



Silvio Ferrari

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

**È possibile misurare i diritti
delle minoranze di religione e convinzione? * ****

*Is it possible to measure religious or belief minority rights? * ***

ABSTRACT: Is it possible to measure how much the legal systems of the European Union countries respect and promote the rights of religious or belief minorities? Based on the findings of the Atlas of religious or belief minority rights research project (<https://atlasminorityrights.eu>), this article answers the question in the affirmative. The paper is divided into three parts. The first briefly describes the methodology and techniques used to measure minority rights. They are determined by the answers given to some preliminary questions that are discussed in the second part of the contribution. The last section of the article outlines the purpose and value of measuring religious or belief minority rights.

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La misurazione dei diritti delle minoranze di religione e convinzione - 3. L'oggetto e i confini della misurazione - 4. L'utilità della misurazione.

1 - Introduzione

È possibile misurare il grado di rispetto e promozione dei diritti delle minoranze di religione e di convinzione assicurato dagli ordinamenti giuridici dei paesi dell'Unione europea? Il presente scritto risponde a questo interrogativo a partire dai risultati del progetto di ricerca *Atlas of religious or belief minority rights* (<https://atlasminorityrights.eu>)¹. Esso è diviso

* Questo articolo intende aprire una serie di brevi scritti dedicati a studiare il tema delle minoranze di religione e convinzione a partire dai dati raccolti e analizzati dall'ATLAS OF RELIGIOUS OR BELIEF MINORITY RIGHTS IN THE EU COUNTRIES (<https://atlasminorityrights.eu>). Si ringrazia la rivista *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* per avere accettato di ospitare questi contributi.

** Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

¹ Il progetto è sponsorizzato da FBK (Fondazione Bruno Kessler, Trento), FSCIRE (Fondazione per le Scienze Religiose, Bologna) e ICLRS (International Center for Law and



in tre parti. Nella prima vengono brevemente descritte la metodologia e le tecniche utilizzate per misurare i diritti delle minoranze. Esse sono determinate dalle risposte date ad alcuni interrogativi preliminari che sono discussi nella seconda parte di questo scritto. Infine qualche cenno viene dedicato, nella sezione finale dell'articolo, all'utilità di misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione.

2 - La misurazione dei diritti delle minoranze di religione e convinzione

“Misurare” significa assegnare un valore numerico alle norme che riguardano i diritti delle minoranze, a seconda che esse li promuovano, rispettino o deprimano. Questa operazione può apparire inconsueta ma la misurazione dei diritti è una tecnica ormai consolidata che mira a rendere possibile l'elaborazione di strategie politiche e giuridiche basate su dati oggettivi e quantificabili; la misurazione delle norme, su cui si ritornerà tra breve, si colloca all'interno di questo quadro².

Per misurare qualsiasi cosa, inclusi i diritti, è necessario disporre di un metro di riferimento, ciò che nella letteratura anglosassone è chiamato *benchmark*. Nel nostro caso, il *benchmark* è fornito dagli standard internazionali in materia di diritti delle minoranze e di libertà di religione e convinzione. Questi standard sono ricavati dalle convenzioni internazionali, dai pareri degli organismi che ne interpretano le norme e ne controllano l'applicazione e dalle decisioni dei tribunali sovranazionali che dirimono i conflitti insorti attorno a esse. Nel caso dei diritti delle minoranze di religione e convinzione è possibile fare riferimento ai *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* pubblicati nel 2010 dalle Nazioni Unite³.

La corrispondenza agli standard internazionali dei diritti riconosciuti alle minoranze dagli ordinamenti giuridici nazionali permette di valutare l'adeguatezza delle norme che assicurano questi diritti. La valutazione viene compiuta attraverso l'individuazione di una serie di indicatori che consentono di raccogliere i dati e le informazioni relative

Religion Studies, Provo, UT).

² In particolare sulla misurazione dei diritti umani cfr. *Human Rights Measurement Initiative* (<https://humanrightsmasurement.org/methodology/overview/>, consultato il 15 febbraio 2023).

³ Si veda <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/minority-rights-international-standards-and-guidance>, consultato il 17 febbraio 2023.



alle norme che sono in vigore in ogni paese. Per esempio, nell'area tematica "diritti delle minoranze di religione e convinzione nelle scuole pubbliche", questi indicatori comprendono il diritto di insegnare in queste scuole una religione o convinzione, il fatto che essa sia insegnata dentro o fuori il regolare orario scolastico, la necessità che l'attivazione dell'insegnamento sia richiesta da un numero minimo di studenti, il diritto degli studenti di essere esentati dalla frequenza a questo insegnamento e via dicendo⁴.

Queste informazioni, raccolte attraverso questionari inviati a esperti giuridici di ogni paese e valutate alla luce degli standard internazionali, sono utilizzate per costruire indici che misurano differenti profili dei diritti delle minoranze. I più importanti indici apprestati dall'*Atlas* sono due. Il primo, l'indice della promozione, segnala se una norma contenuta nell'ordinamento giuridico di uno Stato promuove, rispetta o deprime i diritti delle minoranze di religione e convinzione. Nel primo caso l'*Atlas* attribuisce un valore numerico positivo che, a seconda delle situazioni, può andare da "0" a "1"; nel secondo un valore neutro ("0"); nel terzo un valore negativo, da "0" a "-1". Il secondo indice, l'indice dell'uguaglianza, indica se una norma è applicata a poche, molte o tutte le minoranze: spesso infatti accade che i diritti non siano uniformemente distribuiti. L'*Atlas* attribuisce il punteggio 1 se un diritto è riconosciuto a oltre 2/3 delle minoranze prese in considerazione dalla ricerca, 0,66 se è attribuito a un numero di minoranze che si colloca tra 1/3 e 2/3 del totale, 0,33 se il numero delle minoranze è inferiore a 1/3 del totale⁵.

3 - L'oggetto e i confini della misurazione

⁴ Allo stato attuale, le aree tematiche prese in considerazione dall'*Atlas* sono lo statuto giuridico delle minoranze di religione e convinzione; i loro diritti nelle scuole pubbliche; l'assistenza spirituale nelle istituzioni carcerarie, ospedaliere e nelle forze armate; i simboli religiosi; la disciplina di matrimonio e famiglia. Le norme relative a queste aree tematiche sono analizzate in riferimento a 16 paesi e 13 minoranze di religione e convinzione. Per informazioni più dettagliate si veda la pagina "Methodology" dell'*Atlas* (<https://atlasminorityrights.eu/about/Methodology.php>).

⁵ L'*Atlas* ha anche sviluppato un terzo indice, il *gap index*, che misura il divario intercorrente tra i diritti riconosciuti alla religione di maggioranza e a quelle di minoranza. I tre indici ora menzionati misurano non soltanto i diritti che ciascuno Stato riconosce alle minoranze religiose nel loro complesso ma anche i diritti che ciascuna minoranza religiosa gode in uno Stato.



Una volta chiariti, sia pur per cenni sommari, il metodo e gli strumenti che consentono di misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione è opportuno dar conto di alcuni problemi posti dalla misurazione delle norme che li garantiscono.

La prima questione riguarda la distinzione tra “rispetto” e “promozione” dei diritti, una coppia di termini che ritorna di frequente in questo scritto. “Rispetto” significa ottemperanza agli standard internazionali che definiscono i diritti spettanti alle minoranze; “promozione” indica l’adozione di misure giuridiche e politiche che favoriscono lo sviluppo di questi diritti al di là di quanto richiesto dagli standard internazionali. Per fare un esempio, gli standard internazionali stabiliscono che i detenuti abbiano il diritto di ricevere cibo *non proibito* dalla propria religione o convinzione⁶; fornire cibo *conforme* alla religione o convinzione dei detenuti (per esempio cibo *halal* ai musulmani o *kosher* agli ebrei) significa fare qualcosa di più che *rispettare* gli standard internazionali, vale a dire significa *promuovere* i diritti delle minoranze. Per questa ragione una norma che assicura ai detenuti la disponibilità di una dieta vegetariana otterrà il punteggio “0”, un’altra che garantisce il diritto di alimentarsi secondo i precetti della propria religione otterrà il punteggio “1”; se in un paese non esistesse né l’una né l’altra norma e i detenuti fossero costretti a consumare cibo proibito dalle loro convinzioni (ma ciò non accade in alcuno dei paesi presi in esame), il punteggio sarebbe “-1”. Nei sedici paesi considerati fino a ora dall’*Atlas* il diritto dei detenuti di ottenere cibo *halal* o *kosher* è assicurato soltanto in Austria e Belgio⁷; in tutti gli altri si prevede che gli istituti penitenziari facciano tutto il possibile (non si tratta quindi del riconoscimento di un diritto) per

⁶ Cfr. **EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**, *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights. Freedom of thought, conscience and religion*, Council of Europe-European Court of Human Rights, 2022, n. 93, p. 33 (https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_9_eng.pdf, consultato il 7 maggio 2023); si veda anche **EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**, *Case of Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*, Application no. 27417/95, 27 June 2000, nos. 73-74; **EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Prisoners' rights*, Council of Europe-European Court of Human Rights, 2022, n. 50, p. 16 (https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf, consultato il 7 maggio 2023).

⁷ Più precisamente, il carcere non fornisce cibo *halal* o *kosher* ma consente ai detenuti di procurarselo dall’esterno e (in Austria) sostiene le spese per ottenerlo. Cfr. **W. REISS**, *Austria: Management of Religious Diversity in Prisons* e **L.-L. CHRISTIANS and S. WATTIER**, *Belgium: Religions and Prisons in Law*, in J. MARTINEZ-ARIÑO, A.-L. ZWILLING (eds.), *Religion and Prison: An Overview of Contemporary Europe*, Switzerland, Springer, pp. 24 e 40.



fornire ai detenuti cibo che non sia vietato dalle regole alimentari della propria religione.

La seconda questione che è necessario precisare riguarda l'oggetto della misurazione. Si è detto che l'*Atlas* misura il grado di rispetto e promozione dei diritti delle minoranze assicurato dalle norme contenute nell'ordinamento giuridico di ogni Stato oggetto della ricerca. Un ordinamento giuridico è un organismo complesso in cui interagiscono differenti componenti. La misurazione fornita dall'*Atlas* riguarda una sola di queste componenti, quella normativa e, più precisamente, legislativa. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea l'ossatura di un ordinamento giuridico è costituita da leggi, che vengono poi interpretate, applicate e variamente rispettate dai loro destinatari. Questo scheletro legislativo costituisce l'oggetto della misurazione, che copre quindi un'area specifica dell'ordinamento giuridico. Ciò presenta alcuni vantaggi e al tempo stesso richiede di prendere qualche precauzione. Sotto il primo profilo, la presenza o assenza di una norma nell'ordinamento giuridico di uno Stato costituisce un indicatore oggettivo⁸: ciò esclude la componente di soggettività che, per quanto possa essere ridotta dall'adozione di metodologie corrette, è sovente insita in misurazioni basate su fonti quali le sentenze di tribunali, i rapporti di organismi nazionali e sovranazionali, i pareri di esperti, le notizie giornalistiche e via dicendo. In secondo luogo, l'esistenza di una norma costituisce di per sé un dato significativo: anche se oggi non venisse applicata lo potrebbe essere domani mentre se una norma non esiste il discorso sulla sua effettiva operatività all'interno di un gruppo sociale non può neppure essere iniziato. Venendo ora alle precauzioni, un'indagine limitata all'esistenza delle norme in un ordinamento giuridico può fornire un'immagine distorta della realtà, facendo apparire come rispettosi dei diritti delle minoranze sistemi giuridici che lo sono soltanto sulla carta. Ciò accade se si presume che misurare l'esistenza delle norme equivalga a misurare la loro pratica efficacia. Se invece si accetta che la misurazione delle norme costituisca soltanto un punto di partenza che deve essere integrato dalla misurazione delle altre componenti di un ordinamento giuridico si perviene a un risultato equilibrato.

Resta da chiarire significato e contenuto dell'espressione "diritti delle minoranze". A questo scopo è bene partire dai due diritti

⁸ Sulla distinzione tra indicatori oggettivi e soggettivi si veda **UNITES NATIONS**, *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*, United Nations 2021, pp. 17-19 (https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf, consultato il 1 maggio 2023).



fondamentali che tutte le minoranze rivendicano: il diritto di essere uguali e quello di essere diversi. Il diritto di essere uguali, che storicamente è il primo a essere stato rivendicato, consiste innanzitutto nell'assenza di discriminazioni determinate dalla propria religione o convinzione. Se una minoranza religiosa può insegnare la propria religione nelle scuole pubbliche di uno Stato e un'altra, comparabile con la prima per caratteristiche organizzative e strutturali, non lo può fare se è in presenza di una discriminazione. Ma il diritto di essere uguali ha un contenuto più ampio della semplice assenza di discriminazione. Se una minoranza religiosa può insegnare la propria religione e un'altra non lo può fare perché ha un numero di membri di molto inferiore a quelli della prima non si è in presenza di un caso di discriminazione perché la differenza di trattamento ha una giustificazione oggettiva: nondimeno la differenza di trattamento esiste e bisogna chiedersi se le autorità pubbliche abbiano preso tutte le misure che avrebbero potuto prendere per evitare che questa differenza di numero impedisca alla minoranza più piccola di godere di un diritto di cui avrebbe potuto disporre. In Italia il numero relativamente piccolo degli studenti che appartengono a minoranze religiose ha impedito l'organizzazione di un efficace sistema di insegnamento delle loro religioni nelle scuole pubbliche: in Polonia, un paese che presenta un'analoga demografia religiosa, sono state prese specifiche misure per avviare a soluzione a questo problema⁹. Il diritto di essere uguali si estende anche alle differenze di trattamento che avrebbero potuto essere eliminate attraverso l'adozione di misure appropriate: limitarlo soltanto ai casi di discriminazione contraddice il principio che la semplice differenza di numero non deve tradursi in una differenza di diritti.

Il diritto di essere diversi implica che i membri di una minoranza di religione o convinzione siano posti nella condizione di mantenere e sviluppare la propria identità. La professione di una religione o convinzione non riguarda soltanto il *forum internum* ma si manifesta anche in pratiche che interessano differenti profili della vita umana. Queste

⁹ Cfr. P. STANISZ, *Religion and law in Poland*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2017, p. 129: in Polonia "there is a condition that in order to offer the teaching of a particular religion (ethics) for a group of students belonging to the same class the number of students must not be smaller than seven. If the number of students interested in particular religious instruction (or ethics) within the same class is smaller than seven, the school needs to arrange for inter-class groups. If the number of such students is below seven in the whole school, the teaching of their religion is organized in inter-school groups (in catechetical centres outside the school). The right to organize the instruction in the latter form is not subject to any limitation as to the number of students wishing to receive such education".



pratiche esprimono l'identità individuale e collettiva delle persone che fanno parte di una comunità di religione o convinzione. Nel caso dei membri di minoranze, lo stato ha l'obbligo di "creare delle condizioni adatte a permettere di esprimere, di preservare e di sviluppare" la propria identità, nell'interesse non solo delle minoranze ma anche di una società autenticamente pluralista e democratica¹⁰. Questo obbligo può richiedere l'adozione di misure *ad hoc* volte a consentire ai membri di minoranze di religione o di convinzione di astenersi dal lavoro in occasione delle proprie festività, di indossare i simboli della propria religione, di ottenere nelle mense delle istituzioni pubbliche cibo conforme o almeno non contrastante con le regole alimentari della propria religione o convinzione e via dicendo. Queste misure non vanno prese a cuor leggero poiché creano disparità tra i membri delle minoranze e tra questi e i membri della maggioranza. Ma, quando esse sono necessarie per garantire il mantenimento e lo sviluppo dell'identità di una minoranza, il diritto a essere diversi ne giustifica l'adozione.

Infine, è opportuno spiegare perché la misurazione dei diritti effettuata dall'*Atlas* coinvolga sia le minoranze di religione che quelle di convinzione¹¹. Con l'espressione "minoranze di convinzione" si intendono le organizzazioni filosofiche e non confessionali menzionate nell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: ovunque, in Europa, esse costituiscono una minoranza. Queste organizzazioni (ateiste, agnostiche, pacifiste, ecc.) propongono concezioni della vita e del mondo che, pur non essendo fondate su elementi che trascendono la dimensione naturale, hanno più d'un punto di contatto con le organizzazioni religiose: nell'uno e nell'altro caso, infatti, si intende dare risposta alle domande fondamentali relative all'esistenza e al destino degli esseri umani. Per questa ragione la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che quando una convinzione raggiunge "a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance", essa ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 9 della Convenzione europea indipendentemente dal fatto che abbia un contenuto religioso o non religioso¹². Ciò ha condotto ad assicurare agli individui che professano queste ultime convinzioni una

¹⁰ In tal senso si esprime il preambolo della *Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali* (<https://rm.coe.int/168007cdd0>, visitato il 1 maggio 2023).

¹¹ Su queste ultime cfr. **S. BALDASSARRE**, *Organizzazioni filosofiche e non confessionali nei sistemi giuridici. Diritto italiano e diritto internazionale* (in corso di pubblicazione con l'editore ETS)

¹² Per l'indicazione delle decisioni che si sono pronunciate in tal senso cfr. **EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**, *Guide on Article 9*, pp. 8-12.



tutela analoga a quelli che professano convinzioni religiose. Non però alle loro organizzazioni: con pochissime eccezioni (la più importante delle quali è rappresentata dal Belgio) gli ordinamenti giuridici statali non riconoscono loro gli stessi diritti che vengono riconosciuti alle organizzazioni religiose. In uno Stato laico, che è incompetente a valutare il contenuto di una convinzione e deve limitarsi a verificare che essa non implichi pratiche contrarie all'ordine pubblico, questa differenza di disciplina giuridica può risultare problematica. Per questa ragione è necessario considerare se -quando si tratta di assistenza spirituale nelle carceri, ospedali e forze armate, di finanziamenti pubblici, di celebrazione del matrimonio e via dicendo- le minoranze di convinzione possano godere di diritti (ed essere sottoposte a obblighi) analoghi a quelli previsti per le minoranze di religione. Al termine di questo esame può risultare che non sempre ciò è possibile o opportuno (per esempio queste minoranze non prevedono regole alimentari che sono invece comuni a molte religioni e quindi non richiedono norme specifiche): ma, in uno spirito pragmatico e privo di pregiudiziali, è necessario fondare queste conclusioni su una precisa analisi e misurazione dei diritti riconosciuti alle une e alle altre. A tal fine si è ritenuto opportuno estendere l'esame dell'*Atlas* anche alle minoranze di convinzione.

4 - L'utilità della misurazione

La misurazione consente in primo luogo di identificare le aree giuridiche dove il rispetto e promozione dei diritti delle minoranze in un paese è al di sotto della media dei paesi europei: emergono in tal modo i settori in cui un intervento legislativo è più urgente. Si prenda ad esempio la disciplina giuridica dell'assistenza spirituale nelle carceri. In paesi come l'Italia o in Grecia essa viene assicurata da cappellani della religione di maggioranza retribuiti con fondi pubblici; i rappresentanti delle religioni di minoranza godono semplicemente di un diritto di visita e non dispongono (di nuovo a differenza della religione di maggioranza) di appositi luoghi di culto e riunione. Questo sistema, per quanto sbilanciato in tema di diritti, era giustificabile quando la popolazione carceraria in questi paesi era in grandissima misura costituita da membri della religione di maggioranza: ora, in seguito ai cambiamenti intervenuti nella loro demografia religiosa, non lo è più ed è quindi necessaria una riforma del sistema di assistenza spirituale. Naturalmente sarebbe stato possibile pervenire allo stessa conclusione attraverso una valutazione comparata degli ordinamenti giuridici dei paesi europei, senza necessità di una misurazione dei diritti:



ma soltanto misurando lo scostamento della tutela dei diritti delle minoranze dagli standard internazionali è possibile quantificare il distacco intercorrente tra i vari paesi dell'Unione europea in questo campo.

Un ragionamento analogo può essere ripetuto in relazione alle minoranze di religione e convinzione. Quali sono le minoranze che hanno meno diritti (in generale oppure in uno specifico settore giuridico oppure in un particolare paese)? I dati raccolti dall'*Atlas* in riferimento alle cinque *policy areas* indagate fino a ora indicano che sul gradino più basso si collocano le organizzazioni di convinzione e Scientologia (perché in molti paesi né le une né l'altra sono ritenute minoranze *religiose*) seguite dalle comunità Sikh (perché numericamente esigue e accostate a pratiche religiose controverse, dall'obbligo di portare il *kirpan* a quello di indossare il turbante).

Non vi è dubbio che i numeri sono più poveri delle parole e che l'analisi quantitativa non può sostituire la ricchezza e profondità di uno studio qualitativo. Quello che resta da fare, quindi, è partire dai dati numerici forniti dall'*Atlas* per interpretarli in maniera corretta attraverso riflessioni che li collochino all'interno del contesto storico, politico, religioso e giuridico di ciascun paese. È esattamente questa l'opportunità che la presente sezione di studi, gentilmente ospitata dalla rivista telematica "*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*", intende offrire a tutti i ricercatori interessati al tema delle minoranze di religione e convinzione.