



Silvio Ferrari

(già professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

Le minoranze religiose escluse. Introduzione al tema¹

Questo incontro nasce da un dato di fatto che è sotto i nostri occhi: in Italia non tutte le minoranze religiose sono uguali o, meglio, sono trattate nello stesso modo dall'ordinamento giuridico.

Nel 1978 Giorgio Peyrot poteva definire le minoranze religiose in Italia un "coacervo anonimo degli indistinti". Aveva ragione perché allora vi era una divisione netta tra la Chiesa cattolica da un lato, i cui rapporti con lo Stato italiano erano regolati dai Patti lateranensi, e tutte le altre comunità religiose dall'altro, che ricadevano sotto la disciplina della legge sui culti ammessi del 1929. Ora non è più così e continuare a parlare di maggioranza e minoranze religiose, come se esse fossero due blocchi monolitici, sarebbe fuorviante. All'interno di quello che era "il coacervo anonimo degli indistinti", è necessario distinguere almeno due grandi gruppi di minoranze religiose, quelle incluse nel sistema giuridico italiano e quelle che invece ne restano ai margini e che nel titolo di questo incontro sono definite "le minoranze religiose escluse". La dialettica tra inclusione ed esclusione costituirà quindi il filo conduttore di tutto questo mio breve contributo.

Almeno in parte questa distinzione tra minoranze incluse ed escluse è un fenomeno generale, che non riguarda soltanto le minoranze religiose. I documenti delle organizzazioni internazionali e i testi dei giuristi che trattano dei diritti delle minoranze fanno sovente una distinzione, in relazione alle minoranze nazionali, tra vecchie e nuove minoranze. Le prime sono quelle che vivono da lungo tempo in uno Stato: per esempio i tatarsi residenti in Finlandia che sono cittadini a pieno titolo di quel paese. Le seconde sono quelle generate dai fenomeni migratori degli ultimi decenni: per esempio gli immigrati in Finlandia dalle regioni

¹ Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, della relazione introduttiva tenuta in occasione dell'incontro organizzato dall'Autore e dalla prof.ssa Cristiana Cianitto del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, svolto attraverso la piattaforma Zoom (Milano, 6 maggio 2021), sul tema "Le minoranze religiose escluse. Il pluralismo religioso in Italia tra politica e diritto".



caucasiche - le stesse regioni da cui secoli fa arrivarono i tatars - e che non hanno la cittadinanza finlandese. Dietro a questa distinzione sta un interrogativo di grande importanza su cui non si è raggiunto un consenso: per godere i diritti riconosciuti alle minoranze nazionali bisogna essere cittadini (e quindi di fatto far parte di una "vecchia" minoranza) oppure questi diritti si estendono anche ai membri delle "nuove" minoranze privi dei diritti di cittadinanza?

Questa distinzione tra minoranze vecchie e nuove, che è centrale nel dibattito su inclusione ed esclusione delle minoranze nazionali, non si applica bene alle minoranze religiose. Basta guardare al nostro paese: gli indù sono una minoranza religiosa nuova in Italia ma hanno concluso un'intesa con lo Stato, sono cioè giuridicamente inclusi; i Testimoni di Geova sono una minoranza vecchia, presente da più di un secolo nel nostro paese, ma restano una minoranza esclusa. La dicotomia vecchia e nuova minoranza non aiuta a classificare le minoranze religiose perché è fondata su un solo criterio, quello del tempo. Questo elemento temporale è fondamentale per le minoranze nazionali che sono definite in base alla cittadinanza: i tatars hanno avuto il tempo di diventare cittadini finlandesi e hanno quindi diritti diversi dagli altri immigrati dalle stesse regioni caucasiche che, giunti recentemente in Finlandia, non hanno avuto il tempo di acquisire la cittadinanza. Ma quando si parla di minoranze religiose il tempo è soltanto uno dei criteri di cui bisogna tenere conto per distinguere tra minoranza e minoranza, non l'unico criterio. Ve ne sono almeno altri due che hanno pari, se non maggiore, importanza.

Il secondo criterio, dopo il tempo, è il numero. Non è la stessa cosa essere membri della minoranza battista, che in Italia conta circa 10.000 fedeli, oppure della minoranza musulmana, che nel nostro paese raccoglie circa un milione e mezzo di persone. Il numero può essere un fattore ambivalente e giocare a favore o a sfavore dell'inclusione. Se i musulmani in Italia avessero la consistenza numerica dei battisti probabilmente avrebbero già concluso un'intesa con lo Stato. Ma è anche vero che in altri paesi, penso alla Spagna per esempio, il peso numerico dei musulmani ha giocato a favore della conclusione di un accordo con lo Stato anche quando, secondo molti osservatori, i tempi non erano ancora maturi.

Il terzo criterio sono le dottrine e le pratiche della minoranza religiosa. È un criterio da trattare con grande delicatezza perché, in linea di principio, uno Stato laico non può valutare la loro natura e legittimità. Può però assicurarsi che queste pratiche non pongano in pericolo l'ordine, la salute, la sicurezza pubblica e i diritti e le libertà delle persone. Per questa ragione, pratiche e dottrine religiose che esigono di indossare un *kirpan* o di rifiutare interventi medici necessari per salvare la vita di una



persona hanno contribuito a confinare nella sfera dell'esclusione i gruppi religiosi che, in coerenza con le proprie convinzioni, le pongono in essere. Sono problemi che, con una certa dose di pragmatismo tanto da parte delle autorità statali quanto di quelle religiose, potrebbero trovare soluzione. In ogni caso essi indicano che la maggiore o minore conformità delle dottrine e pratiche di un gruppo religioso con il comune sentire della maggioranza dei cittadini è un fattore non irrilevante nel determinare la collocazione di quel gruppo sulla scala dell'esclusione.

Fino a ora lo spartiacque tra il versante dell'inclusione e quello dell'esclusione è stato collocato, almeno implicitamente, nella conclusione di un'intesa con lo Stato italiano. Il problema in realtà è più complesso perché anche le minoranze religiose che non vogliono o non possono concludere un'intesa hanno il diritto di essere incluse nell'ordinamento giuridico italiano, al di là ovviamente dei diritti che spettano a tutti gli individui e formazioni sociali. In altre parole, è necessario che l'area dell'inclusione sia più larga di quella definita dal perimetro delle intese. Oggi non è così perché le minoranze religiose senza intesa ricadono nell'ambito di applicazione della legge sui culti ammessi del 1929: una legge obsoleta, pre-costituzionale nel suo spirito e contenuti, amputata in molte sue parti dai ripetuti interventi della Corte costituzionale e quindi incapace di garantire l'inclusione delle minoranze religiose senza intesa.

Il rimedio all'attuale situazione di esclusione esiste, è stato discusso fin nei suoi dettagli, ma non è stato mai posto in essere. Si tratta di una legge sulla libertà di religione che assicuri alle minoranze religiose senza intesa uno statuto giuridico sufficientemente solido. Non mi soffermo sui contenuti di questa legge perché essi sono stati esposti in maniera approfondita in un bel libro pubblicato lo scorso anno dal Mulino con il titolo - che è tutto un programma - *"La legge che non c'è"*. Vorrei solo sottolineare che la promulgazione di una legge sulla libertà di religione che estenda alle minoranze religiose escluse una parte dei diritti oggi assicurati dalle intese avrebbe una ricaduta positiva anche su queste ultime: esse infatti verrebbero restituite al loro ruolo originario di strumento specifico per garantire giuridicamente le particolarità di ciascun gruppo religioso anziché a quello, che hanno di fatto acquisito, di strumento generico di promozione delle comunità religiose che sono riuscite a concluderle.

In questo intervento mi sono fino a ora soffermato su tre punti che ritengo utili per affrontare la questione delle minoranze religiose nel nostro paese: primo, la necessità di distinguere tra minoranze religiose incluse ed escluse; secondo, l'identificazione dei tre fattori principali che determinano l'inclusione o l'esclusione di un gruppo religioso; terzo, la



strategia per allargare l'area dell'inclusione delle minoranze religiose nel nostro paese. Allargando lo sguardo al di là delle Alpi, è possibile formulare qualche osservazione più generale che valga anche per le altre parti dell'Europa?

La strategia principale utilizzata per garantire il rispetto dei diritti delle minoranze fa perno sulle norme che combattono la discriminazione. Anche se c'è ancora molta strada da compiere in questa direzione, nessuno può mettere in dubbio la necessità e l'efficacia di questo strumento. Ma i diritti delle minoranze non vanno soltanto rispettati: vanno anche promossi. La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è, a questo proposito, molto chiara: dopo avere affermato all'art. 4 che "Le Parti si impegnano a garantire a ogni persona appartenente a una minoranza nazionale il diritto all'eguaglianza di fronte alla legge e a una eguale protezione della legge", vietando ogni discriminazione, essa prosegue all'art. 5 dichiarando che

"Le Parti si impegnano a promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura, nonché di preservare gli elementi essenziali della loro identità, cioè la loro religione, la loro lingua, le loro tradizioni e il loro patrimonio culturale".

La promozione dei diritti delle minoranze esige di andare oltre il confine dell'uguaglianza e della non discriminazione e di imboccare la strada della diversità e del pluralismo giuridico. Questa strada può essere molto diversa a seconda del significato che si attribuisce a questa espressione e dei contenuti con cui la si riempie. Ma essa implica in ogni caso la consapevolezza che "diritti uguali" non significa necessariamente "stessi diritti". Da secoli filosofi e giuristi affermano che la giustizia consiste nel dare a ciascuno il suo, non lo stesso. Quindi l'uguaglianza e la non discriminazione non richiedono che ciascun cittadino abbia esattamente gli stessi diritti e doveri di tutti gli altri: richiedono invece che ciascun cittadino abbia diritti e doveri che, tenuto conto della situazione di fatto in cui si trova, corrispondono ai diritti e doveri spettanti agli altri cittadini (che si trovano in una situazione diversa).

La combinazione di norme antidiscriminatorie e pluralismo giuridico richiede difficili esercizi di equilibrio ma rappresenta a mio avviso la strategia più completa ed efficace per includere le minoranze nella vita di un paese e consentire loro di apportare il proprio contributo nel modo a esse specifico, cioè secondo la storia, la cultura e, nel caso che stiamo discutendo, la religione che le contraddistingue.

Prima di concludere vorrei affrontare un ultimo punto.



La questione delle minoranze religiose è destinata a diventare sempre più importante perché essa è inestricabilmente legata al processo di diversificazione religiosa che attraversa non solo l'Italia ma tutta l'Europa. Convivere con le diversità religiose e culturali è qualcosa che dobbiamo ancora imparare attraverso un percorso di apprendimento che richiede adeguati strumenti di informazione, conoscenza, analisi e progettazione. Ne illustrerò brevemente uno, l'Atlante dei diritti delle minoranze di religione e di convinzione nei paesi dell'Unione europea. È un progetto, sponsorizzato da Confronti, la Fondazione Bruno Kessler e la Fondazione per le Scienze Religiose Giovanni XXIII, a cui sto lavorando da un paio d'anni con alcuni colleghi e giovani ricercatori, inclusi alcuni relatori di questo incontro (Silvio Baldassarre, Cristiana Cianitto e Paolo Naso). Il progetto intende creare uno strumento per "mappare" i diritti di tredici minoranze religiose in dodici paesi e misurarne il grado di promozione in otto *policy areas*: lo statuto giuridico delle minoranze, l'educazione nelle scuole pubbliche, le scuole confessionali, il diritto di famiglia, i simboli religiosi, i media, l'assistenza spirituale nelle carceri, ospedali e forze armate e infine i luoghi di culto. In questo modo sarà possibile identificare i settori dove i diritti di ciascuna minoranza religiosa sono più o meno promossi, quelli dove vi è maggiore o minore disparità di trattamento giuridico tra le minoranze, quelli dove il "gap" tra diritti della maggioranza e diritti delle minoranze è più o meno grande. Inoltre, la partecipazione al progetto di alcuni sociologi (tra cui Alessia Passarelli) consentirà di misurare lo scarto tra la previsione dei diritti e la loro effettiva "implementazione", che appare in alcuni ambiti particolarmente rilevante. Per fare solo alcuni esempi, i primi dati relativi al settore dell'assistenza spirituale indicano che il distacco tra diritti della maggioranza e delle minoranze è particolarmente ampio in Grecia, Italia e Spagna mentre è assai più ridotto in paesi come l'Austria, il Belgio, la Finlandia e la Svezia; i dati relativi all'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche indicano che, tra i paesi che hanno un insegnamento confessionale della religione, le minoranze godono di maggiori diritti in Polonia, Romania e Spagna e di diritti minori in Grecia e Ungheria; i dati relativi alle singole minoranze mostrano che, in tutte le *policy areas*, sui gradini più bassi della scala che va dall'esclusione all'inclusione si trovano le organizzazioni filosofiche e non confessionali, insieme a Scientology, mentre su quelli più alti sono collocate le minoranze cristiane e poi, in posizione quasi appaiata, quelle ebraiche e musulmane.

Non è possibile in questa sede addentrarsi in un'interpretazione di questi dati, cercando di spiegare le ragioni di queste differenze. Ma è possibile segnalare che l'Atlante permetterà di individuare analiticamente



dove le minoranze religiose sono più discriminate e dove quindi un intervento del legislatore è maggiormente urgente e necessario per riequilibrare la situazione.

Credo che quanto ho detto fino a ora sia sufficiente per far comprendere l'importanza e l'utilità di questo incontro, che vede la partecipazione di giuristi, storici e sociologi e può quindi fornire un quadro a tutto tondo della condizione delle minoranze religiose escluse.