto, i moderni stati democratici europei, quando hanno imposto misure restrittive per contenere la diffusione del virus, siano stati in grado di tenere conto di una società religiosamente pluralista, in cui coesistono diverse esigenze specifiche. Questa parte del lavoro indaga se le loro scelte politico-giuridiche per governare la crisi pandemica siano state coerenti con il complesso sistema multilivello di protezione della libertà religiosa approntato a livello internazionale, sovranazionale e costituzionale, che dovrebbe garantire un livello di base di neutralità statale verso il fenomeno religioso nella sua dimensione individuale e collettiva in ambito europeo e che non giustifica un trattamento fonte di disparità giuridiche, qualora tali diseguaglianze non siano legate a giustificazioni ragionevoli e oggettive.

L'insorgere di una devastante crisi sanitaria ha richiesto l'adozione di misure straordinarie, che negli Stati europei sono state adottate alternativamente facendo ricorso al quadro normativo vigente o alla possibilità di derogare agli obblighi derivanti dalla Convenzione europea ex art. 15 ECHR<sup>41</sup>.

Sicuramente durante una pandemia sanitaria sussiste una impellente necessità statale di proteggere la salute pubblica, giustificando l'imposizione di restrizioni alle pratiche religiose, così come all'esercizio di ogni altra attività secolare, che possa costituire fonte di rischio e di diffusione del contagio. In questa prospettiva, nella seconda sezione si sottolinea che potrebbero esserci specifiche pratiche religiose che possono

---

<sup>40</sup> J. RINGELHEIM, *State Religious Neutrality as a Common European Standard? Reappraising the European Court of Human Rights Approach*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, vol. 6, 2017, pp. 24-47.

<sup>41</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *Les dérogations à la CEDH : la question de l'article 15*, relazione presentata al webinar «La liberté de religion aux temps du Coronavirus», Strasburgo, 24 giugno 2020, ([https://dres.misha.cnrs.fr/IMG/pdf/art15\\_van\\_drooghenbroeck-1.pdf](https://dres.misha.cnrs.fr/IMG/pdf/art15_van_drooghenbroeck-1.pdf)).



dare origine a un rischio più elevato per la comunità sociale nel suo insieme. Quindi, lo sforzo delle comunità religiose di adattare i propri rituali e pratiche alla situazione specifica di una pandemia ha svolto un ruolo chiave durante la crisi sanitaria in termini di raggiungimento di soluzioni di compromesso, volte a bilanciare gli interessi in gioco. Tale capacità ha in tal modo dimostrato la innata capacità di resilienza delle comunità di fede, ma anche la loro natura di strumenti di resilienza, che hanno garantito guida, conforto e assistenza spirituale per aiutare i loro fedeli a fronteggiare la crisi e le relative misure precauzionali<sup>42</sup>.

In Europa non è stato sicuramente rilevabile un intento dei legislatori di discriminare appositamente le minoranze religiose durante la crisi sanitaria. In effetti, la maggior parte delle controversie giudiziarie hanno avuto a oggetto un presunto o effettivo trattamento discriminatorio delle attività religiose in comparazione con quelle secolari, e alcuni accomodamenti della diversità religiosa sono stati accordati, alla luce di una puntuale analisi delle circostanze del caso e purché l'esercizio della libertà di religione avvenisse nell'osservanza di adeguate regole precauzionali<sup>43</sup>. Lo scrutinio giudiziario si è focalizzato pertanto sulla natura essenziale o non essenziale delle attività religiose, per valutare se esse potessero essere o no rinviate o svolte con modalità alternative, talvolta interferendo, purtuttavia, in ambiti di stretta pertinenza dei gruppi confessionali<sup>44</sup>. A tal proposito, è stato infatti autorevolmente sostenuto che:

«when State authorities unilaterally decide to consider some worship activities “dispensable”, such decision is not only unrealistic but also risks weakening the essential separation between the secular and the religious as realms with their own reciprocal autonomy»<sup>45</sup>.

Nella maggior parte di queste controversie l'affiliazione religiosa maggioritaria o minoritaria del ricorrente è stata irrilevante.

---

<sup>42</sup> M. GAS AIXENDRI, *La spiritualità, una risorsa per uscire dalla crisi*, in *Omnes*, 4 settembre 2021 (<https://www.omnesmag.com/it/firme/spiritualita-un-corso-fuori-dalla-crisi/>).

<sup>43</sup> Bundesverfassungsgericht 29 aprile 2020, n. 1 BvQ 44/20.

<sup>44</sup> A. LICASTRO, *La libertà di culto e la lezione della pandemia*, in C. INGRATOCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da COVID-19*, ESI, Napoli, 2021, pp. 125-135.

<sup>45</sup> J. MARTÍNEZ TORRÓN, *State, Religion and COVID-19: can Religious Freedom be Guaranteed in Exceptional Circumstances?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2022, p. 20.



La questione chiave sollevata dalla seconda sezione riguarda, con riguardo alle minoranze religiose, se le misure di contenimento del virus, pur essendo religiosamente neutrali, abbiano avuto un impatto più invasivo su alcuni gruppi e sulle loro pratiche religiose, generando forme di discriminazione indiretta.

Innanzitutto, anche nel contesto europeo alcune circostanze di fatto non possono essere sottovalutate: durante la pandemia è stato riscontrato un aumento di tendenze antisemite e islamofobe contro le comunità ebraiche o musulmane, accusate di organizzare eventi che hanno facilitato la diffusione del virus provocando pericolosi focolai di contagio<sup>46</sup>.

Inoltre, in tempo di crisi, le pratiche e i rituali delle minoranze religiose hanno avuto meno possibilità di essere salvaguardati per varie ragioni. Ad esempio, ad alcuni gruppi religiosi non è consentito avvalersi di modalità alternative di culto, a causa dei loro principi religiosi; oppure la crisi ha accentuato un divario nelle possibilità di accesso alle risorse digitali fra i diversi gruppi confessionali<sup>47</sup>.

A tal proposito, alcuni studiosi di scienze religiose hanno sostenuto che, in tempo di emergenza, le manifestazioni religiose che si discostano da quelle tradizionali vengono percepite in maggiore misura come “estrane” e le autorità pubbliche sono meno velocemente responsive a ritagliare risposte su misura rispetto ai bisogni delle appartenenze minoritarie<sup>48</sup>. In Danimarca, le istanze islamiche di una “chiamata pubblica alla preghiera” sono state oggetto di aspre reazioni politiche, soprattutto da parte di quei partiti desiderosi di delimitare gli spazi di partecipazione pubblica dei gruppi considerati “altri”<sup>49</sup>. In Italia (come in altri contesti), durante la

---

<sup>46</sup> Ha lanciato un allarme con riguardo all’aumento di teorie complottistiche che coinvolgono le minoranze ebraiche **US DEPARTMENT OF STATE**, *2020 Report on International Religious Freedom: United Kingdom* (<https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/united-kingdom/>).

<sup>47</sup> **G. ISETTI**, “Online You Will Never Get the Same Experience, Never”: *Minority Perspectives on (Digital) Religious Practice and Embodiment during the COVID-19 Outbreak*, in *Religions*, 13(4), 2022, p. 286 ss.

<sup>48</sup> **J. CREEMERS**, *Freedom of Religious Assembly in Belgium: Legislation and Praxis Concerning Religious Freedom during the COVID-19 Pandemic*, in J. CREEMERS, T. KOPALEISHVILI (eds.), *Religious Freedom and COVID-19. A European Perspective*, Routledge, Abington Oxon, 2023, pp. 115-138.

<sup>49</sup> **L. KÜHLE**, *Danish Muslims during COVID-19. Religion and Pandemic in a Postsecular Society*, in *Tidsskrift for islamforskning*, vol. 14 (2), 2021, pp. 13-39.





prima fase della pandemia alcune criticità sono state determinate dalle pratiche islamiche relative al lavaggio rituale dei corpi, alle cerimonie funerarie e alla sepoltura delle salme di appartenenti alla religione islamica. A tali domande è stato difficile dare risposte immediate in una situazione di emergenza, e l'accomodamento delle esigenze religiose è rimasto prevalentemente affidato alla "benevolenza" delle autorità amministrative<sup>50</sup>.

Anche nel Regno Unito varie criticità sono state sollevate dalle pratiche islamiche relative ai riti funerari e alle sepolture. Durante il mese di marzo 2020, ha suscitato particolare allarme presso le comunità islamiche l'emanazione della legislazione emergenziale, introduttiva di una serie di misure emergenziali, fra cui il riconoscimento alle autorità della possibilità, in caso di un aumento elevato dei decessi, di derogare alle norme vigenti e di ordinare la cremazione delle salme, indipendentemente dalle loro disposizioni di volontà a riguardo. A questo proposito, tuttavia, vari network islamici si sono attivati al fine di instaurare un dialogo con le autorità locali, affinché venissero rispettate le ritualità islamiche di sepoltura. L'apertura di costruttive interlocuzioni fra il governo e le comunità di fede ha determinato il riconoscimento, da parte degli attori pubblici, dell'importanza che le pratiche di sepoltura rivestono per la religione islamica<sup>51</sup>.

Inoltre, le misure restrittive in Europa hanno inciso specificamente sui alcuni rituali religiosi delle donne di religione ebraica come il bagno di purificazione rituale (*niddah*) dopo il periodo mestruale. Questa pratica ha dato origine a un giustificato allarme durante la pandemia, a causa

---

<sup>50</sup> P. NASO, *Islam e informazione durante le emergenze*, relazione al Corso di Alta formazione organizzato da UPO e LUM "Il pluralismo nelle emergenze del Covid-19 e dei radicalismi religiosi violenti", 9 aprile 2021. Particolarmente apprezzabili sono stati gli sforzi dei leader religiosi, volti a offrire linee-guida mirate a temperare le esigenze precauzionali con il rispetto delle regole religiose. UCOII, *Vademecum. Ritualità funebre per la comunità islamica italiana*, 19 marzo 2020 (<https://www.ucoii.org/wp-content/uploads/2020/03/VADEMECUM-RITUALITA-FUNE-BRE-PER-LA-COMUNITA-ISLAMICA-IN-ITALIA-1-1.pdf>); A. MADERA, *L'impatto del COVID-19 sulle minoranze religiose in Italia*, in C. INGRATOCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali*, cit., pp. 151-164.

<sup>51</sup> MUSLIM COUNCIL OF BRITAIN, *Together in Tribulation: British Muslims and the COVID-19 Pandemic*, novembre 2020 (<https://mcb.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Together-in-Tribulation-British-Muslims-and-the-COVID-19-Pandemic.pdf>).



dell'aumento del rischio di diffusione dell'infezione, con conseguenti ordini di chiusura della maggior parte dei *mikwabs* pubblici<sup>52</sup>.

La seconda sezione si concentra su uno specifico caso-studio, ossia la comunità ebraica di Antwerp, e fornisce un'analisi approfondita di una decisione del Consiglio di Stato belga dell'8 dicembre 2020. Le parti ricorrenti erano varie associazioni ebraiche, che hanno contestato un decreto che limitava in maniera stringente la dimensione collettiva della loro vita religiosa, a causa della crisi sanitaria determinata dal coronavirus.

La questione in esame è, pertanto, se una minoranza religiosa abbia subito una discriminazione indiretta rispetto alle religioni tradizionali e se quindi le misure precauzionali fossero state effettivamente religiosamente neutrali.

In Belgio, nell'ottobre 2020, alla luce della situazione epidemiologica, gli assembramenti religiosi erano stati vietati ed erano stati imposti limiti rigorosi alle cerimonie religiose, vale a dire era stato stabilito un numero massimo di fedeli autorizzati a partecipare in presenza, al fine di consentire la registrazione e la trasmissione via streaming. La chiusura dei luoghi di culto per esigenze sanitarie pertanto aveva imposto una riorganizzazione delle attività religiose ai fini dello svolgimento da remoto, e la ricerca di modalità alternative per praticare il culto nel rispetto sia delle regole religiose sia delle misure precauzionali. Le ragioni sottese a un trattamento giuridico indirettamente discriminatorio verso una specifica comunità sono tuttavia "complesse", connesse a situazioni di disuguaglianza strutturale e intrecciate con la "vulnerabilità socio-economica preesistente" della stessa appartenenza minoritaria<sup>53</sup>.

Va premesso come la pandemia abbia evidenziato lo status di vulnerabilità di alcune comunità ebraiche (come quelle ortodosse), che sono state colpite in modo sproporzionato in vari contesti giuridici dalle misure precauzionali (New York, Israele)<sup>54</sup>. Sin dallo scoppio della pandemia, i

---

<sup>52</sup> **M.A.M. PUSTERLA**, *Menstrual Impurity and Ritual Baths during the COVID-19 Pandemic*, in *Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali*, OpenLab on Covid-19, 2021, pp. 1-6.

<sup>53</sup> **J. CREEMERS**, *Freedom of Religion and Belief in Belgium: some Religions are More Equal than Others*, in *TalkAbout*, 5 gennaio 2021 (<https://talkabout.iclrs.org/2021/01/05/freedom-of-religion-or-belief-in-belgium/>).

<sup>54</sup> Con riguardo all'uso della forza nello Stato di Israele contro le comunità ortodosse, **S. HENDRIX**, *As Virus Spikes Among UltraOrthodox, Israel Deploys Security Forces to Make Them Stay Home*, *The Washington Post*, 31 marzo 2020 (<https://www.washington>



media hanno inoltre stigmatizzato le comunità ebraiche alimentando discriminazioni e pregiudizi nei loro confronti: a causa delle loro regole organizzative interne e delle loro tradizioni sono state considerate responsabili della diffusione del contagio<sup>55</sup>. Il caso specifico della comunità ebraica di Anversa ha suscitato anche l'interesse degli studiosi di etnografia che hanno analizzato i tratti caratterizzanti di questa comunità, la sua identità frammentata, l'impatto delle regole emergenziali sulle pratiche e i rituali religiosi della comunità di fede, con particolare riguardo alla sua componente ortodossa, la sua capacità di comprensione e "internalizzazione" delle stesse regole<sup>56</sup>.

L'analisi del modello belga di relazioni tra Stato e Chiese consente di contestualizzare meglio le modalità statali di gestione della crisi sanitaria.

L'approccio adottato nella fase emergenziale sembra infatti coerente con il modello di pluralismo selettivo adottato dallo Stato belga. In questo scenario giuridico solo le religioni "riconosciute" godono di un trattamento preferenziale, ossia di forme di sostegno pubblico; tuttavia, l'accesso al riconoscimento implica un adeguamento ad alcuni parametri, articolati considerando un modello specifico di organizzazione confessionale, ossia quello della Chiesa cattolica. La partecipazione al sistema belga di riconoscimento richiede "una gerarchizzazione dell'autorità religiosa", la sottoposizione a un monitoraggio pervasivo delle attività religiose per verificare la sussistenza del requisito della "rilevanza sociale", e lo svolgimento di un "ruolo pubblico" da parte degli organi di rappresentanza

---

*post.com/world/middle\_east/as-virus-spikes-among-ultra-orthodox-israel-deploys-security-forces-to-make-them-stay-home/2020/03/31/94245adc-71f3-11ea-ad9b-254ec99993bc\_story.html*). Per uno studio approfondito del contesto statunitense, ove molto spesso sono insorte tensioni fra comunità ebraiche e autorità governative, e queste comunità sono state accusate di non rispettare le misure precauzionali, cfr. **G.C. UPTON**, *Locke in Lakewood: Locating the Proper Meaning of the Free Exercise of Religion in the Time of COVID-19*, in *Journal of Church and State*, vol. 64, 2022, pp. 581-599.

<sup>55</sup> **K.W. SUNDBERG, L.M. MITCHELL, D. LEVINSON**, *Health, Religiosity and Hatred: A Study of the Impacts of COVID-19 on World Jewry*, in *J. Relig. Health*, vol. 62, 2022, pp. 428-433.

<sup>56</sup> **J. VANHAMEL, M. MEUDEEC, E. VAN LANDEGHEM, M. RONSE, C. GRYSSELS, T. REYNIERS, A. ROTSAERT, C. DDUNGU, L. MANIRANKUNDA, D. KATSUVA, K. PEETERS GRIETENS e C. NÖSTLINGER**, *Understanding How Communities Respond to COVID-19: Experiences from the Orthodox Jewish Communities of Antwerp City*, in *International Journal for Equity in Health*, 2021, 70, p. 78 ss.



religiosa<sup>57</sup>. La pretesa pubblica che i gruppi confessionali strutturino la loro organizzazione interna e le loro attività in vista di una omologazione al modello maggioritario sembra mascherare un atteggiamento di diffidenza e pregiudizio pubblico verso forme di religiosità alternative e diverse rispetto alle tradizioni religiose più storicamente consolidate. Tale approccio si riflette sulle misure precauzionali adottate in Belgio, che rivelano una mancanza di comprensione da parte delle autorità pubbliche di ciò che riveste un significato importante e di ciò che è proibito dal punto di vista confessionale (ad esempio, i servizi di streaming o registrazione non sono consentiti all'interno di alcune comunità religiose). Emerge quindi come le misure siano state effettivamente formulate sulla base delle pratiche e dei riti propri delle cerimonie della religione maggioritaria, quella cattolica<sup>58</sup>.

Il Consiglio di Stato ha rilevato che il divieto governativo di celebrazioni religiose non ha tenuto conto delle esigenze specifiche delle comunità ebraiche in merito alle celebrazioni matrimoniali (la presenza di almeno 10 uomini, il divieto religioso di riprendere i fedeli nell'atto della preghiera in una sinagoga e la successiva diffusione delle immagini registrate), e ha identificato una restrizione sproporzionata della libertà di esercizio della religione nei confronti di una specifica appartenenza minoritaria. Pertanto, il giudice ha imposto al governo di rettificare le misure adottate entro cinque giorni, e di predisporre nuove regole precauzionali consultando i rappresentanti delle comunità religiose e filosofiche. Il Consiglio di Stato, condannando l'operato governativo, ha abbandonato il suo approccio deferenziale nei confronti dell'Esecutivo. Pur pronunciando la sua decisione in una situazione di elevata urgenza, il giudice si è sforzato di realizzare un più sostanziale bilanciamento tra gli standard di precauzione e proporzionalità. In effetti, la corte ha valutato attentamente il caso, tenendo seriamente in considerazione la necessità e la proporzionalità delle misure, l'esistenza di un interesse statale impellente, la durata delle misure, il loro impatto disparitario sulle cerimonie religiose di diverse comunità di fede, la gravità dell'onere sull'esercizio della religione, la disponibilità di misure meno restrittive<sup>59</sup>. Esaminando il caso

---

<sup>57</sup> J. CREEMERS, *Freedom of Religious Assembly*, cit., p. 117.

<sup>58</sup> J. CREEMERS, *Freedom of Religious Assembly*, cit., p. 117.

<sup>59</sup> A tale proposito, i ricorrenti avevano segnalato la possibilità di ricorrere a misure alternative meno invasive della libertà di esercizio della religione, che le sinagoghe avevano



attraverso le lenti della proporzionalità, la corte è riuscita ad armonizzare i diritti fondamentali in gioco. In particolare, il Consiglio di Stato ha sottolineato con forza che, anche in tempi di crisi, le esigenze specifiche delle comunità religiose dovrebbero essere prese in considerazione nell'ambito delle misure precauzionali adottate, e che non compete alle autorità secolari stabilire le modalità più appropriate con cui una comunità religiosa pratica la propria fede<sup>60</sup>.

Tale approccio rivela come la pandemia abbia offerto l'occasione ai giudici di riflettere sulla diversità religiosa e la loro capacità di modificare i loro *consueti standard of review* per tenere conto delle specifiche esigenze di alcuni gruppi minoritari, offrendo rimedio rispetto alle interferenze governative in aspetti di preminente rilievo confessionale<sup>61</sup>.

Di fatto, il caso belga mette in luce una mancanza di dialogo tra gli attori pubblici e alcune comunità religiose. La prospettiva giuridica deve tener conto dei risultati di una analisi etnografica, da cui emerge uno scollamento tra la percezione "interna" (difficoltà ad adeguarsi alle misure precauzionali per la loro continua evoluzione, o per la loro diffusione dopo l'inizio dello *Shabbat* ebraico, mancanza di utilizzo di dispositivi tecnologici da parte di alcune comunità Haredi, irrisolte barriere linguistico/culturali) e quella "esterna" della risposta ebraica alla crisi sanitaria<sup>62</sup>. I media fiamminghi hanno sottolineato l'alto rischio della diffusione del contagio da Covid-19 all'interno della comunità ebraica di Anversa, a causa delle abitudini di vita (frequenti riunioni, viaggi verso i paesi di origine), indipendentemente dalle assicurazioni fornite dai leader religiosi che la

---

autonomamente predisposto tra la prima e la seconda ondata della pandemia (distribuzione di opuscoli informativi sulle regole da seguire all'ingresso delle sinagoghe, uso delle mascherine, mantenimento della distanza di un metro e mezzo fra i partecipanti, predisposizione di lastre di plexiglass tra i banchi, distribuzione di igienizzanti per le mani, ventilazione dei locali, disinfezione delle attrezzature e delle sale di preghiera, divieto di canto collettivo, controllo degli assembramenti, raccolta di informazioni al fine di facilitare il tracciamento dei contatti).

<sup>60</sup> L.L. CHRISTIANS, A. OVERBEEKE, *Derecho belga sobre los grupos religiosos frente al desafío de la crisis sanitaria del COVID-19. Normativa de crisis entre viejos reflejos y nuevas realidades*, in J. MARTÍNEZ-TORRÓN e B. RODRIGO LARA (eds.), *COVID-19 y libertad religiosa*, Lustel, Madrid, 2021, pp. 97-118.

<sup>61</sup> J. BERNAERTS, A. OVERBEEKE, *Case Law on the Freedom of Religion during the Covid-19 Crisis in Belgium*, in *Journal of Church and State*, vol. 64.4, 2022, pp. 663-682.

<sup>62</sup> J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond*, cit., p. 78 ss.



comunità avrebbe rispettato le misure precauzionali<sup>63</sup>. Questo approccio dei media, che hanno dipinto la comunità ebraica come un focolaio pandemico, ha determinato un aumento dell'antisemitismo, di forme di discriminazione e la sottoposizione a un regime di sorveglianza sproporzionata<sup>64</sup>. La dottrina riporta ulteriori episodi verificatisi nel 2021, durante i quali la comunità ebraica di Anversa è stata nuovamente al centro dell'attenzione dei media in seguito all'emergere di nuove tensioni con le autorità pubbliche. Tali episodi avvalorano l'ipotesi che durante la pandemia le comunità ebraiche abbiano subito forme sproporzionate di monitoraggio, sorveglianza, di pregiudizio e *scapegoating* da parte dei media e degli attori pubblici<sup>65</sup>.

Alla luce di tali considerazioni è ancor più significativo che il Consiglio di Stato abbia sollecitato il coinvolgimento delle comunità religiose nel processo decisionale, evidenziando la necessità dell'apertura di un dialogo tra gli attori religiosi e le autorità pubbliche per facilitare l'attuazione di politiche inclusive. In tal modo, il trattamento delle minoranze si allinea a quello riconosciuto alla confessione maggioritaria in una precedente decisione, in cui il Consiglio di Stato aveva decretato che eventuali forme di modifica delle misure anti-COVID “must also be coordinated with the representatives of the various worship services”<sup>66</sup>. Di fatto, in una situazione di urgenza, i processi di consultazione avevano in prima battuta coinvolto in maniera selettiva solo quegli interlocutori confessionali con cui lo Governo era abituato a relazionarsi (ossia le organizzazioni religiose e filosofiche “riconosciute” e beneficiarie di forme di finanziamento pubblico), escludendo le altre comunità di fede<sup>67</sup>.

### 3 - Pandemia e crisi economica: l'impatto sulle minoranze religiose

La parte conclusiva della seconda sezione approfondisce l'impatto della crisi sanitaria sui gruppi confessionali dal punto di vista economico. In

---

<sup>63</sup> J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond*, cit., p. 78 ss.

<sup>64</sup> J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond*, cit., p. 78 ss.

<sup>65</sup> J. CREEMERS, *Freedom of Religious Assembly*, cit., p. 130.

<sup>66</sup> Council of State, no. 247.674, 28 May 2020, para 10 (*Suenens, Junker, Dufaus, Van Craenenbroeck*).

<sup>67</sup> L.L. CHRISTIANS, A. OVERBEEKE, *Derecho belga*, cit., p. 97.





particolare modo, la seconda sezione esamina come, in vari scenari europei, che prevedono diversi modelli di finanziamento pubblico a favore delle organizzazioni religiose, l'interruzione delle celebrazioni religiose "in presenza" abbia avuto sicuramente un impatto sui bilanci delle confessioni religiose, ostacolando quei canali di finanziamento derivanti dalle donazioni libere dei fedeli in occasione delle celebrazioni religiose<sup>68</sup>. Solo alcuni ordinamenti (Latvia) hanno sopperito al declino delle entrate prevedendo forme di sostegno economico per le organizzazioni religiose e per i ministri di culto<sup>69</sup>. In alcuni contesti, le comunità religiose minoritarie hanno sofferto maggiormente le ricadute in termini economici della pandemia (Spagna)<sup>70</sup>. Nel Regno Unito, le comunità islamiche hanno subito una significativa riduzione delle loro entrate a causa della chiusura delle moschee, in particolare durante il periodo del Ramadan, nel quale in genere le moschee ricevono più ingenti donazioni in denaro da parte dei fedeli. Per questa ragione sono state attivate piattaforme mirate a realizzare forme di *crowdfunding online*<sup>71</sup>. Ovviamente l'impatto è stato significativo soprattutto in quei contesti ove non è prevista legislativamente per i gruppi religiosi alcuna forma di supporto pubblico. In taluni scenari, il declino delle risorse economiche è derivato altresì non solo dalla riduzione delle erogazioni liberali in conseguenza della sospensione dei servizi e delle festività religiose (Chiesa Cattolica, Islam), ma pure dalla sospensione dei pellegrinaggi religiosi<sup>72</sup>.

L'approccio dei diversi stati alla crisi economica delle chiese segnala il riconoscimento (o meno) del ruolo "sociale" delle comunità religiose, quali soggetti non solo fornitori di assistenza e conforto religioso, ma pure come attori tradizionalmente impegnati in diversi settori sociali (istruzione, sanità, assistenza sociale), in prima linea durante la pandemia nella costruzione di un approccio resiliente.

---

<sup>68</sup> B. CONWAY, *The Influence of the COVID-19 Pandemic on Religion: The Case of Ireland*, in B. CONWAY, L. KÜHLE, F. ALICINO e G. BİRSAN (eds.), *Religion, Law and COVID-19 in Europe. A Comparative Analysis*, Helsinki University Press, Helsinki, 2024, pp. 95-114.

<sup>69</sup> A. STASULANE, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Religion in Latvia*, ivi, pp. 265-286.

<sup>70</sup> R. MARTINEZ-QUADROS, *Impact of COVID-19 on Religions in Spain: Sociological Reflections on Religious Freedom and Practices*, ivi, pp. 181-198.

<sup>71</sup> MUSLIM COUNCIL OF BRITAIN, *Together in Tribulation*, cit.

<sup>72</sup> B. CONWAY, *The Influence of the COVID-19*, cit., pp. 95-114.



Nel contesto statunitense la dottrina ha segnalato un approccio benevolente, per cui le organizzazioni confessionali sono state parificate agli operatori economici, e hanno potuto beneficiare di appositi programmi di ristoro economico predisposti dal Governo su un piano di parità (purché il 75% dei finanziamenti pubblici fosse utilizzato per il pagamento del personale), senza alcun pregiudizio per la loro identità e affiliazione religiosa e per la loro struttura organizzativa<sup>73</sup>.

A sua volta, lo Stato italiano è intervenuto con diverse misure di ristoro economico, di cui però non hanno beneficiato le attività di culto in senso stretto. Come si segnala nella seconda sezione, il d.l. 18/2020 ha introdotto agevolazioni fiscali per promuovere erogazioni liberali finalizzate a fronteggiare e gestire l'emergenza sanitaria, in particolare con riguardo alle misure urgenti di solidarietà alimentare. Tali erogazioni potevano avvenire a favore o per il tramite di varie entità, fra cui gli enti religiosi civilmente riconosciuti. Tali provvidenze però sono state destinate esclusivamente alle finalità sopra-menzionate, per cui non sono state previste forme di sostegno economico alle parrocchie in difficoltà. La riduzione delle offerte ha pertanto messo in crisi i bilanci soprattutto delle "piccole chiese", ossia delle parrocchie di paesi di piccole dimensioni e lontane dalle città<sup>74</sup>.

Nella terza sezione (che appare come la naturale prosecuzione della seconda), sono analizzate ulteriori implicazioni economiche della crisi sanitaria sui gruppi confessionali, in particolare l'impatto che ha avuto la pandemia sul sistema italiano di finanziamento delle confessioni religiose (il meccanismo dell'8 per mille), notando come la situazione pandemica abbia determinato una riduzione degli introiti derivanti dall'otto per mille a favore delle confessioni religiose. Di tale declino ha sofferto in particolar modo la Chiesa cattolica, in quanto un certo numero di fedeli ha preferito destinare tale quota allo Stato, quale attore in prima linea nella lotta contro la pandemia, mentre le appartenenze minoritarie hanno mantenuto un più

---

<sup>73</sup> **A. MADERA**, *The Impact of Coronavirus on Public Funding of Religious Organizations*, in *Canopy Forum*, 2 ottobre 2020 (<https://canopyforum.org/2020/10/02/the-impact-of-coronavirus-on-public-funding-of-religious-organizations/>); **M. CHOPKO**, *The Constitutionality of Providing Public Funds for U.S. Houses of Worship during the Coronavirus*, in *Laws MDPI*, vol. 10, 2021, p. 8 ss.

<sup>74</sup> **R. GIGLIANO**, *Il grido d'aiuto dei parroci, la pandemia e la crisi delle parrocchie*, 12 novembre 2020 ([lucedimaria.it/covid-grido-aiuto-parroci-crisi-offerte/](https://lucedimaria.it/covid-grido-aiuto-parroci-crisi-offerte/)).



elevato livello di coesione. Questo dato ci induce a interrogarci se la pandemia abbia accelerato la secolarizzazione sociale<sup>75</sup> o se il declino sia un segnale della sempre più vasta sfiducia verso questo sistema di finanziamento delle confessioni<sup>76</sup>.

In tale periodo di crisi è quindi ancor più apprezzabile che diverse comunità di fede abbiano deciso di utilizzare una parte degli introiti derivanti dall'otto per mille per iniziative di natura umanitaria. Si è orientata in tale direzione non solo la CEI, ma anche ulteriori gruppi beneficiari di intesa con lo Stato (chiese valdesi e metodiste<sup>77</sup>, UCEBI<sup>78</sup>, UBI<sup>79</sup>). Un grande spirito di solidarietà e senso civico è stato manifestato tuttavia anche da gruppi confessionali privi di Intesa con lo Stato (comunità islamiche)<sup>80</sup>, che non potendo contare sulle risorse derivanti dall'8 per mille, hanno raccolto erogazioni liberali fra i fedeli per contribuire a dare un fattivo supporto alla gestione della pandemia.

#### 4 - Vaccini e nuove forme di obiezione di coscienza

Nella quarta sezione viene affrontata infine la questione delle vaccinazioni obbligatorie, che ha ulteriormente esacerbato le tensioni fra tutela della salute pubblica in una situazione di emergenza e istanze di libertà religiosa. Lo sviluppo dei vaccini e la loro rapida diffusione hanno rappresentato un traguardo importante per le politiche pubbliche volte ad arginare la diffusione del virus, in vista del raggiungimento della cosiddetta

---

<sup>75</sup> G. BIRSAN, *Religion-COVID-19 Interplay in Romania*, in B. CONWAY, L. KÜHLE, F. ALICINO e G. BÎRSAN (eds.), *Religion, Law*, cit., pp. 421-444.

<sup>76</sup> S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLO, *Aporie e opacità dell'otto per mille tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020, pp. 1-32.

<sup>77</sup> *Coronavirus: le chiese valdesi e metodiste stanziavano 8 milioni di euro*, 6 maggio 2020 (<https://www.ottopermillevaldese.org/coronavirus-le-chiese-valdesi-e-metodiste-stanziano-8-milioni-di-euro/>).

<sup>78</sup> *Interventi UCEBI per l'emergenza COVID-19* (<https://www.ottopermillebattista.org/interventi-ucebi-per-lemergenza-covid-19/>):

<sup>79</sup> M.I. MACIOTI, *Buddhisti di fronte al COVID-19*, in E.C. DEL RE, P. NASO (a cura di), *Religioni e pandemia in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, pp. 141-184.

<sup>80</sup> *Coronavirus: comunità islamiche in Italia donano più di 500.000 euro*, 23 aprile 2020 (<https://islamshia.org/coronavirus-comunita-islamiche-in-italia-donano-piu-di-500-mila-euro/>).



“immunità di gregge” e del progressivo ritorno alla normalità. L'imposizione della vaccinazione obbligatoria, tramite il ricorso a vaccini di nuova generazione, ha costituito tuttavia un argomento estremamente divisivo, non solo a livello scientifico ma pure nel dibattito pubblico, generando una polarizzazione di opinioni a favore o contro l'imposizione di tale obbligo<sup>81</sup>.

Le politiche di *mandatory vaccinations* hanno sicuramente costituito un ulteriore banco di prova della capacità degli ordinamenti democratici post-secolari di venire incontro a una crescente diversità di credo e di religione, sia pure nell'ambito di diverse letture del principio di neutralità statale, rappresentando uno stress test per la tenuta del principio del “ragionevole accomodamento” della libertà di coscienza e di credo. La questione cruciale è se, e fino a che punto, il bilanciamento fra regole generali ed eccezioni possa essere riproposto nei termini già esaminati in precedenza con riguardo alle limitazioni imposte dal contenimento della pandemia, essendo in gioco nuove variabili.

Nell'ambito di un crescente fenomeno di “medicalizzazione della religione”<sup>82</sup>, la questione del vaccino ha rivitalizzato il dibattito fra gli studiosi del rapporto fra diritto e religione, con riguardo alla possibilità di qualificare una controversa forma di disobbedienza civile (ossia il rifiuto della vaccinazione obbligatoria sulla base di presunti motivi religiosi) nell'ambito delle nuove forme di obiezione di coscienza, e di considerarla meritevole di un regime di eccezione rispetto alle regole generali<sup>83</sup>. Tale forma di rifiuto trova infatti il suo fondamento in ragioni distinte da forme di riluttanza dovute alla paura di effetti collaterali, alle scarse conoscenze scientifiche o alla mera sfiducia nell'efficacia dei vaccini<sup>84</sup>.

Sicuramente alcune confessioni religiose hanno manifestato tradizionalmente un atteggiamento esitante verso i vaccini. Un recente

---

<sup>81</sup> A. MADERA, *Mandatory Vaccination v. Conscientious Objection: A Comparative Analysis between the US and the European Approach*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2023, pp. 129-188.

<sup>82</sup> L.O. GOSTIN, S. WETTER, *Public Health in the Crosshairs of Culture Wars*, in *JAMA Health Forum*, 5(2), 2024, pp. 1-3; J.A. MORONE, *Coronavirus and Culture War: Blunders, Defiance, and Glimmers of Solidarity*, in *Political Science Quarterly*, vol. 139, 2024, pp. 257-266.

<sup>83</sup> I LEIGH, *Vaccination, Conscientious Objection and Human Rights*, in *Legal Studies*, 2022, p. 201-220.

<sup>84</sup> A. MADERA, *Mandatory Vaccination*, cit., pp. 129-188.



studio ha individuato quattro tipologie di scetticismo al vaccino religiosamente motivato:

“a worldview clash type, in which vaccines do not make sense as a health intervention; (2) a divine will type, which represents a form of passive fatalism; (3) an immorality type, which considers some vaccines unethical because of their production or effect; (4) an impurity type, pointing to ingredients that will defile the body; and (5) a conspiracy type, in which a vaccine plot is targeting a religious group”<sup>85</sup>.

Altri studiosi hanno raggruppato in tre categorie le cause di rifiuto della vaccinazione per ragioni connesse alla religione: “violation of prohibition against taking life [...] violation of dietary laws [...] interference with natural order by not letting events to take their course”<sup>86</sup>. Anche la dottrina italiana ha analizzato in modo puntuale e approfondito l’atteggiamento di alcune minoranze religiose e le ragioni connesse al loro specifico credo che sono alla base del rifiuto della vaccinazione<sup>87</sup>. Di fatto la maggioranza dei gruppi confessionali (fra cui Cristianesimo, Islam, Ebraismo) si sono però schierati a favore delle vaccinazioni, sollecitando i loro fedeli ad aderire a questo obbligo.

A tale proposito, la quarta sezione di questo lavoro analizza l’atteggiamento di cauta apertura verso i vaccini di nuova generazione da parte della Chiesa cattolica, che ne ha riconosciuto l’accettabilità morale durante una situazione di emergenza pandemica, fino al momento in cui non siano disponibili vaccini “eticamente ineccepibili”<sup>88</sup>. La Chiesa ha sollecitato l’adesione alla campagna vaccinale, e ha ribadito l’esigenza di un’equa accessibilità e distribuzione dei vaccini, con una particolare

---

<sup>85</sup> **H.A. TRANGERUD**, “What is The Problem with Vaccines?” *A Typology of Religious Vaccine Skepticism*, in *Vaccine*, vol. 14, 2023, pp. 1-7.

<sup>86</sup> **J. GRABENSTEIN**, *What the World’s Religions Teach, Applied to Vaccines and Immune Globulins*, in *Vaccine*, vol. 31, 2013, p. 2011.

<sup>87</sup> **M.L. LO GIACCO**, *Il rifiuto delle vaccinazioni obbligatorie per ragioni di coscienza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, pp. 42-43.

<sup>88</sup> **CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE**, *Nota della Congregazione per la Dottrina della Fede sulla moralità dell’uso di alcuni vaccini anti-COVID-19*, 21 dicembre 2020, [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_20201221\\_nota-vaccini-anticovid\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20201221_nota-vaccini-anticovid_it.html).



attenzione ai soggetti più bisognosi e vulnerabili<sup>89</sup>. Inoltre, come evidenzia la quarta sezione, ha concretamente collaborato sinergicamente, tramite tutte le sue articolazioni territoriali, a favorire la diffusione e distribuzione delle dosi vaccinali<sup>90</sup>.

Di fatto, l'impegno in vista di una ampia ed equa distribuzione dei vaccini ha visto non solo l'impegno dei singoli gruppi religiosi, ma pure lo sviluppo di network interconfessionali in vista dell'elaborazione di strategie condivise<sup>91</sup>.

Studi di natura antropologica rivelano però una forte esitazione e sfiducia nei confronti delle politiche pubbliche volte a imporre vaccini anti-COVID-19 in alcune specifiche comunità religiose e il fallimento degli attori pubblici a veicolare in maniera efficace informazioni scientifiche e linee-guida da seguire, allorquando in tali processi di trasmissione non siano coinvolti *stakeholders* che abbiano una conoscenza approfondita dei bisogni specifici di queste comunità e siano in grado di mettere in atto strategie rispettose del loro bagaglio religioso e culturale<sup>92</sup>.

La sfida dei vaccini ha fatto anche emergere la multivocalità dei gruppi fideistici, e la presenza di voci dissidenti all'interno di confessioni che hanno supportato le campagne vaccinali. La proliferazione delle istanze di esenzione costituiscono infatti il frutto di una crescente "individualizzazione" e "frammentazione" delle credenze religiose<sup>93</sup>, e

---

<sup>89</sup> COMMISSIONE VATICANA COVID-19 IN COLLABORAZIONE CON LA PONTIFICIA ACCADEMIA PER LA VITA, *Nota Vaccino per tutti. 20 punti per un mondo più giusto e sano*, 29 dicembre 2020 ([https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_academies/acdlife/documents/rc\\_pont-acd\\_life\\_doc\\_20201229\\_covid19-vaccinopertutti\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_academies/acdlife/documents/rc_pont-acd_life_doc_20201229_covid19-vaccinopertutti_it.html)).

<sup>90</sup> A. VICINI, *Papa Francesco, i vaccini e la sfida globale*, in *La Civiltà Cattolica*, vol. 4115, 2021, 423-433.

<sup>91</sup> CONSIGLIO ECUMENICO DELLE CHIESE (CEC) E CONGRESSO EBRAICO MONDIALE (WJC), *Invitation to reflection and engagement on ethical issues related to COVID-19 vaccine distribution*, 22 dicembre 2020 ([https://www.oikoumene.org/sites/default/files/2020-12/20\\_12%20COVID-19%20vaccination%20rollout%20ethical%20issues\\_WCC%20and%20WJC%20%20joint%20statement\\_FINAL.pdf](https://www.oikoumene.org/sites/default/files/2020-12/20_12%20COVID-19%20vaccination%20rollout%20ethical%20issues_WCC%20and%20WJC%20%20joint%20statement_FINAL.pdf)).

<sup>92</sup> L. CARMODY, D. ZANDER, E. KLEIN, M.J. MULLIGAN, A.L. CAPLAN, *Knowledge and Attitudes Toward Covid-19 and Vaccines Among a New York Haredi-Orthodox Jewish Community*, in *Journal of Community Health*, vol. 46, 2021, pp. 1161-1169.

<sup>93</sup> A. FLESCHER, *How Well Do Religious Exemptions Apply to Mandates for COVID-19 Vaccines?*, in *Religions*, vol. 14(5), 2023, p. 569 ss.





dell'emergere di credenze idiosincratiche o ibride<sup>94</sup>. Le istanze di esenzioni religiose "senza religione", o l'atteggiamento di rifiuto da parte di un "fedele" verso i precetti e gli insegnamenti della propria comunità religiosa, a cui egli pretende di sostituire le proprie più profondamente radicate convinzioni morali o etiche, generano sicuramente nuove criticità<sup>95</sup>.

Nel contesto statunitense, le rivendicazioni di coscienza contro le vaccinazioni oggi vanno sempre più ricondotte al dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla maggiore o minore ampiezza dell'ambito di protezione offerto dalla tutela costituzionale normativa della libertà religiosa. Tali rivendicazioni hanno condotto a una nuova fase del dibattito sulle esenzioni religiose, in quanto sempre più connesse a forme di obiezione di coscienza individuale, che non implicano una fede religiosa o l'appartenenza a una comunità religiosa. Le rivendicazioni di esenzioni religiose a una previsione normativa sono crescentemente fondate su convinzioni sincere e significative, che svolgono nella vita dell'individuo un ruolo equivalente a una fede religiosa<sup>96</sup>.

La sfida dei vaccini ha infatti messo in luce la irrisolta tensione fra le istanze di riconoscimento di una "specialità" della tutela del fenomeno religioso e quelle di una parificazione di tutela fra fedi religiose, nuove forme di spiritualità e convinzioni di natura etico morale profondamente radicate nella coscienza<sup>97</sup>. Se una estensione incontrollata di un regime di specialità rischia di alterare il delicato equilibrio fra regole ed eccezioni, a detrimento dell'effettivo perseguimento di importanti finalità pubbliche, la neutralizzazione totale del fattore religioso va a pregiudizio delle più genuine istanze etiche e fideistiche, soprattutto di quelle minoritarie<sup>98</sup>. D'altra parte, qualora il fattore religioso (nel senso tradizionale) non venisse considerato rilevante per lo scrutinio di richieste di esenzione basate su forme di obiezione di coscienza individuale, quali parametri o criteri

---

<sup>94</sup> **T.I. BURTON**, *Strange Rites: New Religions for a Godless World*, Public Affairs, New York, 2020, p. 22. *Brown v. Children's Hospital of Philadelphia*, 794 Fed. App. 226 (3<sup>rd</sup> Cir. 2020).

<sup>95</sup> **M.L. MOVSESIAN**, *The New Thoreau*, in *Loyola University Chicago Law Journal*, vol. 54(2), 2022, pp. 539-577.

<sup>96</sup> **A. MADERA**, *Mandatory Vaccination*, cit., p. 129 ss., e la bibliografia ivi citata.

<sup>97</sup> **M. SCHWARTZMAN**, *What if Religion is not Special?*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 79, 2012, p. 1351 ss.

<sup>98</sup> **F. BOUCHER**, *Exemptions to the Law, Freedom of Religion and Freedom of Conscience in Postsecular Societies*, in *Philosophy and Public Issues*, 2013/3, p. 159.



dovrebbero essere utilizzati per il bilanciamento fra l'interesse pubblico alla tutela della salute e della sicurezza della comunità rispetto a forme di genuina obiezione di coscienza fondate su un codice morale o etico di natura personale (di natura secolare o religiosa), o sull'integrità personale?

Va sottolineato che, fin dal 1905, la giurisprudenza della Corte Suprema ha sancito che "[t]he right to practice religion freely does not include liberty to expose the community or the child to communicable disease or the latter to ill health or death"<sup>99</sup>. Sebbene vari Stati, fruendo del margine di discrezione loro riconosciuto in materia, a partire dal 1960 abbiano introdotto esenzioni di natura sanitaria, religiosa o anche personale ai vaccini<sup>100</sup>, più di recente è stato ribadito che non sussisterebbe un diritto costituzionalmente fondato a ottenere un regime di esenzione nei confronti dei *vaccine mandates* imposti tramite leggi religiosamente neutrali e di generale applicabilità<sup>101</sup>. Ancor prima dell'insorgenza della crisi sanitaria generata dalla diffusione del COVID-19, la tensione fra un crescente aumento delle istanze di esenzione, e lo scetticismo verso questa forma di *conscientious objection*, ha catalizzato una delle emergenti *culture wars*<sup>102</sup>. In un clima di crescente politicizzazione del fenomeno religioso, parte della dottrina ha addirittura identificato nel rifiuto religiosamente motivato al vaccino un riflesso del nazionalismo cristiano, che giunge a porre l'autorità interpretativa dei testi religiosi nelle mani del singolo individuo<sup>103</sup>. Inoltre,

---

<sup>99</sup> *Jacobson v. Massachusetts*, 197 US 11 (1905); *Zucht v. King*, 260 U.S. 174, 176 (1922); *Prince v. Massachusetts*, 321 U.S. 158, 166-67 (1944).

<sup>100</sup> NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, *States with Religious and Philosophical Exemptions from School Immunization Requirements*, April 30, 2021 (<https://www.ncsl.org/research/health/school-immunization-exemption-state-laws.aspx>).

<sup>101</sup> *Employment Div., Dept. of Human Resources of Oregon v. Smith*, 494 U.S. 872, 888-89 (1990).

<sup>102</sup> Parte della dottrina ha addirittura sostenuto che "proponents of characterizing these exemptions as legitimate, misconstrue autonomy and abuse the reputation of the religious traditions they invoke in defense of their endeavors to opt out": A. FLESCHER, *How Well Do*, cit., p. 570. Cfr. pure A. MADERA, *Mandatory Vaccination*, cit., p. 129 ss.

<sup>103</sup> A. FLESCHER, *How Well Do*, cit., p. 582: "This interpretation of the explanation of the shift to individual authority in claims of religious exemption is a kind of exceptionalism that utilizes subjectivism for purposes of nationalistic preference. In this account, rules that come from the authority of the state, especially in heterogeneous, pluralistic settings, take a back seat to the imperative of Christian, and "American", interest. According to Christian nationalism, no "outside" authority is empowered to supersede native representations of one's manifest destiny among God's favored. At once, a radically individualistic account



il riemergere di virus contagiosi, le crescenti esitazioni dei genitori verso le vaccinazioni obbligatorie dei minori, e la forte opposizione di alcune appartenenze religiose (ad esempio comunità ortodossa ebraica nello Stato di New York) hanno innestato una reazione legislativa di chiusura, volta a eliminare eccezioni religiosamente motivate dal dettato normativo (New York, California)<sup>104</sup>. Nel 2021 altri Stati hanno adottato lo stesso indirizzo legislativo, eliminando le eccezioni religiosamente fondate agli obblighi vaccinali per l'accesso al sistema scolastico.

A seguito dell'esplosione della pandemia da COVID-19, una serie di misure pubbliche sono state adottate per imporre la vaccinazione nei confronti dei dipendenti pubblici, degli appartenenti alle forze militari, dello staff delle strutture sanitarie. Datori di lavoro pubblici e privati, scuole e università hanno iniziato a introdurre il requisito della vaccinazione. Tali misure hanno dato luogo a una proliferazione di rivendicazioni di violazioni del diritto alla privacy, all'autodeterminazione, al rifiuto di trattamenti sanitari, alla libertà di coscienza e di religione<sup>105</sup>.

Il dilemma più recente affrontato dalla giurisprudenza statunitense riguarda l'effettiva "neutralità" delle *mandatory vaccination laws* che non prevedono esenzioni per istanze non motivate da ragioni di natura non sanitaria, a detrimento di istanze fondate su ragioni di natura ideologica, morale e religiosa. L'ala conservatrice della Corte Suprema, in una *dissenting opinion* volta a smantellare il tradizionale atteggiamento giudiziario deferenziale verso tali previsioni normative, ha sollevato complessi interrogativi. Può la previsione normativa di esenzioni di natura medica all'obbligo vaccinale "indebolire" la neutralità religiosa di una misura pubblica di generale applicabilità, e considerarsi discriminatoria, qualora non estenda il medesimo trattamento alle rivendicazioni religiosamente motivate<sup>106</sup>? Lo Stato è tenuto a invocare una *compelling*

---

of choice and freedom in society is also a tribalist one, bereft of concession and compromise".

<sup>104</sup>G.C. UPTON, *Locke in Lakewood*, cit., pp. 581-599.

<sup>105</sup>A. MADERA, *COVID-19 Vaccines v. Conscientious Objections in the Workplace: How to Prevent a New Catch-22*, 30 aprile 2021, in *Canopy Forum* (<https://canopyforum.org/2021/04/30/covid-19-vaccines-v-conscientious-objections-in-the-workplace-how-to-prevent-a-new-catch-22/>).

<sup>106</sup>Z. ROTHSHILD, *Individualized Exemptions, Vaccine Mandates and the New Free Exercise Clause*, in *The Yale Law Journal Forum*, 14 aprile 2022, p. 1111.



*reason* per giustificare una disparità di trattamento fra esenzioni mediche e religiose<sup>107</sup>? Le politiche vaccinali che non prevedono esenzioni religiose impongono un onere sproporzionato e discriminatorio all'esercizio della libertà di religione, che verrebbe "selettivamente" assoggettata a un trattamento discriminatorio<sup>108</sup>?

Gli Stati Uniti non sono l'unico scenario in cui le tensioni relative al vaccino sono culminate in aspre controversie giudiziarie. Nel 2021, l'introduzione in numerosi Stati europei di un obbligo vaccinale, almeno con riguardo ad alcuni contesti e ad alcune categorie di soggetti, anche in ordinamenti giuridici inclini a garantire regimi di eccezione alle regole generali per soddisfare specificità religiose, ha sollevato un ampio dibattito in relazione alla sua compatibilità con il sistema convenzionale di tutela dei diritti umani e il diritto antidiscriminatorio<sup>109</sup>. Nell'ambito della cornice delineata dagli standard europei, il principio di tutela della salute pubblica si interseca infatti con diverse declinazioni del principio di neutralità statale e la maggiore o minore disponibilità dei singoli Stati membri a riconoscere esenzioni connesse a forme di obiezione di coscienza<sup>110</sup>. Si tratta di un ambito, come è noto, in cui gli Stati europei godono di un ampio margine discrezionale con riguardo alla regolazione, alla portata dello stesso diritto e ai suoi limiti<sup>111</sup>. Di fronte a plurali istanze di rifiuto della vaccinazione

---

<sup>107</sup> *We the Patriots USA, Inc. v. Hochul*, 142 S. Ct. 734 (2021), *dissenting opinion* dei giudici Gorsuch, Alito e Thomas.

<sup>108</sup> *We the Patriots USA, Inc. v. Hochul*, 142 S. Ct. 734 (2021). **A. MADERA**, *Mandatory Vaccination*, cit., p. 129 ss.

<sup>109</sup> **J. KING, O. L. MOTTA FERRAZ, A. JONES**, *Mandatory COVID-19 Vaccination and Human Rights*, in *The Lancet*, vol. 399, 2022, pp. 220-222.

<sup>110</sup> In Italia l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021 ha introdotto l'obbligo di vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, impiegati sia nel pubblico che nel privato, qualificando tale obbligo come "requisito essenziale per l'esercizio della professione" e identificando quale unica eccezione la sussistenza di un "documentato pericolo per la salute". In caso di rifiuto non dovuto a ragioni di carattere medico, sono state previste sanzioni, quali la sospensione dal lavoro e la riduzione della retribuzione. La normativa non ha disciplinato pertanto la possibilità del rifiuto della vaccinazione connesso a motivazioni di carattere etico religioso.

<sup>111</sup> **R. NAVARRO VALS, J. MARTÍNEZ TORRÓN, M.J. VALERO ESTARELLAS**, *Eutanasia y objeción de Conciencia*, Madrid, Palabra, 2022, pp. 23-24; **A. MADERA**, *The Legal Regime of Conscientious Objection in Italy at the Crossroads between New Challenges and Transitions*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 57, 2021, pp. 1-30.



obbligatoria, le corti hanno dovuto cercare di trovare un equilibrio fra tutti i diritti fondamentali in gioco che trovano protezione a livello internazionale, sovra-nazionale e costituzionale, focalizzandosi sulla tutela dei diritti di natura sociale (come la tutela della salute pubblica) resa impellente dalla pandemia<sup>112</sup>.

La rivendicazione di un nesso fra l'imposizione di un obbligo di vaccinazione e l'insorgenza di una forma di discriminazione religiosa di natura indiretta potrebbe suscitare una certa diffidenza nell'operatore giudiziario, dal momento che la maggior parte dei gruppi confessionali hanno infatti assunto un atteggiamento collaborativo verso le campagne vaccinali e hanno veicolato una interpretazione del loro messaggio religioso volta a promuovere l'adesione dei loro fedeli. Purtuttavia, la premessa di neutralità su cui si fondano le democrazie europee impedisce alle autorità secolari di indagare sulla legittimità delle credenze religiose del ricorrente, sul loro fondamento teologico-dogmatico, sull'importanza e la natura obbligatoria che un determinato comportamento riveste all'interno di un sistema fideistico<sup>113</sup>.

Una analisi dell'obbligo vaccinale alla luce dell'art. 14 CEDU non risulta più agevole, in quanto l'imposizione di un obbligo di vaccinazione non può considerarsi come finalizzato a imporre un trattamento discriminatorio agli appartenenti a determinati gruppi fideistici. Resta da verificare se sia sostenibile che tale obbligo abbia un impatto asimmetrico su coloro che reputano che assoggettarsi al vaccino sia in contrasto con le loro convinzioni o credenze religiose. Va considerato che il concetto di discriminazione indiretta di natura religiosa è strettamente correlato all'idea che una misura pubblica abbia un impatto sproporzionato e penalizzante nei confronti di un gruppo. Sebbene i requisiti necessari affinché un coacervo sociale si qualifichi come gruppo costituiscano tuttora un'area grigia, l'esigenza di tale dimensione collettiva della rivendicazione

---

<sup>112</sup> **A. MADERA**, *Vaccini anti-COVID-19 e nuove forme di obiezione di coscienza: nuove sfide per l'esercizio della libertà religiosa?*, in L. BUSCEMA (a cura di), *La comunicazione della scienza. Volume in onore di Piero Angela*, Messina University Press, Messina, 2025, pp. 1253-1266.

<sup>113</sup> **M.J. VALERO ESTARELLAS**, *Freedom of Conscience of Healthcare Professionals and Conscientious Objection in the European Court of Human Rights*, in *Religions*, vol. 13, 2022, p. 558 ss.





è suscettibile di indebolire l'accesso per il singolo, portatore di un set di valori di natura individuale e soggettiva, alla tutela antidiscriminatoria<sup>114</sup>.

Le criticità sollevate dal riconoscimento di un diritto all'obiezione di coscienza ai vaccini sono chiaramente delineate dalla pronunzia *Vavricka v. Czech Republic*<sup>115</sup>, concernente l'imposizione dell'obbligo vaccinale per i bambini in età scolare ai fini dell'accesso al sistema scolastico pubblico da parte della normativa ceca. Le parti ricorrenti sostenevano la sussistenza di una violazione del loro diritto alla privacy e della loro libertà di coscienza e di religione. La Corte ha focalizzato la sua analisi sulla compatibilità dell'obbligo con l'art. 8 della Convenzione europea, affermando, alla luce di una puntuale analisi delle circostanze del caso, che gli standard di legittimità, necessità e proporzionalità fossero stati rispettati dalla normativa statale oggetto di esame<sup>116</sup>. La corte ha dedicato invece poco spazio alla pretesa violazione della libertà di coscienza e di credo dei ricorrenti, pur ribadendo quanto già affermato nella sua giurisprudenza precedente. Alla luce dell'ampio spettro di tutela offerto dall'art. 9 CEDU, che va ad abbracciare anche le fedi minoritarie, non convenzionali, e set di valori di natura filosofico-morale, il rifiuto di un individuo di associarsi a una previsione normativa statale deve essere connesso a un serio e insormontabile conflitto di coscienza, fondato su convinzioni e credenze (religiose o non-religiose) che possiedano un sufficiente livello di coerenza, serietà, coerenza e importanza, per poter ricadere sotto lo spettro di tutela

---

<sup>114</sup> **I. TRISPIOTIS**, *Mandatory Vaccinations, Religious Freedom and Discrimination*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, vol. 11, 2022, pp. 145-164.

<sup>115</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Vavříčka e Altri c. Repubblica Ceca*, ricorsi 47621/13 e 5 altri, 8 aprile 2021.

<sup>116</sup> In particolare hanno influito sull'esito della decisione la sussistenza del consenso scientifico sulla efficacia e sicurezza dei vaccini, la previsione normativa di esenzioni per ragioni sanitarie e della possibilità di esercizio dell'obiezione di coscienza, e il carattere moderato delle sanzioni imposte nell'ipotesi di inosservanza dell'obbligo. La Corte ha considerato altresì che i minori non vaccinati in conseguenza dell'opposizione dei genitori al vaccino sarebbero stati esclusi da importanti opportunità pedagogiche, tuttavia ha valutato che tale onere non avrebbe rivestito carattere sproporzionato, in quanto la privazione sarebbe stata di natura temporanea e avrebbe potuto avere rimedio. **I.J. NUGRAHA, J. MONTERO REGULES, M. VRANCKEN, VAVŘIČKA AND OTHERS V. THE CZECH REPUBLIC**. App. Nos. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15, 43883/15. At <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i%4001-209039>. *European Court of Human Rights (Grand Chamber)*, April 8, 2021, in *The American Journal of International Law*, vol. 116, 2022, p. 581; **A. MADERA**, *Vaccini anti-COVID-19*, cit. p. 1253 ss.





offerto dall'art. 9 della Convenzione europea<sup>117</sup>. Tali convinzioni o credenze devono altresì essere coerenti con il principio fondamentale del rispetto della dignità umana e devono essere correlate a un "weighty and substantial aspect of human life and behaviour"<sup>118</sup>. Nel caso di specie i ricorrenti non sono stati in grado di dimostrare la loro rivendicazione alla luce dell'articolo 9 della CEDU. In particolare, la Corte ha affermato che le loro opinioni critiche verso il vaccino non assurgessero a quel livello di serietà, cogenza, coerenza e importanza necessario per usufruire delle garanzie offerte dall'articolo 9. Infine, la Corte ha ribadito che l'articolo 9 non si estende a coprire qualunque atto che sia motivato o influenzato da convinzioni religiose. Esso non assicura un assoluto diritto di manifestare il proprio credo nello spazio pubblico né tanto offre al cittadino/fedele una *blanket immunity* dall'osservanza delle regole generali che governano la società civile<sup>119</sup>.

La pronuncia della corte rappresenta un cambio di paradigma rispetto alla giurisprudenza precedente<sup>120</sup>, in quanto sembra segnalare una prudente apertura verso il riconoscimento di un diritto all'obiezione di coscienza quando siano coinvolte convinzioni di natura genuina (religiosa o anche secolare) anche di natura individuale, purché il ricorrente dimostri la sussistenza di un serio e insormontabile conflitto di coscienza rispetto all'obbligo che gli viene imposto<sup>121</sup>. Purtroppo, la Corte ha confermato che agli Stati membri è accordato un ampio margine di apprezzamento in relazione all'introduzione di vaccinazioni obbligatorie. A tal proposito, la Corte sottolinea che, sebbene gli Stati membri abbiano un approccio condiviso verso le vaccinazioni, considerate come uno dei presidi più efficaci di tutela della salute pubblica, non sussista un consenso europeo con riguardo al modello da adottare al fine di assicurare il più elevato livello

---

<sup>117</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Bayatyan c. Armenia*, ric. 23459/03, 7 luglio 2011.

<sup>118</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Campbell and Cosans c. Regno Unito*, ricorsi 7511776, 7743/76, 23 marzo 1983.

<sup>119</sup> A. MADERA, *Vaccini anti-COVID-19*, cit., pp. 1253-1266.

<sup>120</sup> Commissione europea per i diritti umani, *Boffa c. San Marino*, ric. n. 26536/95, 15 gennaio 1998.

<sup>121</sup> K. WAZIŃSKA-FINCK, *Anti-Vaxxers Before the Strasbourg Court: Vavříčka and Others v. Czech Republic*, in *Strasbourg Observers*, 2 giugno 2021, <https://strasbourgobservers.com/2021/06/02/anti-vaxxers-before-the-strasbourg-court-vavricka-and-others-v-the-czech-republic/>; A. MADERA, *Vaccini anti-COVID-19*, cit., pp. 1253-1266.



di copertura vaccinale dei minori; che gli Stati membri non prevedano che il vaccino possa essere somministrato in maniera forzosa, contro la volontà degli individui destinatari dell'obbligo; e che le scelte politiche in merito al vaccino rappresentino un aspetto chiave delle politiche sanitarie pubbliche<sup>122</sup>. Va considerato altresì che la Corte, sempre attenta affinché l'esercizio della libertà di coscienza e di religione non vada a detrimento dei diritti dei terzi, valorizza in questa pronuncia il dovere della solidarietà sociale, che sicuramente giustificherebbe la compressione dell'autonomia di scelta del singolo, in maniera ancora più stringente in caso di emergenza sanitaria<sup>123</sup>. In ogni caso questa sentenza lascia aperta la possibilità, per il futuro, di calibrare il bilanciamento fra esigenze di tutela della salute pubblica ed esercizio della libertà religiosa a favore di quest'ultima. Sono le circostanze della fattispecie in esame a determinare quale fra gli interessi in gioco debba prevalere: la portata dell'obbligo vaccinale, le ragioni che lo giustificano, la sua "correttezza procedurale" e l'entità del "prezzo" imposto all'esercizio della libertà di religione<sup>124</sup>.

## 5 - La lezione della pandemia

La pandemia ha evidenziato i punti di forza e di debolezza delle società contemporanee, mettendo alla prova i diversi modelli di gestione della diversità religiosa, esponendo le loro fragilità strutturali che impediscono ad alcune categorie di soggetti di accedere equamente a beni e diritti essenziali, ma anche la loro capacità o meno di generare risposte non-discriminatorie e inclusive<sup>125</sup>. La capacità di una società democratica e pluralista di reagire a una crisi emergenziale non è connessa solo alla resistenza da parte del sistema economico, ma anche alla tenuta dell'assetto democratico in termini di inclusione della diversità. La depriorizzazione di tali obiettivi, e la conseguente debolezza degli ordinamenti nella loro

---

<sup>122</sup> I.J. NUGRAHA, J. MONTERO REGULES, M. VRANCKEN, VAVŘIČKA AND OTHERS, cit., p. 581; A. MADERA, *Vaccini anti-COVID-19*, cit., pp. 1253-1266.

<sup>123</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Constantin-Lucian Spînu v Romania*, ric. n. 29443/20, 11 ottobre 2022, § 68.

<sup>124</sup> I. TRISPIOTIS, *Mandatory Vaccinations*, cit., p. 161.

<sup>125</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.



capacità di tutelare le differenze, si riverberano sulla qualità della gestione della crisi pandemica, enfatizzando il rischio di frammentazioni e tensioni all'interno della comunità sociale<sup>126</sup>. Sistemi dove sussiste una polarizzazione religiosa e culturale si rivelano pertanto più fragili a resistere alle sfide poste da una pandemia.

Alla luce della presente analisi, risulta come l'emergenza vada identificata innanzitutto come una categoria giuridica, legata a specifiche condizioni sostanziali e procedurali. La sua regolazione si deve tuttavia innestare in una cornice normativa esigente il rispetto dei principi cardine cui devono attenersi le moderne democrazie post-secolari<sup>127</sup>.

Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo ha sottolineato come la gestione dell'emergenza non possa dissociarsi da una coerenza di fondo con il sistema di tutela dei diritti umani (al quale gli stati non sono legittimati a derogare arbitrariamente)<sup>128</sup>, e dagli standard di legittimità, necessità e proporzionalità<sup>129</sup>, che impediscono di giustificare l'adozione di misure ingiuste, sproporzionate e lesive della dignità fondamentale di ogni individuo<sup>130</sup>. La pandemia ha enfatizzato la natura interdipendente e indivisibile del sistema dei diritti umani (politici, sociali, civili, economici e culturali) nel suo complesso, che esige, anche in una fase di emergenza, la faticosa realizzazione di un corretto equilibrio fra gli standard di ragionevolezza, "precauzione"<sup>131</sup> e "proporzionalità" alla luce di un'attenta valutazione dei rischi concreti determinati dalla situazione oggetto di esame<sup>132</sup>.

---

<sup>126</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.

<sup>127</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.

<sup>128</sup> R. BOTTONI, *Implications of the COVID-19*, cit., pp. 3-13.

<sup>129</sup> R. GOODMAN, *A Conversation with UN Special Rapporteur Ahmed Shaheed: COVID-19 and Freedom of Belief*, 18 giugno 2020 (<http://bit.ly/3ScbOyP>).

<sup>130</sup> R. BOTTONI, *Implications of the COVID-19*, cit., pp. 3-13.

<sup>131</sup> A. LAZZARO, *Ragionevolezza vs. precauzione nei conflitti tra interessi nel periodo pandemico: diritto alla salute e diritto all'istruzione*, in C. INGRATOGLI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali*, cit., pp. 107-124.

<sup>132</sup> M. VENTURA, *Concluding Remarks, Conference on "Religious Freedom Before, During and After COVID-19 between Europe and the Member States"*, 26 novembre 2021, <https://www.units.it/news/religious-freedom-during-and-after-covid-19-between-europe-and-member-states>.



Gli stati sono gravati dell'obbligo positivo di evitare ogni forma di immunizzazione di un diritto dal confronto e dal bilanciamento con altri diritti fondamentali<sup>133</sup>. Pertanto, risulta miope un approccio a una situazione di crisi fondato esclusivamente sulle regole emergenziali, che giungono a generare forme di "securitization" della libertà religiosa, con particolare riguardo alle appartenenze minoritarie, senza che tali misure garantiscano effettivi benefici in termini di tutela della salute pubblica. Tale approccio infatti finisce con il tradursi in limitazioni incontrollate (o addirittura abusive) delle libertà fondamentali e rischia di enfatizzare preesistenti situazioni di disuguaglianza, esclusione e discriminazione dei gruppi più fragili<sup>134</sup>. Al tempo stesso, alla libertà di esercizio della religione non può essere garantita una protezione assoluta, a detrimento di coloro che non condividono le medesime credenze. A tal proposito, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite ha enfatizzato il ruolo degli Stati, che non sono solo tenuti a proteggere la libertà di esercizio di credo e di religione ma a rivestire il ruolo di garanti imparziali del rispetto e della preservazione dei diritti umani fondamentali di ogni individuo<sup>135</sup>.

Un attento bilanciamento fra i diritti in competizione richiede che le misure precauzionali che danno luogo a restrizioni della libertà religiosa non possano essere considerate ragionevoli e giustificabili laddove siano disponibili misure meno invasive, in grado di contemperare il più possibile la tutela dell'interesse pubblico con il rispetto delle esigenze religiose; che i processi decisionali avvengano alla luce di tutte le circostanze del caso; che tali processi siano guidati dai parametri dell'obiettività e della ragionevolezza, al fine di prevenire un impatto discriminatorio delle stesse misure su determinati gruppi "intenzionalmente o di fatto", e di ottenere "risultati equi per tutti"<sup>136</sup>. La natura temporanea delle misure precauzionali risulta un elemento fondamentale nella valutazione della proporzionalità delle restrizioni. L'esigenza di gestire una situazione di emergenza ha determinato la produzione di regole di carattere eccezionale, secondo le quali la protezione della salute pubblica è stata considerata

---

<sup>133</sup> R. GOODMAN, *A Conversation*, cit.; P. NEVES-SILVA, G.I. MARTINS, L. HELLER, *Human Rights' Interdependence and Indivisibility: a Glance over the Human Rights to Water and Sanitation*, in *International Health and Human Rights*, vol. 19, 2019, p. 14.

<sup>134</sup> R. BOTTONI, *Implications of the COVID-19*, cit., pp. 3-13.

<sup>135</sup> R. GOODMAN, *A Conversation*, cit.

<sup>136</sup> R. GOODMAN, *A Conversation*, cit.



inevitabilmente prioritaria, ma solo la circostanza che tali misure riguardino un arco temporale chiaramente circoscritto giustifica una compressione di diritti di natura fondamentale<sup>137</sup>. Tuttavia, il sacrificio di altri diritti fondamentali, che finisce con il cristallizzare una “gerarchia di diritti”, non è sostenibile nel lungo periodo<sup>138</sup>.

Una prospettiva fondata sui diritti umani enfatizza altresì l’esigenza di prestare particolare attenzione alle categorie sociali più vulnerabili, le cui esigenze finiscono spesso per essere trascurate nei processi decisionali in fase di emergenza. Durante la pandemia, di fatto, in diversi contesti sono emerse invece le debolezze strutturali dei sistemi di garanzie statali a tutela dei gruppi minoritari, e talora l’inefficacia dei meccanismi giuridici volti a garantirne la salvaguardia *ex post*, facilitando l’emersione di orientamenti politici volti non solo a sottovalutare le esigenze specifiche dei gruppi minoritari ma addirittura a favorirne discriminazione, persecuzione, repressione ed esclusione<sup>139</sup>.

Onde prevenire tali derive, gli Stati devono prestare particolare cautela nell’adozione di misure straordinarie che possono avere un impatto disparitario su specifici gruppi, sia pure con l’intento di salvaguardare gli stringenti interessi alla salute pubblica e alla sicurezza. Il rispetto del principio di non discriminazione dovrebbe rappresentare il filtro volto a orientare i processi di valutazione e decisione statale, al fine di adottare previsioni coerenti con gli standard di inclusione e integrazione delle differenze, che tengano conto delle specifiche esigenze di categorie svantaggiate<sup>140</sup>.

Una effettiva implementazione del principio di non discriminazione deve altresì coniugarsi con l’adozione *ex ante* di strategie di lungo periodo statali mirate a rimuovere barriere di natura sociale, economica, culturale e religiosa che ostacolano l’accesso a beni e diritti di carattere

---

<sup>137</sup> P. CONSORTI, *La libertà religiosa*, cit., pp. 369-388.

<sup>138</sup> J. HAYNES, *Trump and the Politics of International Religious Freedom*, in *Religions*, vol. 11, 2021, pp. 10-15.

<sup>139</sup> C. BURKE, *COVID-19 and Korea*, cit., pp. 102-103.

<sup>140</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.



fondamentale<sup>141</sup>. Questo implica da parte dei singoli stati la predisposizione di un idoneo sistema di allocazione di risorse, che consenta, in una situazione di emergenza, una appropriata distribuzione delle stesse, prevenendo fenomeni di esclusione e discriminazione dei segmenti più fragili della popolazione<sup>142</sup>, ma anche l'adozione di politiche pubbliche volte a contrastare la disinformazione e combattere fenomeni di *hate speech*, promuovendo una narrativa di pluralismo, inclusione e integrazione delle diversità, coinvolgendo il più possibile la società civile<sup>143</sup>.

In una situazione di inerzia legislativa, un ruolo chiave è stato assunto dagli organi di supervisione democratica, cui è stato affidato il compito di arginare sia gli eccessi di discrezionalità amministrativa<sup>144</sup>, suscettibili di sdoganare derive autoritaristiche, sia il rischio della coagulazione di sentimenti di ansia e paura in atteggiamenti di ostilità sociale verso alcuni gruppi, degenerando in condotte criminose<sup>145</sup>. Durante la situazione emergenziale i tribunali hanno infatti sottolineato con forza che, anche in tempi di crisi, si dovrebbero tenere in considerazione le esigenze specifiche di tutte le comunità religiose, in vista della salvaguardia del nucleo essenziale della libertà di religione. Tale salvaguardia si estrinseca sia in negativo, contro forme di pubblica interferenza in ambiti di stretta pertinenza confessionale, sia in positivo, al fine di approntare misure precauzionali che consentano l'effettivo esercizio della libertà di credo in forma individuale e collettiva in condizioni di sicurezza<sup>146</sup>.

Purtuttavia si è osservato come la crisi pandemica abbia alimentato una pre-esistente crisi della "rule of law", a detrimento non solo della salvaguardia dei diritti fondamentali (anche dei più fragili), ma pure della fiducia nelle pubbliche istituzioni e della coesione sociale<sup>147</sup>. Il difficile

---

<sup>141</sup> S. ANGIOI, *Addressing Health Inequalities in Times of COVID-19. Minorities and Indigenous Peoples Between Deeply Rooted and New, Emerging Forms of Discrimination*, in *International Journal of Religious Freedom*, vol. 16, 2023, pp. 18-30.

<sup>142</sup> S. ANGIOI, *Addressing Health Inequalities*, cit., pp. 18-30.

<sup>143</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.

<sup>144</sup> C. BURKE, *COVID-19 and Korea*, cit., pp. 102-103.

<sup>145</sup> L.B. MANAMPERI, *A Critical Human Rights Perspective*, cit., p. 111.

<sup>146</sup> R. GOODMAN, *A Conversation*, cit.

<sup>147</sup> G. CASUSCELLI, *Gli "effetti secondari" (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, pp. 1-16.





bilanciamento fra le esigenze dettate dall'urgenza, e quelle di salvaguardia della dignità degli ultimi, che non devono essere lasciati indietro, richiede invece uno sforzo proattivo da parte di organi autenticamente rappresentativi al fine di una attenta valutazione della necessità e della proporzionalità delle restrizioni. In un ordinamento democratico l'imposizione di misure limitative dell'esercizio di libertà fondamentali dovrebbe avvenire attraverso processi democratici il più possibile partecipati mantenendo aperti strumenti di "dialogo dinamico" con tutte le diverse componenti della società civile<sup>148</sup>, e rendendo le comunità di fede attori chiave dei processi decisionali. La soluzione va cercata pertanto attraverso il dialogo: la conoscenza delle cause dell'esitazione o riluttanza al rispetto delle regole generali può favorire l'implementazione di scelte mirate, "within the worldview in question", favorendo i gruppi confessionali, anche quelli più riluttanti, a spostarsi da un "passivo fatalismo a un attiva partecipazione"<sup>149</sup>.

La pandemia ha enfatizzato pertanto l'urgenza del dialogo fra autorità pubbliche e attori religiosi per depolarizzare la tensione fra interessi in conflitto e sviluppare un senso di mutua solidarietà e responsabilità nel perseguimento di fini condivisi<sup>150</sup>. Per sviluppare dinamici processi dialogici, che fossero in grado di cogliere le esigenze di tutte le componenti sociali e di assicurare un loro attivo coinvolgimento nei processi decisionali, durante la seconda fase dell'emergenza sanitaria, in vari scenari giuridici, sono stati attivati meccanismi flessibili di cooperazione e nuove sinergie fra attori pubblici e religiosi<sup>151</sup>.

Gli Stati hanno fatto ricorso a pre-esistenti organismi di consultazione, o alla costituzione di *task forces* per monitorare l'impatto della pandemia e delle misure emergenziali su specifiche comunità e per

---

<sup>148</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.

<sup>149</sup> H.A. TRANGERUD, "What is The Problem with Vaccines?", cit., pp. 1-7.

<sup>150</sup> J. MARTÍNES-TORRÓN, *COVID-19 y libertad religiosa: ¿problemas nuevos o soluciones antiguas?*, in J. MARTÍNES-TORRÓN e B. RODRIGO LARA (eds.), *COVID-19*, cit., pp. 23-36; A. MADERA, *The State's Attitude Towards Religious Communities in a Health Crisis: Pursuing Toward New Interpretative Approaches?*, in *Christianity - World - Politics*, 2022, pp. 304-318.

<sup>151</sup> A. YENDELL, O HIDALGO, C. HILLENBRAND, *The Role of Religious Actors in the COVID-19 Pandemic: A Theory-Based Empirical Analysis with Policy Recommendations for Action*, Edition Kultur und Außenpolitik, Stuttgart, 2021, p. 100 ss.



concertare strategie comuni<sup>152</sup>. Talvolta sono stati adottati meccanismi di distribuzione delle risorse pubbliche che hanno consentito alle organizzazioni confessionali di accedere su un piano di parità a forme di supporto pubblico<sup>153</sup>. In alcuni ordinamenti giuridici la negoziazione di misure precauzionali è avvenuta in modo proattivo (*ex ante*), arginando la proliferazione di rivendicazioni religiose. Ad esempio, durante la pandemia, lo Stato italiano ha stipulato “protocolli” bilaterali per la ripresa delle attività religiose con vari gruppi religiosi, indipendentemente dalla preesistenza di un accordo tra Chiesa e Stato<sup>154</sup>. In altri contesti giuridici, il coinvolgimento delle comunità religiose è avvenuto in modo reattivo (*ex post*), al fine di trovare soluzioni di compromesso. Nel caso belga, i tribunali hanno preso in carico il compito di bilanciare interessi contrastanti e hanno sollecitato un coinvolgimento delle comunità fideistiche inizialmente escluse da forme di concertazione. Quindi, si è verificato un passaggio da un approccio conflittuale a uno collaborativo in diversi scenari legali, persino “sfidando” le tradizionali dinamiche Chiesa-Stato<sup>155</sup>. La capacità dei governi di implementare meccanismi di consultazione di tutti gli *stakeholders* coinvolti, e di includere anche segmenti minoritari della popolazione, e il riconoscimento di un ruolo attivo agli attori sociali in tali meccanismi, ha determinato una migliore qualità della risposta degli Stati alla sfida della pandemia, garantendo che “tutti i diritti fossero rispettati al massimo grado possibile”<sup>156</sup>.

Ciò che abbiamo imparato dalla pandemia è che a tutte le prospettive interessate dovrebbe essere riconosciuto un appropriato spazio<sup>157</sup>. Pertanto, un dialogo partecipato, orientato a mediare i conflitti e a trovare soluzioni di compromesso, dovrebbe coinvolgere tutti i segmenti sociali, anche quelli più marginalizzati, indipendentemente dalle diverse identità religiose o culturali<sup>158</sup>. La cooperazione pertanto non dovrebbe essere selettivamente

---

<sup>152</sup> M. VENTURA, *Concluding Remarks*, cit.

<sup>153</sup> M. CHOPKO, *The Constitutionality*, cit., p. 8 ss.

<sup>154</sup> M. L. LO GIACCO, I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”: una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2020, pp. 107-114.

<sup>155</sup> M. VENTURA, *Concluding Remarks*, cit.

<sup>156</sup> R. GOODMAN, *A Conversation*, cit.

<sup>157</sup> M. VENTURA, *Concluding Remarks*, cit.

<sup>158</sup> A. LO GIUDICE, *La tentazione tirannica dei valori assoluti*, in C. INGRATOCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali*, cit., p. 148.



limitata alle religioni tradizionali, ma dovrebbe diventare una strategia costruttiva per gestire l'interazione tra attori pubblici e gruppi religiosi. Coloro che svolgono un ruolo organizzativo/direttivo all'interno della comunità di fede possono svolgere un importante ruolo di mediazione fra istanze religiose e processi decisionali pubblici, colmando eventuali gap di fiducia o di accesso alle informazioni, che sono suscettibili di creare frizioni tra le comunità di fede e le autorità locali, e garantendo che i processi di comunicazione siano improntati a chiarezza, comprensibilità e rivolti a un pubblico il più ampio possibile<sup>159</sup>. Il coinvolgimento degli attori religiosi può promuovere l'identificazione di misure che possano mitigare la sfiducia verso il governo e siano rispettose delle sensibilità religiose, garantendo che le stesse misure vengano articolate in un modo coerente con le esigenze delle comunità di fede<sup>160</sup>. I leader religiosi possono dare un importante contributo a veicolare e promuovere l'accettazione delle politiche pubbliche, anche talora dando una interpretazione più flessibile dei principi religiosi per prevenire che i loro fedeli debbano fronteggiare conflitti di lealtà fra norme statali e principi fideistici<sup>161</sup>. Questo approccio sicuramente facilita l'adesione e il rispetto delle regole da parte delle stesse comunità, agevolando il superamento di barriere linguistico-culturali. Infatti, in talune comunità, l'adeguamento del comportamento dei fedeli alle misure precauzionali può essere difficilmente ottenuto senza l'intermediazione delle autorità religiose, qualora tali misure vadano a interferire con regole culturali, religiose e sociali, e il ricorso a mere opere di traduzione linguistica è insufficiente qualora le misure precauzionali non vengano veicolate all'interno di un discorso religiosamente orientato<sup>162</sup>. Il coinvolgimento dei leader religiosi può attivare altresì non solo processi di negoziazione della portata e dei limiti delle regole generali in rapporto alle esigenze della comunità religiosa, ma anche una più virtuosa partecipazione delle stesse in termini di risorse umane e finanziarie, in uno

---

<sup>159</sup> J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond to COVID-19*, cit., p. 178 ss.

<sup>160</sup> J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond to COVID-19*, cit., p. 178 ss.

<sup>161</sup> A. MADERA, *COVID-19 Vaccines v. Conscientious Objections*, cit.

<sup>162</sup> J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond to COVID-19*, cit., p. 178 ss.



spirito di mutua comprensione e solidarietà<sup>163</sup>. Il raggiungimento di tale obiettivo implica tuttavia garantire a tutti gli attori religiosi (anche quelli minoritari) accesso ad accurate informazioni scientifiche e ai risultati derivanti dall'evidenza scientifica, affinché le misure imposte si combinino con la loro accettabilità dal punto di vista etico-religioso<sup>164</sup>. La lezione appresa dalla pandemia è che le comunità religiose non possono essere considerate mere beneficiarie passive di un unilaterale aggiustamento delle regole generali. Il coinvolgimento non dovrebbe limitarsi a una consultazione passiva, ma dovrebbe coinvolgere gli organi di rappresentanza religiosa in tutte le fasi della formulazione delle risposte alla pandemia, in vista di una maggiore efficacia delle stesse. In questo modo, le comunità religiose non assumerebbero un atteggiamento di chiusura nei confronti delle misure governative che le riguardano, ma verrebbero attivamente coinvolte nella loro formulazione, promuovendone l'interiorizzazione e l'applicazione<sup>165</sup>. Il dialogo con le specifiche identità confessionali consente di superare le difficoltà legate all'eterogeneità delle comunità religiose: considerarle come un "coacervo degli indistinti" comporta il rischio di sottovalutare le credenze e le pratiche che riguardano specifici gruppi confessionali o addirittura sottogruppi all'interno di una medesima comunità, aumentando i rischi di stereotipizzazione, stigmatizzazione, discriminazione<sup>166</sup>.

D'altro canto, laddove è mancato un dialogo tra attori religiosi e pubblici, o tale dialogo ha selezionato solo alcuni interlocutori confessionali, le misure restrittive hanno sottovalutato il significato specifico dei rituali e delle pratiche religiose, interferito con principi o

---

<sup>163</sup> A. YENDELL, O HIDALGO, C. HILLENBRAND, *The Role of Religious Actors in the COVID-19 Pandemic*, cit., p. 100 ss.; J. VANHAMEL ET AL., *Understanding How Communities Respond to COVID-19*, cit., p. 178 ss.; A. MADERA, *The State's Attitude Towards Religious Communities*, cit., pp. 304-318.

<sup>135</sup> STEERING COMMITTEE ON ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITY AND INCLUSION, *COVID-19: An Analysis*, cit.

<sup>164</sup> A. MADERA, *COVID-19 Vaccines v. Conscientious Objections*, cit.

<sup>165</sup> D. HERBERT, *Religion and Civil Society. Rethinking Public Religion in the Contemporary World*, Routledge, London and New York, 2016, p. 100; A. MADERA, *The State's Attitude Towards Religious Communities*, cit., pp. 304-318.

<sup>166</sup> G. CASUSCELLI, *Gli "effetti secondari"*, cit., pp. 1-16.



dottrine non negoziabili<sup>167</sup> imposto arbitrariamente mezzi alternativi di praticare la fede non soddisfatti di genuini bisogni spirituali, o adottato risposte tarate sulla base delle caratteristiche specifiche delle religioni tradizionali<sup>168</sup>.

La *cautionary tale* ricavabile dalla pandemia è stata quella, pertanto, di evidenziare l'esigenza di monitorare attentamente le fragilità strutturali delle moderne democrazie<sup>169</sup>. Essa dovrebbe pertanto servire da "bussola" per orientare la gestione di crisi future<sup>170</sup>, in vista di una "progettualità di lungo periodo", anche in termini di tutela della libertà religiosa<sup>171</sup>. In quest'ottica, l'esperienza della pandemia ha enfatizzato la necessità di esplorare nuovi percorsi giuridici per gestire la diversità religiosa, al fine di prevenire la cristallizzazione di forme di pluralismo selettivo e di sottolineare il contributo che tutti gli attori sociali possono dare alla costruzione di una società più inclusiva. In taluni sistemi giuridici, l'introduzione di meccanismi di consultazione regolare dei gruppi confessionali, sganciati da parametri che possono avere un impatto marginalizzante delle comunità di fede minoritarie (riconoscimento statale, accesso a forme di finanziamento pubblico) potrebbe costituire una strategia promettente per evitare, in futuro, l'esclusione di alcuni gruppi da procedure di dialogo che costituiscono la cifra di una partecipazione paritaria di tutti gli attori sociali nei processi decisionali, in vista della costruzione di "nuovi modelli di cittadinanza inclusiva"<sup>172</sup>, sia pure nel rispetto delle diversità<sup>173</sup>.

---

<sup>167</sup> W.C. DURHAM, JR., *The Coronavirus, the Compelling State Interest in Autonomy, and Religious Autonomy*, in *Canopy Forum*, 2 ottobre 2020, "Law, Religion, and Coronavirus in the United States: A Six Month Assessment", <https://canopyforum.org/2020/10/02/the-coronavirus-the-compelling-state-interest-in-health-and-religious-autonomy>.

<sup>168</sup> J. CREEMERS, *Freedom of Religious Assembly*, cit., pp. 126-127.

<sup>169</sup> B. SCHARFFS, *Cautionary Tales from the United States Experience with Coronavirus and Religious Freedom*, relazione presentata al webinar "The Implications of the COVID-19 Pandemic on Religious Exercise in the Context of the United States", Microsoft Teams, Università di Messina, 7 giugno 2021, pro manuscripto.

<sup>170</sup> J. BERNARTS, A. OVERBEEKE, *Case Law on the Freedom of Religion*, cit., pp. 663-682.

<sup>171</sup> P. CONSORTI, *La libertà religiosa*, cit., p. 387.

<sup>172</sup> MEDITERRANEAN DIALOGUES, *Religions Forum - Human Fraternity & Inclusive Citizenship*, 2020, <https://med.ispionline.it/agenda/religions-forum-human-fraternity-and-inclusive-citizenship/>.

<sup>173</sup> A. MADERA, *The State's Attitude Towards Religious Communities*, cit., p. 315.

