



Ilaria Valenzi

(assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**Minoranze religiose e assistenza spirituale.
Riflessioni a partire dal progetto "Atlante dei diritti delle minoranze
religiose e di convinzione nell'Unione europea" ***

*Religious minorities and spiritual assistance.
Reflections on the project "Atlas of religious or belief minority rights"
in European Union **

ABSTRACT: elaborata nell'ambito del sistema delle fonti multilivello, la categoria di minoranza religiosa assume particolare rilevanza entro lo spazio dell'Unione europea, dove è rinvenibile un sistema comune di tutela delle minoranze religiose e di convinzione, tale da consentire una valutazione del comportamento promozionale posto in essere dagli Stati membri. L'utilizzo degli strumenti di misurazione delle disposizioni internazionali sui diritti umani costituisce tecnica sempre più diffusa anche entro i *religious studies*. In tale ambito si inserisce il progetto di ricerca *Atlas of religious or belief minority rights*, che apre a possibili analisi giuridiche sul rispetto e la promozione dei diritti delle minoranze religiose, a partire dagli standard internazionali in materia. Il caso dell'assistenza spirituale nelle strutture separate costituisce un interessante campo di indagine, in ottica comparata, dei comportamenti degli Stati membri Ue. L'analisi dei risultati del progetto mostra l'esigenza di riforma della disciplina dell'assistenza spirituale che tenga conto, in particolare nei paesi dove è storicamente presente una maggioranza religiosa, del mutato panorama religioso europeo. Il riconoscimento degli statuti legali di vecchie e nuove minoranze religiose e di convinzione determina ancora in maniera preponderante l'accesso ai diritti.

ABSTRACT: The category of religious minority is particularly relevant within the European Union, where there is a common system for the protection of religious minorities and beliefs. This allows for an assessment of Member States' promotional behaviour. Tools for measuring international human rights provisions are becoming increasingly widespread, even within religious studies. Against this backdrop, the research project *Atlas of Religious or Belief Minority Rights* opens up possibilities for the legal analysis of how religious minorities' rights are respected and promoted, starting from international standards in this area. From a comparative perspective, the case of spiritual assistance in separate facilities is an interesting field of investigation into the behaviour of EU Member States. Analysis of the project results highlights the need to reform the regulation of spiritual assistance, particularly in countries with a historical religious majority, to take into account the changed religious



landscape in Europe. Recognition of the legal status of old and new religious and belief minorities largely determines access to rights.

SOMMARIO: 1. Introduzione. La categoria di minoranza religiosa entro il sistema delle fonti multilivello. La creazione di un sistema di tutela comune nello spazio Ue e la valutazione delle politiche degli Stati membri dell'Unione europea. - 2. Le minoranze religiose e di convinzione alla prova delle tecniche di misurazione del rispetto e promozione dei diritti umani. Il caso dell'*Atlas of religious or belief minority rights*. - 3. L'assistenza spirituale nelle strutture separate. *International standards* e giurisprudenza europea nel sistema di valutazione dei comportamenti degli Stati membri. - 4. Il diritto all'assistenza spirituale negli Stati membri Ue: spunti per un'analisi comparata. - 5. Osservazioni conclusive. Verso una riforma condivisa dell'approccio alla tutela dei diritti delle minoranze di religione e convinzione.

1 - Introduzione. La categoria di minoranza religiosa entro il sistema delle fonti multilivello. La creazione di un sistema di tutela comune nello spazio Ue e la valutazione delle politiche degli Stati membri dell'Unione europea.

Il trattamento giuridico delle minoranze religiose e di convinzione è tema che si pone all'incrocio tra riflessioni che attengono a più ambiti di analisi della scienza giuridica¹. La stessa definizione di cosa il diritto intenda quando si riferisce alla categoria di minoranza e, al suo interno, alla specifica declinazione con cui si indica la connotazione religiosa di una tale formazione sociale², è tema dibattuto. Come noto, la riflessione

* Contributo sottoposto a valutazione – Peer reviewed paper.

¹ A partire dal rapporto tra diversità e diritti; sul punto, J. RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme: L'émergence de la problématique des minorités dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006; ID., *Diritto e diversità culturale. La scienza giuridica di fronte al pluralismo*, in *Ragion pratica*, 1, 2011, p. 95 ss.; sul rapporto tra minoranze e istanze culturali, F. BELVISI, *A proposito del riconoscimento delle istanze culturali che provengono dalle minoranze*, in *Ragion pratica*, 1, 2013, p. 115 ss; anche in relazione al rapporto tra pluralismo giuridico e identità minoritarie, R. TONIATTI (a cura di), *Minoranze autoctone e altre minoranze*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2022; F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2011; R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze: immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Cedam, Padova, 2010.

² Sulla indubbia riconducibilità delle minoranze religiose alla categoria delle formazioni sociali, in forza della volontarietà e relativa stabilità per l'esercizio, tra i diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost., del diritto alla professione della fede religiosa di cui all'art. 19 Cost., strumento di attuazione del pluralismo sociale e culturale, G. M. FLICK, *Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come*



contemporanea sul concetto di minoranza nell'ambito del diritto internazionale³ trova la sua genesi entro l'attività definitoria compiuta, in prima battuta, dalla Società delle Nazioni⁴. Sviluppata a seguito del Primo conflitto mondiale, sulla scorta della necessità primaria di ristabilire un ordine pacifico di lunga durata, tale scopo era perseguito anche mediante l'identificazione di specifici statuti per le minoranze etniche, linguistiche e religiose, tali da offrire protezione con riguardo alle maggioranze nazionali, nel quadro della ridefinizione dei confini territoriali in seguito alla sottoscrizione dei trattati di pace⁵. È, tuttavia, con l'emergere della riflessione sui diritti umani⁶ che il concetto di

espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione, in *Politica del diritto*, 2004, 1, p. 11 ss.; sull'affermazione del principio pluralistico a partire dai lavori dell'Assemblea costituente e suo sviluppo, tra altri, anche in ambito religioso mediante l'allargamento a un pluralismo non storico rappresentato dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica, **L. ELIA**, *Le norme sulle «formazioni sociali» nella Costituzione repubblicana*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, I, Mucchi, Modena, 1992, p. 549 ss.; di formazioni sociali a carattere religioso la cui più ampia garanzia si fa discendere dal citato art. 19 Cost., al di là del sistema di relazioni contrattate tra Stato e confessioni religiose, parla **V. TOZZI**, *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>), marzo 2008, p. 9 ss.; sul peculiare utilizzo della formula "formazioni sociali originarie" con riferimento alle Comunità ebraiche, previsto all'art. 1 dello Statuto della relativa Unione e all'art. 18, comma 1, Legge 8 marzo 1989, n. 101 (norme per la regolazione dei rapporti con lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane), determinato dal riconoscimento della qualifica di istituzioni tradizionali, **G. SACERDOTI**, *L'Unione delle Comunità ebraiche italiane tra adesione all'ebraismo ortodosso e rappresentanza di tutti gli ebrei italiani: l'Intesa del 1987 è ancora attuale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2020, p. 116 ss.

³ Per un approccio alle minoranze e al significato dei diritti loro attribuiti centrato sull'ordinamento giuridico internazionale e teso alla correzione dei torti subiti dalle minoranze mediante il riconoscimento a esse di un certo grado di autonomia entro gli Stati, **P. MACKLEM**, *Minority rights in international law*, in *Int. Journ. of Const. Law*, 6, 2008, p. 531 ss.; **K. HENRARD**, *Minorities, International Protection*, in www.opil.ouplaw.com.

⁴ Per un'attenta ricostruzione delle fonti del primo diritto internazionale post bellico che contengono indicazioni o specifiche previsioni in materia di minoranze religiose, **D. FERRARI**, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 28 ss.

⁵ Sulla tutela internazionale delle minoranze, anche religiose, nel periodo tra le due guerre mondiali, con riferimento, in particolare, all'emanazione di una rete di trattati internazionali denominati "trattati sulle minoranze", **G. PASCALE**, *L'evoluzione storica della tutela internazionale delle minoranze religiose*, *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, a cura di M.I. PAPA, G. PASCALE, M. GERMANI, Jovene, Napoli, p. 343 ss.; inoltre **V. SALERNO**, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai Trattati di pace dopo la Seconda guerra mondiale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 63 ss.

⁶ È, in particolare, con il trasferimento di funzioni dalla Società delle Nazioni



minoranza (e, in esso, di minoranza religiosa) trova una iniziale dimensione di tutela, per mezzo della prima fonte di diritto internazionale espressamente dedicata ai diritti delle persone che ne sono membro⁷. In questo senso, l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici rappresenta, ancora oggi, il caposaldo della riflessione sul concetto di minoranza. Ciò con riferimento alla genesi e sviluppo dei contenuti di tutela fondati, a partire da esso, sul principio di non discriminazione⁸ e, al contempo, ai suoi limiti di applicazione. In particolare, è il cosiddetto "rapporto Capotorti" a offrire la chiave di lettura per definire giuridicamente quelle formazioni sociali qualificabili come minoranza religiosa, etnica o linguistica⁹. Come noto, la nozione di minoranza come sopra connotata, sebbene nelle intenzioni finalizzata a esclusivamente definire il campo d'analisi dello specifico studio affidato a Capotorti in qualità di *Rapporteur spécial* dalla allora Sottocommissione per la protezione delle minoranze¹⁰, individua i criteri generali di natura

all'Assemblea generale delle Nazioni Unite che si evidenzia il mancato passaggio al nuovo organismo delle attività di controllo sull'applicazione dei trattati a tutela delle minoranze. Così la risoluzione 24 del 12 febbraio 1946 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, seguita da un consolidamento di una tale linea di politica del diritto internazionale mediante assegnazione di un'intera sezione della risoluzione 217 del 10 dicembre 1948, di adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani, ai diritti delle minoranze. In tal senso si avvalora la tesi della nuova riconduzione dei diritti delle minoranze all'ambito della tutela dei diritti umani. Così **G. PASCALE**, *L'evoluzione storica*, cit. p. 350 ss.; sul dibattito tra le due guerre mondiali, **G. MOTTA**, *Dalla protezione delle minoranze ai diritti umani: il dibattito giuridico internazionale tra le due guerre mondiali*, in *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 1, 2022, p. 209 ss.

⁷ **F. CAPOTORTI**, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, Vita e Pensiero, Milano, 1992.

⁸ Sul punto. **R. GIUFFRIDA**, *La tutela internazionale delle minoranze e il principio di non discriminazione individuale. La continua affermazione del ruolo dei singoli alla luce della nozione di discriminazione indiretta accolta nel diritto europeo*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione Europea*, a cura di A. ADINOLFI, G. CAGGIANO, F. MARTINES, T.M. MOSCHETTA, Cacucci, Bari, 2011, p. 885 ss.; **M. PARISI**, *Diversità dei valori culturali e tutela dei diritti umani fondamentali: riflessioni sulle tecniche di gestione delle istanze identitarie delle minoranze*, in *Dir. eccl.*, 1-2, 2012, p. 79 ss.; **K. HENRARD**, *Boosting positive action: the asymmetrical approach towards non-discrimination and special minority rights*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 71, 2011, p. 379 ss..

⁹ **F. CAPOTORTI**, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses, et linguistiques* (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1), United Nations, New York, 1979.

¹⁰ Come noto, a far data dal 1999 tale Sottocommissione prende il nome di Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani. La Sottocommissione svolge il ruolo di principale organo sussidiario inizialmente della Commissione per i diritti umani e, a partire dal 2006, del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Per una ricostruzione storica relativa alla emanazione dei primi e fondamentali *international standards* da parte della Commissione, **H. TOLLEY Jr**, *The UN Commission on Human Rights*, Routledge, New York, 1987; per un'analisi del cambio



giuridica, in presenza dei quali l'art. 27 trova applicazione. E così, il rapporto afferma che

“Une minorité est un groupe qui est numériquement inférieur au reste de la population de l'État, en position non dominante, dont les membres ressortissant de l'État possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue”¹¹.

L'indicazione di criteri oggettivi e soggettivi per la definizione della nozione di minoranza religiosa, etnica o linguistica, appaiono essenziali, in prima battuta, per la delimitazione del campo di applicazione delle tutele contenute nel trattato internazionale cui si riferisce¹². In particolare, a fronte di elementi quali il dato numerico, le caratteristiche che specificamente contraddistinguono il gruppo e la cittadinanza, è il criterio soggettivo di tipo volontaristico a determinare la connotazione di detto gruppo in termini di minoranza. In tal senso, la spinta identitaria dell'entità collettiva alla preservazione dei suoi tratti distintivi in termini religiosi, etnici, linguistici, assume un valore decisivo per l'identificazione dello *status* minoritario e per la relativa applicazione dei contenuti di tutela. Il tema apre, peraltro, alla riflessione sui modelli di trattamento giuridico delle identità religiose e culturali, in particolare all'interno dei contesti propri del costituzionalismo liberaldemocratico di matrice occidentale¹³. Con riferimento alla dimensione giuridica europea

di paradigma in materia di diritti umani, dal sistema secondo procedure speciali proprio della Commissione a una ricerca di maggiore efficacia nella definizione di quei diritti mediante il nuovo organo consiliare, **P. ALSTON**, *Reconceiving the UN human rights regime: challenges confronting the new UN Human Rights Council*, in *Melbourne Journal of International Law*, 7, 2006, p. 185 ss.; sul ruolo del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nella difesa del diritto di libertà religiosa delle nuove minoranze, **F. BRETSCHER**, *Protecting the Religious Freedom of New Minorities in International Law*, Routledge, London, 2019.

¹¹ **F. CAPOTORTI**, *Il problema delle minoranze nel diritto internazionale*, in, *Atti della Conferenza internazionale sulle minoranze - Trieste, 10-14 luglio 1974*, a cura di T. DE MAURO, Tipografia Villaggio del fanciullo, Trieste, 1979, p. 117 ss.

¹² Un'analisi degli elementi di distinzione tra criteri oggettivi e soggettivi nella definizione di minoranza religiosa, etnica e linguistica utilizzata da Capotorti è rinvenibile in **D. FERRARI**, *Il concetto*, cit., p. 117 ss.

¹³ La tematica ha ricevuto una svolta decisiva con il caso *Molla Sali vs. Greece*, con pronuncia della *Grande Chambre* del 19 dicembre 2018. Limitando la più ampia riflessione a quanto di stretto interesse in questa sede, la questione posta dalla pronuncia della Corte EDU pone l'ulteriore riflessione inerente alla tutela dei soggetti cosiddetti vulnerabili all'interno dei gruppi minoritari. In tal senso, la questione da un lato lambisce il tema della categorizzazione dei diritti delle minoranze in quanto



e, tra questa, a quella delineata dalle disposizioni del diritto dell'Unione, se il riconoscimento degli statuti legali delle confessioni religiose e l'esercizio della libertà religiosa in forma collettiva sono materie che rimangono nella disponibilità degli Stati, nondimeno l'assetto valoriale dell'Unione si declina anche mediante il riconoscimento delle identità. Tale elemento giustifica l'instaurazione e il mantenimento di forme dialogiche di confronto tra Unione europea e queste peculiari formazioni sociali¹⁴. In questo senso, il diritto dell'Unione europea attribuisce alle identità di tipo confessionale una dimensione pubblica, atta a contribuire all'affermazione dei valori democratici di cui lo stesso diritto è strumento di riconoscimento¹⁵. Allo stesso tempo, tra i valori fondativi dell'Unione, l'art. 2 TUE annovera il rispetto *dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*¹⁶. Sembra pertanto delinearsi un quadro di riconoscimento delle identità religiose minoritarie circostanziato. Accanto a una chiara attribuzione di particolare valore al rispetto dei diritti degli individui appartenenti alle minoranze, che allinea il contenuto del TUE a quello dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, si pone, così, il riconoscimento degli *status* dei gruppi di minoranza religiosa, che resta esposto alle dinamiche interne del diritto

esercitabili collettivamente ovvero attribuibili ai singoli in quanto parti di collettività e, dall'altro, affronta la questione centrale della tutela delle molteplici identità entro sistemi costituzionali informati dal principio di uguaglianza e del pluralismo. Sul punto, **I. IAKOVIDIS, P. MCDONOUGH**, *The Molla Sali Case: How the European Court of Human Rights Escaped a Legal Labyrinth While Holding the Thread of Human Rights*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 8, 2019, p. 427 ss.; **M.C. LOCCHI**, *La minoranza religiosa in Tracia, tra protezione della libertà religiosa, divieto di discriminazioni e diritto all'autodeterminazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online (DPCE)*, n. 1 del 2019, p. 917; **A. MICCICHÈ**, *I musulmani di Tracia e la sentenza CEDU Molla Sali c. Grecia: un itinerario storico-giuridico tra pluralismo religioso e istanze d'uguaglianza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2020, p. 19 ss.

¹⁴ Il riferimento è all'art. 17 TFUE. Sul punto, **M. VENTURA**, *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014, 2, p. 293 ss.; **R. MAZZOLA**, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2014, p. 1 ss.; **M. PARISI**, *L'art. 17 del Trattato di Lisbona alla prova. Verso una road map per il dialogo con i gruppi religiosi ed ideali?*, in *Dir. eccl.*, 2013, I, p. 631 ss.

¹⁵ Sul punto, più diffusamente, **A. LICASTRO**, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2014.

¹⁶ Dispone l'art. 2 del TUE che "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".



degli Stati. A rilevare, pertanto, è il grado di compatibilità di tale diritto con le indicazioni proprie delle norme di diritto sovranazionale. Con riguardo ai criteri definitori, è, in particolare, il tema del ruolo attivo e passivo degli Stati in ordine ora alla ricezione della stessa nozione di minoranza, ora al recepimento della fonte di diritto convenzionale, ad avere interrogato la dottrina e determinato un impianto interpretativo del diritto delle minoranze di tipo autonomo¹⁷. In tal senso, il pensiero capotortiano pare aver contribuito a rendere la nozione di minoranza immune dall'esercizio dell'attività definitoria degli Stati, così garantendo l'applicabilità della tutela di cui all'art. 27 del Patto per i diritti civili e politici anche in assenza di una definizione di minoranza entro le fonti di diritto statale, ovvero in assenza di un riconoscimento giuridico dei gruppi minoritari a opera di quest'ultimo¹⁸.

La dimensione internazionale del diritto delle minoranze religiose, etniche e linguistiche pare, pertanto, aver garantito uno statuto giuridico complessivo che obbliga gli Stati, che abbiano ratificato e dato esecuzione al Trattato sui diritti civili e politici e che intendano mantenere il possesso dei requisiti di adesione all'Unione europea, all'adeguamento del diritto interno. Ciò indipendentemente da un comportamento giuridicamente attivo in termini definitori, ovvero a prescindere dalla presenza, nei testi legislativi, della specifica categoria di minoranza. Il dato è particolarmente importante se si osserva l'utilizzo linguistico della declinazione di minoranza religiosa, come tale mai comparente negli ordinamenti statuali¹⁹, a fronte di un generale riferimento ad aggregazioni comunitarie o gruppi religiosi, ovvero ancora, come nel sistema costituzionale italiano, all'utilizzo della nozione di confessione religiosa diversa dalla cattolica²⁰. Con particolare riferimento a quest'ultima, giova ricordare quanto il contenuto dell'art. 8, secondo comma, Cost. sia, prima di tutto, un riferimento al diritto alla identità di quelle confessioni, alla rivendicazione, cioè, della loro specifica condizione giuridica²¹, quale presupposto per il riconoscimento dei diritti di autonomia statutaria e organizzativa. In questo senso, non

¹⁷ Si veda, tra gli altri, **F. PALERMO, J. WOEEK**, *Diritto costituzionale*, cit.; **G.M. QUER**, *Pluralismo e diritti delle minoranze. Il sistema del «millet»*; in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, I, p. 257 ss; **A. LA ROSA**, *Evoluzione e prospettive della protezione delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹⁸ Così **F. CAPOTORTI**, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, p. 37.

¹⁹ Così lo stesso **F. CAPOTORTI**, *Patti internazionali*, cit., p. 72.

²⁰ Con riferimento al secondo comma dell'art. 8, Cost., **G. PEYROT**, voce *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Utet, Torino, 1989, p. 355 ss.

²¹ **G. PEYROT**, voce *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 358.



senza ragione è stato sostenuto che l'autoqualificazione di un gruppo in termini di confessione religiosa costituisce esercizio di sua rivendicazione identitaria, nell'ambito della più ampia garanzia delle identità e del pluralismo culturale, come tali applicabili a tutte le minoranze²².

Se ciò sia sufficiente, con riferimento ai gruppi religiosi diversi dalla maggioranza, a creare un'equivalenza tra termini e contenuti di tutela, è tema dibattuto. Basti qui rilevare, rimanendo entro lo schema giuridico offerto dall'ordinamento italiano, che i criteri oggettivi e soggettivi utilizzati in ambito di riflessione internazionale ai fini dell'individuazione di una minoranza, paiono offrire più di una similitudine con l'identificazione della categoria di confessione religiosa diversa dalla cattolica. Si tratta, come è stato rilevato, di requisiti non stabiliti legislativamente, bensì verificati giudizialmente, mediante un'attività interpretativa attenta al fondamento e agli scopi che hanno condotto alla formulazione del dettato costituzionale. Ciò anche mediante l'utilizzo del principio generale dell'*analogia iuris*²³. Tra tutti, il criterio numerico e quello volontaristico-identitario, sembrano avvicinare le nozioni di confessione religiosa diversa dalla cattolica a quella di minoranza religiosa. Ciononostante, l'assenza nel testo costituzionale di qualsivoglia riferimento alle minoranze religiose non può essere liquidata come una mera scelta stilistica del Costituente. Al riguardo, la possibile analogia in punto di tutela appare ricostruibile sulla scorta dei principi fondamentali costituzionalmente previsti, a partire dal pluralismo proprio delle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., e dal principio di uguaglianza formale e sostanziale di cui al successivo art. 3 Cost. È, tuttavia, nelle specifiche disposizioni che la Costituzione dedica al fatto religioso che l'analisi di compatibilità necessita di essere condotta. Così, la condizione delle confessioni religiose è stata descritta come non ascrivibile a una contrapposizione tra maggioranza e minoranze, bensì a una situazione di pluralismo religioso, che si manifesta nella tutela libertà religiosa, da un lato, e nel sistema di bilateralità pattizia, dall'altro²⁴. In questo quadro, la tutela offerta a

²² Si veda, sul punto, **G. CASUSCELLI**, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di "un giudice e un giudizio"* (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016), in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2018, in particolare p. 11, con espresso richiamo al contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2018 la quale, nell'analisi del significato e della portata applicativa della tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost., ne ribadisce la riconducibilità alla più ampia garanzia delle identità e del pluralismo culturale, come tale applicabile a tutte le minoranze, anche religiose.

²³ **G. CASUSCELLI**, *La tutela dell'identità*, cit., p. 7.

²⁴ Così **A. PIZZORUSSO**, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza*, in *Quad. dir. pol.*



livello internazionale deve trovare la sua applicabilità all'interno del disegno costituzionale testé descritto.

Nella dinamica del pluralismo dei modelli di relazione tra Stati e realtà religiose, una tale necessità è rinvenibile pressoché in ogni sistema nazionale che opti per una regolamentazione della relazione tra Stato e confessioni religiose²⁵. In questo senso, appare non senza significato che le stesse fonti di diritto internazionale offrano strumenti di tutela complementari a quelli propri riconosciuti per le minoranze. È il caso di tutte quelle disposizioni poste a presidio del diritto di libertà religiosa, a partire dall'art. 18 dello stesso Patto internazionale sui diritti civili e politici, e cioè da quella disposizione che esplicitamente riconosce il diritto individuale alla libertà di pensiero, coscienza e religione e i relativi contenuti di tutela²⁶. In questo senso si avvalora la tesi di una tutela delle minoranze religiose e di convinzione come tutela del pluralismo e della libertà religiosa. Un tale quadro ricostruttivo consente di non aggirare le problematiche insite in un'applicazione non isomorfa dei concetti e nozioni afferenti alla sfera delle realtà minoritarie di natura confessionale, ma di circoscrivere tale ambito applicativo in termini di principi riconoscibili su di un piano universale. Con una evidente discrasia, più volte segnalata dalla dottrina internazionalistica. All'analisi del contenuto delle disposizioni, l'ambito religioso appare considerato in punto di tutela per lo più con esclusivo riferimento alla garanzia del diritto individuale di libertà religiosa, mancando un diretto riferimento ai gruppi religiosi in quanto tali e, *a fortiori*, alla religione come fenomeno collettivo²⁷.

Un correttivo di tale tendenza pare tuttavia provenire dagli indirizzi giurisprudenziali di ambito regionale, a partire dalle pronunce

eccl., I, 1997, p. 53 ss., dove il riferimento a specifici statuti per le confessioni minoritarie è connesso all'applicabilità di norme speciali di livello interno o internazionale in funzione compensativa dello statuto privilegiato garantito alle confessioni maggioritarie.

²⁵ Per una panoramica delle modalità di relazione tra Stati e confessioni religiose nella dimensione dell'Unione europea, G. ROBBERS (a cura di), *State and Church in the European Union*, third ed., Nomos Verlag, 2019; con specifico riferimento alla questione del rapporto tra Stati e minoranze religiose, M. VENTURA (a cura di), *The Legal Status of Old and New Minorities in the European Union*, Comares, Granada, 2021.

²⁶ E, ancor prima, dell'art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, essenzialmente dello stesso contenuto.

²⁷ Tra gli altri, si veda S. ANGELETTI, *Libertà religiosa e patto internazionale sui diritti civili e politici: la prassi del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino, 2008; N. GHANEA, *The UN Human Rights Committee and Religious Minorities*, in *States responses to minority religions*, a cura di D.M. KIRHAM, Routledge, London, p. 15 ss.; per una ricostruzione globale della questione, P. VARGIU, *Minoranze religiose e diritto internazionale: una questione culturale*, in *Dir. eccl.*, 1-2, 2021, p. 159 ss.



della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Al riguardo, nonostante un'apparente minore attenzione delle disposizioni della Convenzione alla categoria delle minoranze, l'interpretazione della Corte sembra offrire una tutela che supera la sola dimensione individuale del diritto di libertà religiosa²⁸. Senza poter affrontare in questa sede un'analisi puntuale delle richiamate pronunce²⁹, è essenziale rilevare come il combinato disposto dell'art. 9 e dell'art. 14 della Convenzione operi nel senso di un coinvolgimento della dimensione collettiva dell'esperienza religiosa. Così nel prevedere l'esplicito riconoscimento di una tale dimensione nell'esercizio individuale del diritto di libertà religiosa e di coscienza³⁰. Così anche nell'obbligo di assicurare il godimento di tale diritto senza discriminazioni fondate sullo dato religioso e sull'appartenenza a una minoranza nazionale³¹. In tal senso, l'assenza di un diretto riferimento alla categoria di minoranza religiosa nella Convenzione non pare privare quest'ultima del riconoscimento di tutela. Lo stesso pare potersi dire con riferimento all'ambito del diritto dell'Unione europea. Al già esaminato contributo all'individuazione di una tutela generale per la categoria delle minoranze, proveniente dal dettato dell'art. 2 TUE, si aggiunge il contenuto dell'art. 13 TFUE. La previsione di un obbligo generale per gli Stati membri di rispettare i riti religiosi e le diverse tradizioni culturali, pone così un elemento di bilanciamento al diritto degli Stati membri di regolare i rapporti con le realtà religiose secondo sistemi nazionali³². Sul piano applicativo, è poi noto come la Corte di Giustizia operi in termini di tutela delle persone appartenenti a minoranze religiose essenzialmente per il tramite della normativa antidiscriminatoria. Se le discriminazioni religiose sul luogo di lavoro costituiscono senz'altro l'ambito principale in cui si sostanzia tale tutela³³, non senza significato appare l'intervento giurisprudenziale

²⁸ P. VARGIU, *Minoranze religiose*, cit., p. 162 ss.

²⁹ Per la quale si rinvia a P. VARGIU, *Minoranze religiose*, cit., p. 172 ss.

³⁰ Il riferimento è all'art. 9 CEDU che al primo comma stabilisce che "ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti".

³¹ Così recita l'art. 14 CEDU "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

³² P. LILLO, *Rilevanza pubblica delle comunità religiose nella dimensione giuridica europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2018, in particolare p. 16 ss.

³³ Nell'ampia letteratura in materia, N. COLAIANNI, *Il velo delle donne musulmane tra libertà di religione e libertà di impresa. Prime osservazioni alla sentenza della Corte di*



in tutti quei casi di bilanciamento tra rispetto dei diritti di matrice religiosa e tutela dell'ordine pubblico³⁴.

Volendo pertanto percorrere un'ipotesi di interpretazione coerente di un diritto delle minoranze religiose e di convinzione, è possibile affermare che la tutela di queste ultime si nutra di un sistema di fonti multilivello. Un tale diritto si compone di espressioni universalistiche, tipiche del sistema di riconoscimento dei diritti, prima di tutto individuali, delle Nazioni Unite e di ricerca di apertura verso una concezione collettiva del godimento del diritto di libertà religiosa, proprio del diritto regionale europeo. Tale assunto pare poter condurre a una prima conclusione per cui, con riferimento allo spazio proprio dell'Unione europea, è rinvenibile un sistema comune e coerente di tutela delle minoranze religiose e di convinzione, tale da consentire una valutazione globale dell'attitudine degli Stati membri al suo rispetto. Ciò indipendentemente dalla scelta dei singoli Stati in ordine a forme e contenuti della tutela delle realtà religiose di minoranza, la cui garanzia di protezione sovraordinata diviene bilanciamento del potere degli Stati di regolamentazione in materia ecclesiastica. Una comparazione, dunque, che supera i soli modelli statuali di relazione con le confessioni religiose, e che vuole indagare forme e modalità di rispetto dei diritti delle minoranze religiose entro quegli stessi modelli.

2 - Le minoranze religiose e di convinzione alla prova delle tecniche di misurazione del rispetto e promozione dei diritti umani. Il caso dell'*Atlas of religious of belief minority rights*

Una tale visione sembra trovare una sua possibile forma di applicazione, sebbene soggetta a costante verifica di coerenza scientifica e tenuta globale

giustizia sul divieto di indossare il velo sul luogo di lavoro, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2017, p. 1 ss.; S. SCARPONI, *L'appartenenza confessionale delle donne lavoratrici davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, numero speciale, 2018, p. 221 ss.; A. LICASTRO, *Ancora in tema di porto del velo islamico e discriminazione della lavoratrice nelle aziende private*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2022, p. 53 ss.

³⁴ Nell'ampiezza del tema si veda, con approccio tematico, R. BOTTONI, *Trasfusioni di sangue e sicurezza sociale di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Biolaw Journal*, 2, 2023, p. 243 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Ordine pubblico matrimoniale e poligamia nella disciplina del ricongiungimento familiare*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2, 2019, p. 417 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Ordinamenti statali europei e decisioni di scioglimento del matrimonio emesse da tribunali religiosi: il caso Sahyouni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, numero speciale, 2020, p. 181 ss.; in generale sulla clausola di ordine pubblico nel contesto dell'ordinamento Ue, O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012.



da parte degli stessi promotori, nell'impianto di analisi proprio del progetto di ricerca *Atlas of religious or belief minority rights*³⁵. Il progetto si pone l'obiettivo di mappare e misurare il livello di rispetto e promozione dei diritti delle minoranze religiose e di convinzione nell'ambito dei Paesi membri dell'Unione europea. A tal fine, lo stesso prende in considerazione alcune specifiche *policy area* in cui si sostanziano i diritti di quelle minoranze e le sottopone a un metodo valutativo fondato su indici di misurazione. Costituiscono oggetto di analisi il livello della promozione di quei diritti, la differenza tra i diritti delle maggioranze e quelli riconosciuti alle minoranze, il livello di (dis)uguaglianza di trattamento tra minoranze in uno stesso contesto statale. Rimandando ad altri scritti l'inquadramento generale delle linee di ricerca della metodologia³⁶, in questa sede si tratteggeranno alcuni degli elementi metodologici e di analisi scientifica, utili a comprendere la generale portata del progetto in relazione al livello di tutela e garanzia dei diritti delle minoranze religiose e di convinzione, per poi passare all'analisi delle ripercussioni concrete di tale verifica nella specifica area dell'assistenza spirituale.

Preliminarmente si osserva come l'opzione scientifica fondata sull'utilizzo di tecniche di misurazione dei diritti delle minoranze di religione e di convinzione pare inserirsi in una linea di ricerca sempre più diffusa, che si fonda sull'approccio proprio delle metodologie quantitative di ricerca sociale. Un tale approccio utilizza criteri numerici per la rappresentazione dello *status quo* relativo all'applicazione concreta di disposizioni internazionali sui diritti umani³⁷.

I risultati di tali indagini quantitative trovano sempre più spesso canali di diffusione mediante piattaforme di consultazione di dati, atte a fornire al decisore politico un utile strumento per lo sviluppo di strategie

³⁵ I risultati del progetto aggiornati sono consultabili all'indirizzo atlasminorityrights.eu.

³⁶ In particolare, S. FERRARI, *The Atlas of religious or belief minority rights in the EU countries*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2, 2021, p. 251 ss.; ID., *È possibile misurare i diritti delle minoranze religiose e di convinzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2023, p. 80 ss.; ID., *Sette domande sui diritti delle minoranze di religione e di convinzione e sulla loro misurazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2024, p. 31 ss.

³⁷ Sulla metodologia di ricerca propria delle scienze sociali, tra gli altri, M. CARDANO, G.L. VENTURINI, M. MANOCCHI, *Ricerche sociali. Un'introduzione alla ricerca delle scienze sociali*, Carocci, Roma, 2011; sulla specifica applicazione all'ambito dei diritti umani, A. PISANÒ, *Origini ed evoluzione dell'approccio quantitativo ai diritti umani nel contributo di Human Rights Quarterly, 1979-2014*, in *Politica del diritto*, 1, 2015, p. 177 ss.; ID., *Misurare i diritti umani. Le standards-based measures con approccio de facto*, in *Politica del diritto*, 2, 2014, p. 297 ss.; ID., *Perché misurare i diritti umani? Opportunità e problemi dell'applicazione delle metodologie quantitative ai diritti umani*, in *Ragion pratica*, 1, 2016, p. 159 ss.



efficaci negli ambiti di analisi. In tal senso, le indagini di tipo quantitativo divengono strumenti al servizio di tecniche di protezione di diritti e valori fondativi degli ordinamenti sovraordinati di livello regionale e internazionale. Si pensi ai più noti indici di valutazione di tipologia e qualità della democrazia nei paesi membri delle Nazioni Unite e all'analisi degli indici di democraticità dei paesi membri dell'Unione europea³⁸; si pensi, ancora, agli strumenti di analisi delle politiche di integrazione dei migranti, svolti su scala internazionale con attenzione alle politiche di diritto domestico³⁹.

Non ultimo, le tecniche di misurazione riguardano direttamente anche la categoria dei diritti umani⁴⁰. L'Atlante dei diritti delle minoranze religiose e di convinzione si situa in questo ambito di ricerca che fa uso di metodologie interdisciplinari, così ponendosi all'interno della riflessione sulla sempre più diffusa necessità di un tale tipo di approccio entro i *religious studies*⁴¹. Ai fini del funzionamento della metodologia e dell'analisi della validità dei risultati, l'Atlante definisce preliminarmente l'oggetto della misurazione e il parametro per l'attribuzione del relativo punteggio. In tale ambito, il contenuto della

³⁸ Il riferimento è al *Democracy Index*, annualmente prodotto dalla *Economist Intelligence Unit*, che compara analisi sulla condizione degli indicatori essenziali che la scienza politica individua per la individuazione di regimi democratici, quali la scelta del proprio leader politici mediante regolari elezioni, il godimento delle libertà civili, la libera partecipazione politica, il regolare funzionamento delle istituzioni secondo le regole dello stato di diritto. L'indice è consultabile, nelle sue varianti, al link <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu>; sullo spazio dell'Unione europea, tra i cui valori fondanti l'art. 2 TUE indica, tra gli altri, la democrazia, **P. GRAZIANO, M. QUARANTA**, *Studying Democracy in Europe: Conceptualization, Measurement, and Indices*, in *Government and Opposition*, 59, 2, 2024, p. 605 ss.

³⁹ Tra i più noti indici, si veda il Migrant Integration Policy Index (MIPEX), consultabile al link <https://www.mipex.eu/>; vastissima la letteratura in merito; tra gli altri, con riguardo al caso italiano, **G. SCIORTINO**, *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati?*, Quaderni di sociologia e ricerca sociale, Università di Trento, 2015; **N. CIBELLA, M. MAZZIOTTA, A. PARETO, V. TALUCCI**, *La misurazione dell'integrazione degli immigrati in Italia: metodologie a confronto*, in *Riv. it. ec. dem. stat.*, 4, 2010, p. 119 ss.; sul piano europeo, **A. DI BARTOLOMEO, S. KALANTARYAN, S. BONFANTI**, *Measuring integration of migrants a multivariate approach*, Migration Policy Centre, INTERACT Research Report, Corridor Report, 1, 2015.

⁴⁰ Il riferimento è alla *Human Rights Measurement Initiative*, che unisce attività di *advocacy* e ricerca, i cui dati sono consultabili al link <https://humanrightsmmeasurement.org/>. Sul punto, anche **S. FERRARI**, *È possibile misurare*, cit., p. 80.

⁴¹ Tra gli altri, **H. G. KIPPENBERG**, *Dynamics of the Human Rights Discourse on Freedom of Religion - Observed from the Religious Studies Angle*, in *Discourse Research and Religion. Disciplinary Use and Interdisciplinary Dialogues*, a cura di J. JOHNSTON, K. VON STUCKRAD, De Gruyter, Berlin, 2021, p. 169 ss.; **B. SMITH**, *Religious Studies and the Goal of Interdisciplinarity*, Routledge, New York, 2020.



ricerca si fa del tutto giuridica, indicando nella componente legislativa di diritto interno il campo di indagine e nell'insieme degli standard internazionali in materia di tutela delle minoranze religiose e di convinzione il principio di misurazione.

Limitando in questa sede l'analisi agli aspetti essenziali posti dalle scelte metodologiche⁴², sembra opportuno soffermarsi su tre elementi, che riconducono la giuridicità del contenuto della ricerca alle riflessioni sul concetto di minoranza religiosa precedentemente condotte. Il primo riguarda la valutazione della sussistenza della categoria di minoranza religiosa, laddove la stessa non risulti presente nel diritto interno degli Stati oggetto di indagine. Al riguardo, sebbene in nessuno degli Stati membri dell'Unione europea presi in considerazione sia individuabile una norma che contenga una diretta indicazione della categoria di minoranza religiosa⁴³ e sebbene, come autorevolmente sostenuto, l'esistenza - si aggiunge, o meno - di una norma in un ordinamento è dato rilevante, che determina la condizione del dibattito sulla effettività delle disposizioni⁴⁴, nondimeno la tutela dei diritti delle minoranze religiose e di convinzione è dovere che incombe sugli Stati membri. Ciò sia qualora si intenda valorizzare più propriamente l'aspetto individuale del godimento dei diritti dei membri delle minoranze richiamate, sia qualora ci si riferisca alle organizzazioni collettive. In tal senso, l'assenza di disposizioni normative che attuino i diritti di libertà religiosa dei gruppi minoritari costituisce dato rilevante in funzione del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto sovranazionale, ivi incluso il rispetto dei parametri previsti dal Trattato sull'Unione europea ai fini dell'adesione e del mantenimento dello *status* di Stato membro.

La seconda riflessione attiene all'utilizzo degli standard internazionali quali criterio di valutazione dello stato di salute dei diritti delle minoranze in analisi. Anche in tal caso, l'utilizzo degli standard internazionali costituisce una prassi più che diffusa e come tale, adottata dalle stesse Nazioni Unite⁴⁵. Standard di tutela e linee guida sono

⁴² Strumenti argomentativi più diffusi sulle principali questioni giuridiche poste dal progetto sono rinvenibili in **S. FERRARI**, *Sette domande*, cit. p. 40 ss.

⁴³ Per lo specifico del caso belga, in relazione alla specifica tutela delle minoranze ideologiche e filosofiche, **P. FLORIS**, *Ateismo e costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2011, p. 87 ss.; **S. BALDASSARRE**, *Gli atei sono una minoranza religiosa? La condizione giuridica dell'ateismo in Italia e in alcuni paesi dell'Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2012, p. 67 ss.

⁴⁴ **S. FERRARI**, *Sette domande*, cit. p. 40.

⁴⁵ Si vedano, sul punto, le linee guida delle Nazioni Unite sui diritti delle Minoranze, al link https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf; in dottrina, **R. MEDDA-WINDISCHER**, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Cedam, Padova, 2010, in particolare p. 23 ss.



rinvenibili poi, a livello regionale, anche nella vasta produzione di organizzazioni intergovernative di matrice istituzionale dell'area europea⁴⁶. La categoria degli standard internazionali sembra, pertanto, inserirsi nella riflessione su un diritto delle minoranze religiose e di convinzione che si caratterizza come dimensione multilivello di *hard* e *soft law*⁴⁷. Un tale sistema complesso consente di effettuare analisi di tipo comparato, sebbene i modelli di relazione tra Stato e confessioni religiose possano differire tra loro. In questo senso, la tipologia di comparazione proposta da *Atlas* non sembra entrare nel merito della valutazione delle scelte di regolamentazione nazionale del fenomeno religioso. Essa si limita a compiere un'analisi di ciò che, a livello legislativo, è presente, valutandone la rispondenza al sistema globale di standard internazionali individuabili in materia. Un tale sistema pare poter dotare di un certo grado di oggettività l'analisi dello stato di salute dei diritti delle minoranze di religione e di convinzione, prescindendo da valutazioni, quanto meno in linea diretta, sui citati modelli interni. Ciò, come si vedrà, non significa non valutare, sebbene dal solo punto di vista della produzione legislativa, le scelte interne in quanto prodotto dei diversi modelli di relazione Stato - religioni. Si tratta, diversamente, di condurre tale valutazione sulla base dell'adesione ai richiamati standard internazionali, sul presupposto che gli stessi possano e debbano trovare applicazione all'interno di ogni modello prescelto.

La terza riflessione attiene alla valutazione del grado di adesione allo standard internazionale e alle ripercussioni sullo stato di salute delle minoranze religiose e di convinzione nei diversi contesti paese. In questo senso, se il rispetto degli standard internazionali costituisce il minimo inderogabile, la metodologia di indagine di *Atlas* muove dal tentativo di

⁴⁶ Il riferimento è, in particolare, al Consiglio d'Europa e alle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri agli Stati membri, alle raccomandazioni e linee guida dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, ma anche a raccomandazioni e pareri in ambito UE, oltre a report e casi di studio delle agenzie e organi UE in materia di diritti fondamentali.

⁴⁷ Sul graduale aumento di rilevanza di tali strumenti generali di tutela, in particolare per la costante attualizzazione di strumenti di livello internazionale, altrimenti a rischio di inadeguatezza con riferimento ai repentini cambiamenti in materia di diritti delle minoranze, **F. PALERMO**, *Quanto è morbido il soft law? La tutela non giurisdizionale dei diritti delle minoranze nelle aree geogiuridiche europee*, in *Riv. dir. comp.*, 1, 2022, p. 74 ss.; in senso critico, sul rapporto tra efficacia di tali strumenti di ambito UE e diritto interno, **A. ALGOSTINO**, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto tra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2016, p. 255 ss.; sulla specifico ambito del diritto ecclesiastico italiano, con particolare attenzione alla dimensione ultranazionale dei diritti, **F. FRENI**, *Soft law e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 1 ss.



intercettare e premiare tutti quei comportamenti legislativamente previsti, che valorizzino la presenza delle minoranze religiose o di convinzione. Ciò mediante il riconoscimento di misure che promuovano la preservazione, la manifestazione e la diffusione delle specifiche identità di minoranza⁴⁸. In questo senso, il comportamento promozionale è inteso quale valorizzazione degli assetti plurali degli ordinamenti statali, anche a partire dal riconoscimento di specificità proprie confessionali che, compatibili con l'ordine pubblico, incidano sul pieno godimento dei diritti di libertà religiosa delle minoranze. Nel prosieguo si vedranno alcuni esempi di applicazione di tale atteggiamento promozionale nell'ambito del diritto all'assistenza spirituale. In tale sede è opportuno rilevare come il concetto di promozione, a differenza di quello di protezione, rispetto o garanzia dei diritti, non è ricavabile direttamente da previsioni normative che impongono doveri di fare non fare agli Stati. Diversamente, il riferimento alla promozione pare solitamente riscontrarsi quale impegno degli Stati a porre in atto quelle condizioni che garantiscano ai gruppi minoritari il diritto di esprimere le loro specifiche identità⁴⁹.

Il tema della promozione apre necessariamente a valutazioni in ordine al rapporto tra principio di uguaglianza e tutela delle diversità. In questo senso, la promozione della diversità costituisce il portato del processo di integrazione europea e il principio di non discriminazione ne rappresenta lo strumento di tutela, attivabile anche in sede giurisdizionale⁵⁰. Pare così potersi sostenere che la promozione delle diversità, anche di tipo religioso, costituisca un'attuazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale⁵¹. Ne consegue che, nella

⁴⁸ In tal senso, **S. FERRARI**, *Sette domande*, cit. p. 33 ss.

⁴⁹ Così, ad esempio, l'art. 5 della *Framework convention for the protection of national minorities*, il cui testo è consultabile al link <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=treaty-detail&treatynum=157>. Sul punto, **S. FERRARI**, *Sette domande*, cit., p. 34. La letteratura sulla convenzione richiamata è sterminata. Per tutti, **J. RINGELHEIM**, *Minority Rights in a Time of Multiculturalism - The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, in *Human Rights Law Review*, 10, 2010, pp. 99-128; **O. DE SCHUTTER**, *The Framework Convention on The Protection of National Minorities And The Law Of The European Union*, in *Double Standard Pertaining to Minority Protection*, a cura di K. HENRARD, Brill, Leiden, 2010, p. 71 ss. Il richiamo al rispetto e alla promozione costituisce, inoltre, una costante nell'evoluzione dei trattati europei. Per una ricostruzione in dottrina, **M. VENTURA**, *Non-discrimination and Protection of Diversity and Minorities*, in *The History of the European Union. Constructing Utopia*, a cura di G. AMATO, L. REICHLIN, G. PASQUINO, E. MOAVERO-MILANESI (a cura di), *The History of the European Union. Constructing Utopia*, Hart Publishing, Oxford, p. 239 ss.

⁵⁰ **M. VENTURA**, *Non-discrimination*, cit., in particolare p. 247 ss.

⁵¹ Per una ricostruzione del ruolo della giurisprudenza della Corte di Giustizia



metodologia di comparazione della promozione delle minoranze religiose propria di Atlante, gli Stati membri che attuano misure di promozione delle diversità appaiono premiati, rispetto a sistemi che optano per un'applicazione del principio di uguaglianza di tipo formale.

Si rende, così, necessario trovare una forma di bilanciamento tra prerogative interne e valori condivisi, che non prescinda dalla comprensione delle connotazioni storiche e giuridiche alla base delle scelte degli Stati in ordine alle modalità di regolazione del fenomeno religioso⁵², ma che continui a fondarsi sulla ricerca di attuazione del principio pluralista⁵³.

3 - L'assistenza spirituale nelle strutture separate. *International standards* e giurisprudenza europea nel sistema di valutazione dei comportamenti degli Stati membri

L'assistenza spirituale nelle strutture separate costituisce uno dei campi di maggiore analisi dello stato di salute della libertà religiosa e del suo esercizio da parte delle minoranze di religione o di convinzione⁵⁴. A sua volta, il diritto all'assistenza spirituale può essere soggetto a diversi limiti e prescrizioni, in dipendenza dello statuto giuridico goduto da una specifica minoranza religiosa o di convinzione nel contesto del diritto statale⁵⁵. In questo senso, il livello di riconoscimento delle minoranze

nell'affermazione del diritto antidiscriminatorio come strumento per l'attuazione di una visione non soltanto formale del principio di uguaglianza, **M. DE VOS**, *The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union anti-discrimination law*, in *International Journal of Discrimination and The Law*, 1, 2020, p. 62 ss.

⁵² Con riguardo al ruolo e funzione del principio di laicità si veda, da ultimo, **A. FERRARI**, *Laicità come neutralità e laicità come relazione. Uno sguardo comparativo alle laicità di Francia, Belgio, Italia e Spagna*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2024, p. 45 ss.; sul tema, fondamentale **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001.

⁵³ Tra gli altri, **A. FUCCILLO**, *Superare la sola eguaglianza formale: verso la libertà religiosa delle opportunità*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 57 ss.; **S. FERRARI**, *La libertà di religione nell'epoca della diversità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2018, p. 283 ss.; **M. PARISI**, *Uguaglianza nella diversità. Identità religiose e democrazia costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2018, p. 1 ss.

⁵⁴ Per uno sguardo globale sull'assistenza spirituale nello spazio dei Paesi europei, J.R. TRETERA, Z. HORÁK (a cura di), *Spiritual Care in Public Institutions in Europe*, Verlag Berliner Wissenschafts, 2019; G. ROBBERS (a cura di), *State and Church*, cit.; sugli studi inerenti ai modelli di cappellania nelle istituzioni pubbliche, C. SWIFT, M. COBB, A. TODD, (a cura di), *A Handbook of Chaplaincy Studies. Understanding Spiritual Care in Public Places*, New York, Routledge, 2016.

⁵⁵ **S. FERRARI**, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di*



religiose come collettività può incidere sul godimento dei diritti di tipo individuale. Allo stesso tempo e specularmente, il tema dell'assistenza spirituale ha trovato una nuova centralità grazie alla presenza diffusa di religioni diverse dalla maggioranza quale dato trasversale nel contesto dell'Unione europea. Ciò in considerazione dei flussi migratori che, avendo interessato pressoché tutta la regione, hanno recato con loro anche la migrazione di culture e fedi⁵⁶.

Quel che rende particolarmente rilevante l'ambito dell'assistenza spirituale nelle strutture separate è la specifica condizione di limitazione del diritto di libertà di movimento, e in generale, la compressione dei diritti di libertà individuale delle persone che vi risiedono⁵⁷. In questo senso, è possibile sostenere che l'esercizio del diritto all'assistenza spirituale nelle strutture separate è perseguibile soltanto con la cooperazione delle istituzioni coinvolte.

L'Atlante dei diritti delle minoranze religiose o di convinzione prende in esame l'esercizio del diritto all'assistenza spirituale nelle strutture detentive, in quelle sanitarie e nelle strutture militari. L'analisi è condotta applicando uno schema che si ripete per le tre tipologie di strutture, sul presupposto di una loro uniformità di base in relazione a questioni di esercizio minimo del diritto: le visite da parte dei rappresentanti confessionali, la possibilità di partecipare a funzioni religiose, il diritto alla manifestazione della propria appartenenza religiosa.

L'ambito del diritto all'assistenza spirituale nelle strutture separate è circostanziato dalla sussistenza di diversi standard internazionali. Più diffusa in tal senso è la produzione di linee guida e raccomandazioni relative al caso delle istituzioni carcerarie, per le quali occorre, in particolare, riferirsi agli standard minimi sul trattamento dei detenuti emanati dalle Nazioni Unite. Adottate per la prima volta nel 1955 dal primo Congresso delle Nazioni Unite sul Trattamento dei Detenuti e sottoposte a un lavoro di aggiornamento da parte della Agenzia per la Droga e il Crimine, l'attuale versione degli standard adottata dall'Assemblea Generale nel 2015 è anche nota come *Nelson*

un progetto di legge in Italia, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2017, p. 1 ss.

⁵⁶ Declinato, in particolare, sulla cura dei pazienti al tempo della diversità religiosa, **E. MARTINELLI**, *Identità religiosa e assistenza spirituale del paziente, La cura del paziente e la diversità spirituale. Per una medicina interculturale*, a cura di G. BONIOLO, E. MARTINELLI, Mimesis, Milano, p. 17 ss.

⁵⁷ **N. FIORITA**, *Credere dietro le sbarre: libertà religiosa ed eguaglianza in carcere*, in *Gli stranieri*, 3, 2010, p. 7 ss.



*Mandela Rules*⁵⁸. Sottolineando la natura non vincolante degli standard, l'Assemblea generale richiama la varietà dei sistemi legali dei Paesi Membri, riconoscendo la necessità che gli stessi applichino le *Mandela Rules* conformemente al diritto interno. In tal senso, l'osservazione preliminare n. 1 ricorda che le *Rules* non intendono descrivere nel dettaglio uno specifico modello di struttura detentiva. Esse sono dirette, sulla base di un generale consenso relativo alla concezione contemporanea di cosa sia ritenuto accettabile in termini di detenzione, alla descrizione dei principi e delle buone pratiche generalmente accettate nel trattamento dei detenuti e nella gestione degli istituti di pena⁵⁹.

Dal punto di vista dei contenuti qui rilevanti, si osserva come la tutela universalistica di stampo internazionale si declini nuovamente in termini primariamente individuali, non risultando alcun riferimento alla categoria delle minoranze, nemmeno tra i gruppi cosiddetti vulnerabili⁶⁰.

⁵⁸ *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, consultabili al link https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-book.pdf. Il testo approvato, la cui versione finale è frutto del lavoro del Gruppo di Esperti nominati per la redazione, evocativamente riuniti nella fase finale dei lavori a Cape Town nel marzo del 2015, accoglie la raccomandazione dello stesso Gruppo di denominare le direttive "'Mandela Rules', to honour the legacy of the late President of South Africa, Nelson Rolihlahla, who spent 27 years in prison in the course of his struggle for global human rights, equality, democracy and the promotion of a culture of peace" (p. 5, punto 6).

⁵⁹ Così **K. McCALL-SMITH**, *United Nations Standards Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules)*, in *Int. leg. mat.*, 55, 2015, p. 1180 ss.

⁶⁰ La *Rule 11* che si occupa di gruppi vulnerabili espressamente riconosce e indica particolari trattamenti che attengono alla tutela delle donne e dei giovani, in entrambi i casi indicando l'opportunità di agire sull'organizzazione penitenziaria meditante misure di separazione degli spazi detentivi. La riconducibilità diretta delle minoranze alla categoria della vulnerabilità è tema discusso. Se, in linea generale, il concetto di vulnerabilità è utilizzato teleologicamente per consentire l'attribuzione a persone e categorie individuabili come vulnerabili di livelli di protezione superiore, allo stesso tempo tale tecnica è sovente oggetto di critica, per il rischio di reiterazione di visioni stereotipate e paternaliste dei gruppi che presentano elementi di diversità rispetto alle maggioranze. Il dibattito scientifico sul tema presenta alcuni filoni di riflessione che attengono ai concetti di *engagement* e *agency* dei gruppi di minoranza, come di tecniche di ricostruzione della categoria con uno sguardo di tipo intersezionale. Sul punto, **W. ROGERS**, **M. MEEK LANGE**, *Rethinking the Vulnerability of Minority Population in Research*, in *American Journal of Public Health*, 4, 2013, p. 2141 ss.; **C.E.A. PAULA, A.P. DA SILVA, C.L.M. BITTAR**, *Legislative vulnerability of minority groups*, in *Ciência & Saúde Coletiva*, 22, 2017, p. 3841 ss.; **D.M. MERTENS**, *Transformative research methods to increase social impact for vulnerable groups and cultural minorities*, in *Int. Journ. of Qual. Meth.*, 2021, vol. 20, p. 1 ss.; **F. MACIOCE**, *The Vulnerable Groups and Their Legal Value*, in **F. MACIOCE**, *The Politics of Vulnerable Groups. Implications for Philosophy, Law, and Political Theory*, Palgrave Macmillan, London, 2022, p. 31 ss.; **C. BALDWIN**, *Do*



Il fattore religioso è, diversamente, preso in considerazione con riguardo al generale richiamo al principio di non discriminazione dei detenuti sulla base dell'appartenenza religiosa e in considerazione dell'essenzialità del rispetto di quest'ultima⁶¹.

All'esercizio concreto della libertà religiosa dei detenuti è poi dedicata un'apposita sezione, in cui prende corpo il più ampio tema dell'assistenza spirituale. Elemento essenziale a tal fine è il riconoscimento del ruolo della cappellania e, più ampiamente, dell'assistenza spirituale da parte di personale qualificato, appartenente alla confessione religiosa del detenuto. Allo scopo, lo standard internazionale prende in considerazione la densità numerica delle appartenenze confessionali, riconoscendo la necessità di una figura pastorale quando il numero dei detenuti sia ritenuto sufficiente e di una figura a tempo pieno, laddove il numero dei detenuti sia tale da giustificarlo e le condizioni da consentirlo⁶². La funzione ministeriale così individuata trova, poi, circostanziate le proprie attività nella regolare celebrazione di funzioni religiose e nell'effettuazione di visite pastorali in privato, quando opportuno. Seguono, infine, due disposizioni di

Vulnerable Groups within Ethnic, Religious or Linguistic Minorities Need Special Standards?, in *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, a cura di K. HENRARD, De Gruyter, Berlin, 2010, p. 243 ss.; **A. LIMANTÉ, A. TERESKINAS**, *Definition of Vulnerable Groups*, in *Legal Protection of Vulnerable Groups in Lithuania, Latvia, Estonia and Poland. Trends and Perspective*, a cura di A. LIMANTE, D. PŪRAITĖ-ANDRIKIENĖ, Springer, Berlin, 2022, p. 3 ss.; **L. PERONI, A. TIMMER**, *Vulnerable Groups: The Promise of and emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *Int. Journal of Const. Law*, 11, 2013, p. 1056 ss.; sulla prospettiva intersezionale negli studi sui gruppi vulnerabili, **AA. VV.**, *Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective*, in *International Journal of Disaster Risk Deduction*, vol. 50, 2020, p. 1 ss.; sull'applicazione del concetto di intersezionalità all'ambito delle minoranze, in particolare religiose, **V. FABRETTI, I. VALENZI**, *Se l'interpretazione del religioso si fa intersezionale: Diversità e minoranze religiose nella topologia delle categorie sociali e giuridiche*, in *Il senso impervio. Vette e abissi dell'interpretazione estrema*, a cura di M. LEONE, Aracne, Roma, p. 315 ss.; sull'utilizzo del concetto di intersezionalità nelle riflessioni del gruppo di studio riguardante forme e modi di applicazione del diritto dell'Unione europea, **D. FERRARI**, *Il concetto*, cit., p. 274 ss.; sul dibattito circa l'uso della categoria di minoranza religiosa e la riconducibilità al concetto di vulnerabilità, si veda **S. FERRARI**, *Sette domande*, cit., p. 34 ss.

⁶¹ Così la Rule 2. Si veda **H. BIELEFELDT, N. GHANEA, M. WIENER**, *Freedom of Religion or Belief. An International Law Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2016, in particolare p. 390 ss.; sul generale divieto di discriminazione, **M. BARBERA, S. BORELLI**, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, a cura di M. BARBERA, A. GUARISO, Giappichelli, Torino, 2019, p. 5 ss.

⁶² Così la Rule 65 par. 1: "If the prison contains a sufficient number of prisoners of the same religion, a qualified representative of that religion shall be appointed or approved. If the number of prisoners justifies it and conditions permit, the arrangement should be on a full-time basis".



chiusura che prevedono, rispettivamente, il diritto di ogni detenuto di qualsivoglia religione di ricevere o non ricevere una visita da parte di un rappresentante religioso.

Il tema che appare, pertanto, nella sua centralità è quello del diritto a un'assistenza spirituale qualificata, religiosamente plurale, ad accesso volontario. Nondimeno, lo standard internazionale riconosce la necessità di dotare di particolari strumenti l'assistenza spirituale per gruppi religiosi omogenei e numericamente significativi, senza tuttavia limitare l'esercizio dello stesso diritto per tutti i detenuti, anche se membri di minoranze religiose. Tali indicazioni offrono elementi di interpretazione importanti per delineare la condizione di tale diritto negli ordinamenti nazionali. Quello che nel progetto *Atlas* viene brevemente indicato come "il diritto al cappellano"⁶³ è, pertanto, un sistema complesso, che tiene conto del peso delle maggioranze e della appartenenza dei singoli a minoranze religiose o di convinzione, queste indirettamente riconosciute tramite il servizio di assistenza pastorale loro reso.

Al riguardo, a partire dall'adesione agli standard, il diritto di ricevere un'assistenza spirituale qualificata è articolato tenendo conto delle modalità della sua erogazione negli Stati membri dell'Unione europea⁶⁴. Queste sono generalmente riconducibili a tre modelli. Si tratta della presenza permanente del cappellano nelle strutture separate; del diritto ai rappresentanti religiosi di accedere regolarmente a tali strutture; del diritto di questi ultimi di accedere quando il detenuto lo richieda. Anche il sostegno economico alla presenza del servizio di cappellania costituisce elemento di valutazione, in particolare del peso della maggioranza confessionale. Come si vedrà nel prosieguo, la

⁶³ Nella metodologia applicata, che prevede la somministrazione di questionari di contenuto giuridico a esperti e tecnici della materia presenti nei vari paesi analizzati, il riferimento è al "*right to receive spiritual assistance in prison*" e corrisponde a un set di domande racchiuse nel Cluster A del questionario, consultabile al link https://atlasminorityrights.eu/filemanager/pdf/SPIRITUAL%20ASSISTANCE_Questionnaire%20DEF040324.pdf.

⁶⁴ In particolare sull'assistenza spirituale nelle strutture detentive, J.M. MARTÍNEZ-ARIÑO, A.L. ZWILLING (a cura di), *Religion and prison: An Overview of Contemporary Europe*, Springer, Cham, 2020; sul diritto ecclesiastico in ottica comparata, A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2012, in particolare p. 17 ss.; già F. MARGIOTTA BROGLIO, *La sfida della libertà di religione o convinzione del Trattato costituzionale dell'Unione Europea*, in *Riv. stud. pol. int.*, 2005, p. 265 ss.; sull'assistenza spirituale nella giurisprudenza della CEDU, di recente M. DEL DEO, *Comunità separate. La libertà religiosa dei detenuti nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla prova dell'emergenza pandemica. Il margine di apprezzamento degli Stati e il diritto dei soggetti privati della libertà personale di manifestare il proprio credo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3, 2023, p. 933 ss.



questione che si pone all'attenzione del decisore politico riguarda la capacità o meno degli Stati di adeguare la rispondenza del trattamento riservato al più ampio numero di minoranze di religione e di convinzione agli standard richiesti, tenuto conto delle importanti trasformazioni delle presenze religiose in atto nel contesto europeo⁶⁵.

Diritto individuale e indiretto riconoscimento dell'esercizio collettivo della libertà religiosa sono poi indicati nella successiva *Rule 66*, che espressamente individua il soddisfacimento dei bisogni religiosi dei detenuti nelle forme della partecipazione alle funzioni religiose all'interno delle strutture detentive e nel possesso di testi sacri⁶⁶. Sebbene non espressamente previsto, lo standard richiamato pare aprire alla possibile valutazione della presenza di luoghi di culto, o spazi in altro modo individuati, adibiti alle funzioni religiose. Come si vedrà, il tema degli spazi adeguati allo svolgimento della pratica del culto è centrale nel riconoscimento della storicità delle presenze confessionali negli Stati membri, così come nella ricerca di un nuovo livello di garanzia in una situazione di nuovo pluralismo religioso e culturale⁶⁷.

Anche la produzione di *soft law* nel contesto del Consiglio d'Europa muove dal riconoscimento e affermazione dei medesimi diritti di libertà religiosa e, nel suo contesto, di assistenza spirituale, per le persone detenute. La Raccomandazione 2 del 2006 del Comitato dei Ministri, al generale riconoscimento in apertura dei diritti umani dei detenuti, accompagna una specifica previsione in materia di libertà di pensiero, coscienza e religione⁶⁸. Si tratta di una disposizione che non presenta variazioni sostanziali rispetto allo standard ONU, se non per una più marcata indicazione di valutazione di praticabilità delle misure. Tale elemento introduce una generale riflessione sui criteri secondo i quali la libertà religiosa trova condizione di pieno esercizio. Sul punto,

⁶⁵ Nello specifico del contest italiano, sul ruolo dei ministri di culto nelle strutture separate, **M. CARNÌ**, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2015, p. 10 ss.

⁶⁶ *Rule 66*: "so far as practicable, every prisoner shall be allowed to satisfy the needs of his or her religious life by attending the services provided in the prison and having in his or her possession the books of religious observance and instruction of his or her denomination".

⁶⁷ Anche in tal caso, per una panoramica ampia sugli spazi per preghiere e funzioni negli istituti di pena degli Stati europei, J.M. MARTÍNEZ-ARIÑO, A.L. ZWILLING (a cura di), *Religion and prison*, cit. Con riguardo alla metodologia di *Atlas*, la tematica è affrontata nel questionario con un set di domande che compongono il Cluster B, denominato "right to have worship/meeting places in prison".

⁶⁸ *Recommendation of the Council of Europe Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules* (Rec (2006)2, Article 29.2 - 29.3 (<https://rm.coe.int/09000016809ee581>)).



essenziale è l'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, non solo per l'interpretazione del riconoscimento del diritto alla libertà religiosa e delle modalità del suo esercizio, ma soprattutto per la determinazione di cosa la stessa Corte ritenga meritevole di protezione⁶⁹. In questo senso, il pieno riconoscimento dei diritti degli appartenenti a minoranze religiose può o meno risentire di spazi di compressione e ciò sia con riguardo alla praticabilità delle richieste, che per l'attribuzione alle stesse di un valore eminentemente religioso. Il tema è presente e torna con maggior forza se si analizzano gli standard relativi a quello che *Atlas* definisce il diritto alla manifestazione della propria appartenenza confessionale e che si sostanzia nel diritto ai simboli religiosi e nel diritto al cibo conforme o non proibito dal proprio credo⁷⁰. Concentrandoci in questa sede esclusivamente sul secondo aspetto⁷¹, lo standard di valutazione in materia è determinato dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa prima richiamata, secondo cui il regime alimentare dei detenuti dovrebbe essere erogato tenendo conto, oltre che dell'età, della salute e delle condizioni fisiche della persona, anche della sua religione e cultura⁷². Anche in tal caso essenziale è il contributo della Corte europea dei diritti dell'uomo, che in più occasioni ha rilevato come l'osservanza di regimi alimentari dovuti al rispetto di regole religiose o filosofiche rientri in una pratica protetta dall'art. 9 della CEDU⁷³, circostanziando tuttavia il godimento di tale diritto alla

⁶⁹ Sul punto, in particolare, **J. TEMPERMAN**, *Freedom of Religion or Belief in Prison: A Critical Analysis of the European Court of Human Rights' Jurisprudence*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, vol. 6, 1, 2017, p. 48 ss.; **R. BOTTONI, I. VALENZI**, *The Right of Religious or Belief Minorities and Their Members in Prison: The European Space*, in *Freedom of Religion and Religious Diversity. State Accommodation of Religious Minorities*, a cura di MD.L. HOSSAIN BHUIYAN, A. BLACK. Routledge, London, 2024, in particolare p. 127 ss.

⁷⁰ Si tratta del set di domande individuate sotto il cluster G (consultabile al link https://atlasminorityrights.eu/filemanager/pdf/SPIRITUAL%20ASSISTANCE_Questionnaire%20DEF040324.pdf).

⁷¹ E rimandando il tema dei simboli religiosi a successivi approfondimenti tematici. In dottrina, da ultimo, **C. CIANITTO**, *Minoranze e simboli religiosi: I sikh tra identità e cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2024; **A. LICASTRO**, *Simboli religiosi e «valori occidentali»: diritto, religione, integrazione*, in *Ordines*, 1, 2019, p. 113 ss.; **S. MANCINI, M. ROSENFELD**, *Sotto il velo della tolleranza. Un confronto tra il trattamento dei simboli religiosi di maggioranza e di minoranza nella sfera pubblica*, in *Ragion pratica*, 2, 2012, p. 421 ss.; A. NEGRI, G. RAGONE, M. TOSCANO, L. VANONI (a cura di), *I simboli religiosi nella società contemporanea*, , Giappichelli, Torino, 2022.

⁷² *Recommendation of the Council of Europe Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules (Rec (2006)2, Article 22.1*

⁷³ Così nei casi *Jakóbski v. Poland* e *Vartic v. Romania*, secondo cui "providing food to a prisoner compatible with his or her religious beliefs is important since observing dietary rules can be considered a direct expression of beliefs in the sense of Article 9 of the Convention", entrambi in *Guide on the case-law of the European Convention on Human*



valutazione di non eccessiva gravosità della misura per la struttura carceraria⁷⁴. La materia del diritto a regimi alimentari religiosamente orientati, o quantomeno non vietati dalla propria religione o convinzione, costituisce un tema ampiamente dibattuto in dottrina, con importante produzione giurisprudenziale. Al riguardo, la definizione della linea di confine tra quanto considerabile religiosamente motivato e quanto non lo sia, riverbera sul possibile riconoscimento di pieni diritti alle minoranze di religione o di convinzione e sugli obblighi gravanti sugli Stati. Sul punto, se i dati prodotti dalla ricerca sembrano non registrare questioni problematiche con riguardo alla somministrazione di cibo non vietato dalle regole alimentari religiosamente orientate, diversamente la somministrazione di cibo *conforme* a tali regole sembra costituire ancora un'eccezione. Sussistono, al riguardo, anche esperienze nazionali di ricorso ad accordi con le istituzioni rappresentative di alcune delle minoranze religiose presenti negli Stati, volti alla preparazione, al di fuori delle strutture carcerarie, del cibo conforme alle regole religiose. Il dato risulta, tuttavia, frammentato e difficilmente mappabile, stante la pluralità dei sistemi di riconoscimento dei rapporti con le minoranze religiose vigenti nei diversi paesi.

Gli standard in materia di assistenza spirituale delle persone in condizione di detenzione, come evidente, rappresentano la parte più consistente delle indicazioni e linee guida ricavabili nell'ambito dell'intera area. Tale motivazione, unitamente alla maggiore frammentarietà delle indicazioni in materia di strutture sanitarie su scala europea, pare aver reso preferibile, in una prima fase applicativa della ricerca, attenersi a una prassi di applicazione estensiva degli standard internazionali valevoli per le carceri alle altre strutture separate. Ciò sul presupposto metodologico consistente nella riproduzione delle medesime domande per l'intera area di indagine. Si rileva, peraltro come quest'ultima non fornisca, al momento, dati sulle questioni che più da vicino riguardano la cura spirituale e il rispetto dei precetti religiosi nella somministrazione delle cure sanitarie. Il dato costituisce un evidente limite della ricerca, che tuttavia pare doversi connettere alla maggiore rilevanza, nel settore sanitario, degli accordi territoriali con aziende anche di natura privata, elemento che, nella stretta logica della

Rights: Prisoners' rights, 31 August 2022, p. 16 ss.

⁷⁴ **M.C. MAFFEI**, *The Right to 'Special Food' under art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Dir. um. dir. int.*, 6, 2012, p. 101 ss.; **A. CHIZZONITI**, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in *Dir. eccl.*, 1-2, 2010, p. 17 ss.; **S.I. CAPASSO**, *La tutela della libertà religiosa nelle carceri*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2016, in particolare p. 9 ss.



mappatura dei dati legislativi, non consente di addivenire a risultati oggettivamente verificabili.

Un ultimo riferimento è all'assistenza spirituale nelle strutture militari, nelle quali rileva, in particolare, il diritto all'esenzione dal lavoro in occasione delle specifiche festività previste dalla confessione di minoranza. Anche in tal caso, i dati sembrano indicare, seppur ancora solo in via generale, una tendenziale centralità della questione. A essa si riconnette una debolezza del sistema di tutela ogni qualvolta si prendano in considerazione le sole festività delle confessioni religiose maggioritarie.

4 - Il diritto all'assistenza spirituale negli Stati membri Ue: spunti per un'analisi comparata

Illustrate le principali questioni inerenti all'applicazione della metodologia di *Atlas* alla tematica dell'assistenza spirituale, è possibile procedere con l'analisi di alcuni dei dati più rilevanti che emergono dalla ricerca, traendo qualche conclusione in punto di diritto. Una comparazione tra situazioni statali così circostanziata ha lo scopo di individuare punti di forza e di debolezza sui quali è possibile formulare buone pratiche di tutela dei diritti o, al contrario, indicazioni di possibili rischi. Al riguardo, il quadro generale sullo stato di salute dell'assistenza spirituale nei paesi analizzati è dato da risultati aggregati che interessano l'intera area, comprensiva cioè delle tre tipologie di strutture separate in cui il diritto all'assistenza spirituale è esercitato. L'analisi aggregata mostra un quadro piuttosto chiaro della situazione europea, mentre una lettura disaggregata dei dati consente di comprendere i maggiori punti di criticità sui quali intervenire.

In questo senso, la valutazione delle misure promozionali in atto negli Stati membri dell'Unione europea attualmente analizzati⁷⁵ individua un primo blocco critico di paesi, che si posizionano al livello inferiore della scala della promozione dei diritti. Si tratta della Grecia, della Spagna, dell'Italia e di Cipro, i cui risultati si discostano di poco, in positivo, dal mero rispetto degli standard internazionali e non differiscono tra loro in maniera significativa, formando così un gruppo omogeneo di comparazione⁷⁶. All'opposto, paesi come la Francia, il

⁷⁵ L'elenco completo è consultabile al link <https://atlasminorityrights.eu/countries/index.php>.

⁷⁶ Nella metodologia di *Atlas*, in considerazione del fatto che il rispetto degli standard internazionali costituisce, in termini numerici, l'attribuzione di un punteggio



Belgio e il Portogallo mostrano i risultati migliori in termini promozionali, ponendosi così nella fascia più alta⁷⁷.

Il dato disaggregato mostra subito questioni giuridiche centrali, che ineriscono alle modalità con cui tali Stati provvedono all'organizzazione dell'assistenza spirituale. I quattro paesi che si posizionano ai livelli più bassi condividono, infatti, l'erogazione di uno stabile servizio di cappellania, organizzato e finanziato dallo Stato, esclusivamente per gli individui appartenenti alle maggioranze religiose⁷⁸. Se il dato, legato a motivazioni storico - giuridiche, non implica di per sé una violazione degli standard internazionali in materia, l'esclusione delle minoranze di religione o di convinzione da un servizio di cappellania continuativo comporta un evidente disallineamento con riguardo alla nuova demografia religiosa europea. Il dato negativo emerge anche se comparato con le linee guida indicate a livello internazionale, che richiedono un'assistenza spirituale più stabile in presenza di gruppi religiosi numericamente significativi. È, ad esempio, il caso dell'Italia, in cui la presenza di alcune confessioni religiose di minoranza, a partire dall'Islam, si è fatta numericamente cospicua e comporterebbe la necessità di ripensare l'organizzazione dell'assistenza spirituale, in particolar modo negli istituti penitenziari⁷⁹. Riflessioni

pari a 0, i paesi richiamati oscillano uniformemente tra il punteggio 0,14 e il punteggio 0,16. Ciò significa che il livello promozionale dei diritti è di poco superiore al mero rispetto dello standard internazionale. Sul punto, per l'assistenza spirituale, si vedano le infografiche presenti sulla piattaforma *Atlas* al link <https://atlasminorityrights.eu/areas/Spiritual-assistance.php#guide>.

⁷⁷ Nel caso dei paesi richiamati, la misurazione delle attività promozionali si attesta in maniera sostanzialmente uniforme intorno al valore 0,30. Per le infografiche <https://atlasminorityrights.eu/areas/Spiritual-assistance.php#guide>.

⁷⁸ Un quadro della demografia religiosa dei Paesi analizzati è rinvenibile sulla piattaforma *Atlas* nella sezione dedicata all'illustrazione delle specificità delle singole realtà nazionali. Oltre a una descrizione del *background* storico e della condizione delle minoranze religiose o di convinzione, la sezione ospita infografiche sulla popolazione religiosa a partire dai dati del *World Religion Database*. Esemplificativamente, per ciò che attiene alla Grecia, si veda il link <https://atlasminorityrights.eu/countries/Greece.php#opendivdemo>.

⁷⁹ Per la questione della presenza musulmana nelle carceri italiane, **M.K. RHAZZALI**, *Religious Care in the Reinvented European Imamate Muslim and Their Guides in Italian Prison*, in *Religious Diversity in Prison. Challenges and Implications for Rehabilitation*, a cura di I. BECCI, O. ROY CHAM, Springer, 2015, p. 117 ss.; sulla questione della diversità religiosa in Italia, tra gli altri, **F. ALICINO**, *Italy: Tested by New Religious Diversity - Religion in the Prison System*, in *Religion and Prison*, cit., p. 219 ss.; si veda, inoltre, **S. ANGELETTI**, *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e UCOII*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2018, p. 1 ss.



similari paiono riscontrarsi negli altri paesi richiamati, che condividono una presenza maggioritaria ancora determinante, ma in mutamento⁸⁰. In tutti questi casi, al riconoscimento di una particolare condizione di favore alle religioni di maggioranza corrisponde il particolare statuto legale loro riconosciuto. I sistemi, cioè, che privilegiano la tutela delle maggioranze religiose paiono premiare lo statuto confessionale prima del diritto individuale, con la conseguenza di far discendere l'accesso all'assistenza spirituale dei singoli dalla condizione di riconoscimento giuridico della relativa confessione. È l'approccio cosiddetto istituzionale all'interpretazione del fenomeno religioso, che rischia di far prevalere i rapporti di forza tra Stato e confessioni religiose sulla tutela della dimensione umana⁸¹.

Diversamente, gli Stati che si pongono al livello più alto della graduatoria devono tale posizionamento a sistemi legali che consentono a un largo numero di minoranze religiose di ricevere un'assistenza spirituale qualificata e stabile da parte di un rappresentante della propria confessione. Così per Francia e Portogallo, che riconoscono tale diritto alle confessioni religiose registrate e per il Belgio, che lo attribuisce alle confessioni religiose dotate di riconoscimento da parte dello Stato⁸². Con

⁸⁰ Sulla situazione in Spagna, **J. MARTINEZ-ARIÑO**, *Spain: Religion in Prisons - Socio-Legal Perspectives*, in *Religion and Prison*, cit., p. 339 ss.; per la situazione greca, **V. ARTINOPOULOU, E. KAMARAKIS**, *Prison Conditions in Greece*, Antigone edizioni, Roma, 2019; per Cipro, **A. DAYIOĞLU, H. METE**, *Cyprus*, in *Yearbook of Muslims in Europe*, Brill, Leiden, 2014, p. 153 ss.

⁸¹ In questo senso, per lo spazio italiano, **R. MAZZOLA**, *Religioni dietro le sbarre. Alcune questioni di diritto di libertà religiosa nel sistema carcerario italiano*, in *Dir. rel.*, 2, 2017, p. 443 ss.; anche **E. OLIVITO**, "Se la montagna non viene a Maometto". *La libertà religiosa in carcere alla prova del pluralismo e della laicità*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2015, p. 8 ss.; per la questione greca, **K. KYRIAZOPOULOS**, *The "Prevailing Religion" in Greece: Its Meaning And Implications*, in *Journal of Church and State*, 3, 2001, p. 511ss.; **E.A. DIAMANTOPOULOU**, *Religious Freedom in the light of the relationship between the Orthodox Church and the nation in contemporary Greece*, in *International Journal for the Study of the Christian Church*, 12, 2012, p. 164 ss.; per la Spagna, tra gli altri, **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *Religious Freedom and Democratic Changes In Spain*, in *BYU L. Rev.*, 2006, p. 777 ss.; **A. MOTILLA**, *Religious Pluralism in Spain: Striking the Balance Between Religious Freedom and Constitutional Rights*, in *BYU L. Rev.*, 2004, p. 575 ss.; per Cipro, **A.C. EMILIANIDES**, *State and Church in Cyprus*, in *G. ROBBERS* (a cura di), *State and Church*, cit. p. 282 ss.; **ID.**, *Religion and Law in Cyprus*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2019.

⁸² Per il caso francese si vedano le riflessioni di **F. MESSNER**, *The status of spiritual assistance in France*, in *Spiritual care in public institutions*, a cura di **J. TRETERA, Z. HORAK**, Berliner Wissenschafts Verlag, Berlin, 2019, p. 39 ss.; per il Portogallo, **V. CANAS**, *State and Church in Portugal*, in *State and Church*, cit. p. 483 ss.; in controtendenza con le indicazioni di legge, per uno sguardo sulla prassi, **A.P. DORES, N. PONTES, R. LOUREIRO**, *Prison conditions in Portugal*, Antigone Edizioni, Roma, 2013, p. 27 ss.; per



una precauzione interpretativa essenziale: i risultati si riferiscono al rilevamento di dati legislativi e non alla loro applicazione concreta. In tal senso, l'attribuzione del punteggio elevato è effettuata indipendentemente dall'esercizio concreto di tale diritto da parte di tutte le confessioni che vi hanno accesso.

Nella fascia intermedia si collocano, infine, numerosi Stati, in dipendenza di fattori quali il numero delle minoranze religiose con accesso alla cappellania stabile o ad ulteriori requisiti, come il sostegno dei costi del servizio di assistenza spirituale a carico dello Stato ovvero con oneri sostenuti delle stesse minoranze⁸³.

Più complessa è la mappatura concernente il diritto a uno spazio appositamente adibito alle funzioni religiose all'interno delle strutture separate. Al riguardo gli standard internazionali non indicano espressamente la sussistenza di un diritto in tal senso, rimandando alla più ampia soddisfazione del bisogno di pratica religiosa, anche attraverso la partecipazione alle celebrazioni e agli atti di culto alla cui erogazione provvedono le amministrazioni delle strutture separate⁸⁴. Al riguardo, il primo dato parificante la condizione di tutti gli Stati è l'assenza del riconoscimento di un diritto delle minoranze religiose di vedersi assegnato uno spazio riservato, in forma permanente ed esclusiva, alle pratiche del culto. In senso opposto, il diritto ad avere uno spazio per la pratica religiosa, come essenzialmente previsto dagli standard internazionali, costituisce esemplificazione del cosiddetto peso della maggioranza, con riconoscimento del diritto che segue storicità e diffusione del credo maggioritario. Esemplificativo il caso italiano, in cui l'obbligatorietà del cappellano ai fini dell'assicurazione della celebrazione del culto cristiano cattolico postula la necessaria presenza di un luogo di culto esclusivamente a ciò adibito⁸⁵.

la situazione belga, **A. OVERBEEKE, J. VRIELINK**, *Belgium*, in, *Religious assistance in public institutions*, a cura di R. BALODIS, M. RODRÍGUEZ BLANCO, Editorial Comares, Granada, 2018, p. 53 ss.

⁸³ È il caso, ad esempio, dell'Austria, dove sebbene il diritto sia riconosciuto a tutte le minoranze religiose, i costi sono a carico dello Stato soltanto per un numero limitato di esse. Una ricostruzione del sistema legislativo austriaco in materia, con riferimento alle fonti del diritto individuale all'assistenza individuale e alla legislazione per specifiche confessioni (nella forma concordataria per la chiesa cattolica e di atto federale per sei dei maggiori gruppi confessionali) è rinvenibile in **W. REISS**, *Austria: Management of Religious Diversity in Prisons*, in, *Religion and Prison*, cit., in particolare p. 15 ss.

⁸⁴ In questo senso essenzialmente la *Rule* n. 66 delle *Mandela Rules* e l'art. 29, par. 2 della Raccomandazione Rec(2006) del Comitato dei Ministri gli Stati membri in materia di regolamentazione della vita carceraria.

⁸⁵ Così l'art. 26 della legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, per cui "I detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di



Cionondimeno, si rileva come la necessità di garantire il pluralismo religioso e la pratica del culto entro le strutture separate abbia favorito la ricerca di soluzioni differenziate, essenzialmente riconducibili a due modelli. Nel maggior numero dei casi analizzati le strutture separate orientano la scelta verso la messa a disposizione di spazi adibiti al culto differenziato sulla base delle esigenze della popolazione. Tale tipologia di spazi ospita la presenza di simboli religiosi, libri sacri e celebrazioni liturgiche, la cui fruizione avviene separatamente. Un'opzione di tal tipo comporta un certo grado di negoziazione degli spazi e di interazione tra istituzioni pubbliche e rappresentanti delle differenti confessioni religiose di minoranza⁸⁶.

Il secondo modello attiene alla sperimentazione di spazi multifede o stanze del silenzio. In questo caso la tipologia di utilizzo degli spazi prevede una compresenza delle esperienze religiose, ovvero una messa a disposizione di spazi neutri. Il caso degli ospedali italiani mostra, ad esempio, una sempre più ramificata attività associativa, condotta di concerto con le aziende ospedaliere e il Servizio sanitario nazionale, per lo studio e la messa in opera di stanze del silenzio nei principali plessi ospedalieri italiani⁸⁷. Sebbene qualche esperienza sia registrabile anche nelle strutture carcerarie⁸⁸, il diverso impatto delle misure di gestione

istruirsi in essa e di praticarne il culto. Negli istituti è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico. A ciascun istituto è addetto almeno un cappellano. Gli appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrare i riti". In dottrina, **A. FABBRI**, *L'esercizio della libertà religiosa in carcere, tra garanzie di sicurezza e finalità rieducative: l'esperienza islamica*, in *Democrazia e sicurezza - Democracy and Security Review*, 3, 2021, p. 96 ss.

⁸⁶ Sul punto, ancora essenziali i rilievi sulla funzione dello spazio e della spazialità in ambito carcerario ai fini del riconoscimento dei diritti delle stesse minoranze religiose contenuti in **M. ROSATI, V. FABRETTI**, *L'assistenza religiosa in carcere. Diritti e diritto al culto negli istituti di pena del Lazio*, Rapporto di ricerca Centre for the Study and Documentation of Religions and Political Institutions in Post-Secular Societies, CSPA, 2012, in particolare p. 59 ss.

⁸⁷ Si veda, al riguardo, **A. BONARDI**, *Le Stanze del Silenzio e dei Culti: lo stato dell'arte in Italia*, in *Dialoghi mediterranei*, n. 52, 2021. In senso più ampio, si segnala la costituzione, nel giugno del 2016, del Gruppo nazionale di lavoro per la "Stanza del silenzio e dei Culti", coordinata dal Prof. Vincenzo Pace, che si occupa, oltre che della diffusione e approfondimento della pratica delle stanze del silenzio in Italia, anche della mappatura delle strutture pubbliche che ospitano una tale tipologia di strutture. La mappatura interviene a sostegno di una generale lacunosità delle fonti in materia, a partire dalla messa a disposizione dei protocolli di intesa per l'installazione delle stanze del silenzio nelle varie realtà territoriali italiane. Inoltre, **S. COGLIEVINA**, *L'assistenza spirituale e gli spazi per il culto negli ospedali dell'Italia pluriconfessionale, tra modelli consolidati e nuovi strumenti*, in *Dir. eccl.*, 1-2, 2018, p. 279 ss.

⁸⁸ In particolare, **A. BONARDI, M. EL FASI**, *Stanze del Silenzio e dei Culti nelle Carceri: un'esperienza a Parma*, in *Dialoghi mediterranei*, n. 64, 2023.



della presenza multireligiosa non sembra, tuttavia, ancora consentire un pieno sviluppo di tale pratica al di fuori dell'esperienza ospedaliera. Se si osserva la situazione spagnola, la questione della gestione degli spazi per la preghiera si differenzia tra strutture carcerarie insediate precedentemente al 1978 e, pertanto, in una situazione di condizione di privilegio riconosciuta alla Chiesa cattolica e le strutture costruite successivamente. Sebbene la situazione sia altamente diversificata, è possibile individuare una linea di continuità che vede le cappelle cattoliche per lo più trasformate in spazi polifunzionali, come tali, adibiti anche, ma non esclusivamente, al culto di altre confessioni religiose⁸⁹. Tuttavia, rimane irrisolta la questione della simbologia sacra di tali spazi, per lo più mantenuta come in origine, tema che apre a valutazioni sulla opportunità o meno di scelte maggiormente neutrali⁹⁰. Diversamente, nelle strutture carcerarie di nuova costruzione, la scelta è per lo più orientata verso l'assenza di specifici luoghi di preghiera, ovvero in favore della costruzione di stanze del silenzio.

Su di un altro piano, il caso svedese mostra una diffusione consistente dell'utilizzo di spazi di preghiera differenti da quelli della maggioranza. In tal senso, il maggior numero delle cappellanie ospedaliere mette a disposizione locali alternativi, a disposizione di tutti⁹¹. In senso opposto, i risultati delle indagini riferite alla condizione austriaca individuano, con particolare riguardo alla situazione ospedaliera, l'assenza di spazi neutrali, a fronte di una predominanza di assegnazione al gruppo religioso tradizionalmente maggioritario. Ne consegue una diffusa presenza di cappelle cattoliche e una scarsa disponibilità di spazi di preghiera per le comunità ortodosse e islamiche⁹².

La condizione dei diritti agli spazi religiosi per le minoranze costituisce, a oggi, un tema aperto. I dati forniti dal progetto Atlante mostrano una situazione non solo variegata, ma anche di difficile misurazione. Ciò è dovuto alla scarsa presenza di legislazione in materia, cui sopperisce un generale ricorso alla prassi convenzionale, per lo più

⁸⁹ J. MARTINEZ-ARIÑO, *Spain: Religion in Prisons*, cit., p. 350.

⁹⁰ In senso contrario, R. BOBROWICZ, *Multi-Faith Spaces Uncover Secular Premises Behind the Multi-Faith Paradigm*, in *Religions*, 9, 2018, p. 37 ss.

⁹¹ R. BOBROWICZ, *The Politics of Multi-faith. The Limits of Legible Religion in Europe*, Brill, Leiden, 2025, p. 110; T. BIDDINGTON, *Multi-faith Space: History, Development, Desing and Practice*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2020, p. 46.

⁹² R. WOLFRAM, E. TROYER, *Management of Religious diversity in state institutions in Austria*, in *Reimagining Faith and Management*, a cura di E. PIO, R. KILPATRICK, T. PRATT Routledge, London, 2021, p. 229.



territoriale, che rende complesso il reperimento e la mappatura delle fonti⁹³.

La questione dell'alimentazione religiosamente orientata all'interno delle strutture separate costituisce altra area di analisi presa in considerazione dal progetto⁹⁴. Gli essenziali standard internazionali in materia richiamano alla necessità della somministrazione di cibo che prenda in considerazione le generali condizioni della persona, tra le quali si annovera l'appartenenza religiosa⁹⁵. Sul punto la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di tornare reiteratamente, sia per la chiara riconduzione della materia delle regole alimentari all'interno della tutela offerta dall'art. 9 della Convenzione Europea, sia per una puntuale analisi delle situazioni coperte da tale tutela⁹⁶. Al riguardo, la situazione dei paesi europei oggetto di analisi tende a non differenziare particolari situazioni di carenza. Ciò in considerazione del fatto che, coerentemente con gli standard internazionali in materia, le strutture pubbliche adeguano i propri obblighi nel senso della somministrazione di cibo non proibito, più che di cibo conforme alle regole alimentari religiosamente definite, qualora ciò non costituisca un incombente eccessivo per le stesse strutture. Se si osserva il dato a partire dalla erogazione di cibo conforme alle regole religiose alimentari, la prospettiva cambia, essendo garantito tale diritto in rari casi e principalmente mediante accordo con le singole confessioni religiose⁹⁷.

5 - Osservazioni conclusive. Verso una riforma condivisa dell'approccio alla tutela dei diritti delle minoranze di religione e convinzione

⁹³ Ne consegue che, nell'attività di misurazione e costruzione dell'indice della promozione, il progetto Atlas ha scelto di applicare un coefficiente pari a 0,50 per riequilibrare un dato poco ponderabile ma con un peso importante nella determinazione della media globale del posizionamento dei paesi considerati.

⁹⁴ Si tratta dei dati analizzati nel cluster G dei questionari, consultabili al link https://atlasminorityrights.eu/filemanager/pdf/SPIRITUAL%20ASSISTANCE_Questionnaire%20DEF040324.pdf.

⁹⁵ Così l'art. 22.1 della Raccomandazione Rec (2006) 2 del Consiglio d'Europa prevede che "Prisoners shall be provided with a nutritious diet that takes into account their age, health, physical condition, religion, culture and the nature of their work".

⁹⁶ Sul punto, R. BOTTONI, I. VALENZI, *The Rights of Religious*, cit., in particolare p. 129 ss., con analisi della principale giurisprudenza della Corte EDU in materia.

⁹⁷ Si veda il caso italiano relativo all'intesa stipulata con l'Unione delle Comunità ebraiche in Italia di cui alla legge n. 101 del 1989 che, all'art. 7, secondo comma, prevede che le comunità ebraiche si facciano carico sul territorio di provvedere a fornire pasti *kosher* nelle strutture detentive, sostenendone gli oneri.



I dati raccolti e analizzati mediante la metodologia del progetto *Atlas* sembrano suggerire la necessità di una seria riforma del sistema di tutela dell'assistenza spirituale nei paesi dell'area del Sud Europa. Il diritto alla cappellania in forma stabile e continuativa, riservato alle sole maggioranze confessionali appare, a oggi, sproporzionato con riguardo agli importanti cambiamenti della demografia religiosa in atto. Il rischio di sperequazione nel godimento dei diritti connessi all'assistenza spirituale sembra, nell'ottica del progetto, segnalare finanche il rischio di un comportamento discriminatorio nei confronti delle minoranze religiose⁹⁸. Alla questione della demografia religiosa sembra, poi, doversi strettamente connettere il tema del riconoscimento degli statuti legali delle minoranze religiose e di convinzione. Il dato emerge all'osservazione della distribuzione di dette minoranze su un'ipotetica scala di misurazione della promozione dei diritti. Un tale esercizio vede le *Belief organizations* posizionarsi al livello più basso, unitamente a realtà che il progetto ha inteso includere nella mappatura dei diritti, come *Scientology*⁹⁹. L'assenza di riconoscimento di tali realtà entro la categoria di minoranza religiosa o, in senso più ampio, di confessione, comporta l'automatica esclusione dal godimento di un cospicuo numero di diritti strettamente connessi allo statuto giuridico riconosciuto dagli Stati. Non è un caso che il Belgio, con il riconoscimento delle organizzazioni filosofiche e non confessionali, abbia ottenuto, al riguardo, un risultato premiante. Ancora diversa la situazione di *Scientology*, che oscilla tra la generale problematica afferente al concetto giuridico di religione e ai criteri di identificazione di una confessione religiosa¹⁰⁰ e la necessità d'intervento della stessa Corte Europea dei diritti dell'uomo¹⁰¹. Al contempo, la più recente presenza di alcune realtà religiose fortemente

⁹⁸ In senso ampio, S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2017, p. 1 ss.; ID., *Le minoranze religiose escluse. Introduzione al tema*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 3 ss.

⁹⁹ I dati del *Promotion Index* segnalano un punteggio per *Scientology* pari a 0.03 e delle *Belief Organizations* pari a 0.04, a fronte, in via esemplificativa, del dato delle comunità islamiche, che si assesta su un punteggio di 0.19. I dati integrali sono consultabili al link <https://atlasminorityrights.eu/areas/Spiritual-assistance.php#infografiche>.

¹⁰⁰ Su cui già F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 1998, p. 279 ss.

¹⁰¹ Il riferimento è al caso *Church of Scientology Moscow v. Russia*, n. 18147/02 del 5 aprile 2007, sul quale si veda G. CAROBENE, *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008, p. 1 ss.; EAD., *La Chiesa di Scientology. Narrazione religiosa e configurazione giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 91 ss.



legate ai flussi migratori, come nel caso del sikhismo, comporta una generale minore promozione dei diritti¹⁰². Ciò anche in considerazione della consistenza numerica poco elevata che, come nel caso delle comunità *Hindu*, costituisce un elemento di penalizzazione generalizzato in tutti i paesi oggetto di analisi¹⁰³. Allo stesso tempo, si osserva come nei paesi dove è presente una forte maggioranza confessionale, alla minore promozione delle minoranze religiose corrisponde una generale condizione di trattamento giuridico parificato al mero rispetto degli standard minimi. In questo senso, il rischio di ricadere nella situazione di indistinzione e anonimato¹⁰⁴ che si voleva superata sembra, non solo per la situazione italiana, non poi così remoto. In generale va, infatti, affermandosi un livellamento verso il basso del trattamento riservato alle minoranze e una generale difficoltà alla promozione dei diritti di queste ultime su di un piano di parità.

Se osservato con riferimento al più ampio tema dello statuto giuridico delle minoranze religiose nel contesto europeo, il progetto *Atlas* offre, pertanto, alcuni spunti di analisi non indifferenti. Nella legittima diversificazione dei modelli di relazione tra Stato e confessioni religiose, la questione del rispetto degli standard internazionali in materia di tutela e promozione delle minoranze religiose pare, infatti, dover trovare una sua sintesi. Del pari, il concetto di promozione dei diritti delle minoranze acquista una sua utilità se rapportato con gli scarsi risultati del riconoscimento di quei diritti da parte degli Stati, in particolare dove presente una maggioranza religiosa storica. In tal senso, ponendo in questione il mero approccio egualitario in favore di un affermato diritto alla differenza, l'ottica promozionale pare svolgere una funzione propulsiva nella ricerca di *policies* di inclusione e maggior tutela delle minoranze.

Rimane la necessità di porre in essere un sistema di tutele che non prescinda dalle specificità storiche e confessionali proprie di ogni Stato, ma che sia in grado di andare incontro alle nuove esigenze di tutela di quelle realtà religiose, che stanno trasformando in senso plurale il tessuto sociale europeo. La promozione dei diritti delle minoranze religiose, nell'ottica della più ampia tutela dei diritti umani, sembra poter suggerire una chiave di lettura in tal senso.



¹⁰² Nella scala del *Promotion Index* le comunità sikh si assestano sul punteggio di 0.05.

¹⁰³ Parimenti le comunità Hindu si posizionano su un punteggio di 0.06.

¹⁰⁴ G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1979, p. 49 ss.

