

SETTE DOMANDE SUI DIRITTI DELLE MINORANZE DI RELIGIONE E CONVINZIONE E SULLA LORO MISURAZIONE

SILVIO FERRARI, ROBERTO TONIATTI

ABSTRACT: On 11 November 2022, a workshop was held at the Fondazione Bruno Kessler in Trento to discuss a research project in which the Foundation is participating. The project, entitled Atlas of religious or belief minority rights in the European Union countries, aims to ‘map’ and measure the rights of religious and belief minorities in five policy areas (marriage and family, public schools, spiritual care, religious symbols, legal status of religious minorities). In the course of the interventions and the debate (in which both authors of this paper participated), a number of questions emerged that concern the content and methodology of the research project and also touch on more general issues concerning the reasons that call for special protection of minorities. The following pages are devoted to them.

L’11 novembre 2022 si è svolto a Trento, presso la Fondazione Bruno Kessler, un seminario di studi dedicato all’esame di due progetti a cui la Fondazione partecipa: il primo (“Atlas of religious and belief minority rights in the European Union countries”) ha l’obiettivo di “mappare” e misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione, il secondo (“REMINEM. Preventing discrimination and persecution. Models of inclusion of religious minorities in the Euro–mediterranean space”) quello di comparare la disciplina di matrimonio, famiglia ed educazione prevista, sempre in relazione alle minoranze, in alcuni paesi medio–orientali ed europei. Nel corso degli interventi e del dibattito sono emersi alcuni interrogativi che riguardano il contenuto e la metodologia dei due progetti di ricerca ma toccano anche nodi tematici di significato più generale. Questi interrogativi sono riportati qui di seguito, insieme alle risposte di Silvio Ferrari e Roberto Toniatti.

KEYWORDS: Minorities, Religion, Law, European Union, Promotion, Special rights

PAROLE CHIAVE: Minoranze, Religione, Legge, Unione europea, Promozione, Diritti speciali

1. *L'Atlas usa l'endiadi "rispetto e promozione" dei diritti delle minoranze. Qual è la distinzione tra queste due nozioni e dove sta il fondamento giuridico dell'obbligo dei poteri pubblici di promuovere questi diritti?*

Silvio Ferrari

Rispetto significa osservare le norme che, in base agli standard internazionali⁽¹⁾, garantiscono i diritti delle minoranze; promozione significa intervenire attivamente con misure giuridiche volte a consentire alle minoranze di mantenere, manifestare e sviluppare la propria identità.

Gli standard internazionali in materia di diritti delle minoranze prevedono livelli minimi di tutela dei diritti che tutti gli Stati debbono garantire. Per esempio, tutte le organizzazioni religiose hanno il diritto di ottenere la personalità giuridica nelle forme previste dalle leggi di ciascuno Stato e questo diritto non può essere limitato richiedendo che esse abbiano un numero di fedeli eccessivamente elevato⁽²⁾; tutte le organizzazioni religiose hanno il diritto di avere propri luoghi di culto indipendentemente dal numero dei loro membri. L'esiguità numerica di un gruppo di religione o di convinzione — che è una delle due caratteristiche che definiscono una minoranza — non può giustificare la restrizione dei loro diritti.

Talvolta gli ordinamenti giuridici statali includono norme che assicurano alle minoranze diritti maggiori di quelli richiesti dagli standard internazionali. Quando ciò avviene si abbandona il terreno del rispetto dei diritti e si entra in quello della loro promozione. Per esempio, gli standard internazionali non richiedono che i detenuti ricevano cibo conforme alle prescrizioni della propria religione (è sufficiente che venga fornito cibo non proibito dalle regole alimentari di una religione): ma in Austria i detenuti ebrei possono ricevere cibo kosher preparato all'esterno del carcere e l'eventuale aggravio di costi è sostenuto dal

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

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

carcere stesso (Martínez, Ariño e Zwilling 2020, p. 24). In questo ed in altri casi l'ordinamento giuridico statale stabilisce norme più favorevoli di quelle previste dagli standard internazionali allo scopo di consentire alle minoranze di mantenere, manifestare e sviluppare la propria identità. In tal modo i diritti delle minoranze vengono promossi.

L'obbligo degli Stati di promuovere i diritti delle minoranze è previsto in molteplici convenzioni internazionali. Il preambolo della *Framework Convention for the Protection of National Minorities* stabilisce che "A pluralist and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority, but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity". Questo auspicio è precisato all'art. 5 dove si scrive che "The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage"⁽³⁾. Questo stesso obbligo è sancito nelle carte costituzionali di alcuni paesi: l'art. 2 dell'*Instrument of Government* svedese prevede che: "The opportunities of the Sami people and ethnic, linguistic and religious minorities to preserve and develop a cultural and social life of their own shall be promoted"⁽⁴⁾.

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

Roberto Toniatti

La ricostruzione degli obblighi degli Stati di *rispetto e promozione* nei confronti delle minoranze religiose delineata da Silvio Ferrari è del tutto condivisibile. Il contenuto dei due termini — "rispetto" e "promozione"

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

(4) L'*Instrument of Government* è disponibile all'indirizzo <https://www.riksdagen.se>, consultato il 10 marzo 2024.

— è suscettibile, tuttavia, di essere approfondito e chiarito al di là dell'immediata percezione del significato letterale delle parole.

1. Rileviamo, ad esempio, che — atteso che con il termine “rispetto” dei diritti delle minoranze si allude in realtà alla loro garanzia —, il risultato di tale precisazione potrebbe suggerire l'opportunità di adattare la terminologia, preferendo l'uso del sostantivo e del concetto di “garanzia” (o “tutela”, o anche “protezione”) a quello di “rispetto”.

In proposito, notiamo che l'impiego del termine “rispetto” non è consolidato nel linguaggio giuridico italiano quale sinonimo (o equivalente funzionale) di “garanzia” e, a nostro giudizio, appare più idoneo a venire impiegato in un contesto pre-giuridico di narrazione descrittiva di portata generale. Di conseguenza, il “rispetto” si propone come qualificazione dell'indirizzo politico delle istituzioni nei confronti del fenomeno minoritario e, di conseguenza, in funzione preliminare in rapporto sia all'orientamento normativo — che può procedere secondo una graduazione crescente che si sviluppa attraverso la tolleranza, il riconoscimento, la tutela e la promozione —, sia all'orientamento amministrativo, nell'esercizio di una puntuale e fedele applicazione delle fonti legislative. È da ritenere, infatti, che la fase esecutiva della legislazione rivesta un carattere cruciale per assicurare un autentico “rispetto” delle minoranze, anche in virtù della sua soggezione al controllo giurisdizionale, e che essa corrisponda anzi ad un essenziale criterio di verifica dell'effettività della tutela. In altre parole, il rispetto sembra configurarsi più come indispensabile premessa della garanzia anziché, direttamente, come garanzia. Sicché si potrebbe opportunamente parlare di “rispetto delle minoranze” attraverso la “garanzia dei loro diritti”.

Nei confronti del termine “rispetto” ha autorevolmente espresso qualche perplessità anche la Corte europea dei diritti dell'uomo: nella sua decisione nel caso *Oliari and Others v. Italy* del 2015 e con riferimento all'art. 8 della Convenzione (“Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence”), la Corte osserva che “the notion of “respect” is not clear-cut, especially as far as positive obligations are concerned: having regard to the diversity of the practices followed and the situations obtaining in the Contracting States, the notion's requirements will vary considerably from case to case” (punto 161).

Nondimeno, occorre ammettere che, proprio nella nostra stessa prospettiva tematica, il termine è accolto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (ad esempio, l'art. 22 — rubricato “Diversità culturale, religiosa e linguistica” — afferma che “l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”). In proposito, si è osservato che “punto cruciale della disposizione è il verbo con cui si tutela la diversità. Si noti che utilizzando il verbo *rispettare* la Carta non prende posizione apertamente sul punto, nel senso che non si limita a vietare discriminazioni a riguardo (peraltro già vietate dal precedente art. 21), ma neppure si impegna apertamente a comportamenti positivi che tutelino o garantiscano la diversità, come invece sarebbe stato se si fossero utilizzate forme verbali più impegnative (ad esempio, tutela, garantisce, riconosce)” (Celotto 2021, p. 177)⁽⁵⁾.

Osserviamo, inoltre, che il riferimento al concetto di “rispetto”, di per sé, può essere recessivo e riduttivo: esso, infatti, nel testo della domanda qui commentata, viene identificato con l'obbligo di “osservare le norme che, in base agli standard internazionali, garantiscono i diritti delle minoranze”. In proposito, si possono elaborare alcuni rilievi critici.

In primo luogo, per quanto marginale questa nostra osservazione possa apparire, sembra più fondato formulare l'obbligo degli Stati come rivolto a *garantire i diritti* delle minoranze, più che a *rispettare le norme* internazionali in materia. In altre parole, sembra più appropriato collocare il *focus* dell'obbligo degli Stati sulla *garanzia* dei diritti più che sul *rispetto* delle norme che li disciplinano, sul risultato, pertanto, piuttosto che sullo strumento e, dunque, sull'effettività anche sostanziale della tutela, anziché sulla mera osservanza delle norme, che potrebbe risultare circoscritta ad una dimensione solo formale (o formalista) e consentire una valutazione a prima vista positiva — ma sostanzialmente viziata — della condotta di uno Stato in proposito. La mera osservanza delle norme corrisponde ad un livello minimo e formale dell'obbligo degli Stati

(5) Con riguardo alla versione della disposizione in alcune delle lingue ufficiali, si osserva altresì che “solo in inglese il verbo corrispondente *respect* è retto dalla formula *shall* che lascia emergere un maggior profilo di doverosità nell'azione comunitaria al rispetto della diversità”. Sull'accezione di “diversità” cfr. Piciocchi C. (2002), *La Carta tra identità culturali nazionali ed individuali*, in Toniatti R. (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, p. 119 ss.

ma è da ritenere che il rispetto dell'identità delle minoranze richieda un orientamento globale, che vada anche oltre la mera osservanza formale delle norme ed includa gli indirizzi generali che anche solo indirettamente possano avere un impatto negativo sulle minoranze.

Ad esempio, una chiara manifestazione normativa di tale accezione del sostantivo "rispetto" — riferito piuttosto all'indirizzo politico (pre-giuridico) generale — può essere individuata negli articoli 5, 2° comma (divieto di assimilazione)⁽⁶⁾ e 6 (attitudine di sistema al dialogo e alla tolleranza)⁽⁷⁾ della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali (1994) del Consiglio d'Europa⁽⁸⁾. Ad ulteriore esempio, si può menzionare il caso di un insegnamento confessionale della religione nella scuola pubblica che, ancorché non obbligatorio, deve essere collocato in una fascia oraria del calendario giornaliero delle attività didattiche che non penalizzi gli studenti che seguano altre religioni ovvero nessuna religione; e l'eventuale insegnamento alternativo non può essere previsto come obbligatorio; e ad esso non possono essere attribuiti crediti scolastici come agli altri insegnamenti curriculari (in tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale italiana nelle sentenze n. 203 del 1989, n. 13 del 1991, n. 290 del 1992). Non si tratta, pertanto, solo di osservare la disciplina normativa e organizzare un insegnamento confessionale facoltativo per chi intenda avvalersene, ma di dimostrare, in concreto, il *rispetto* per le minoranze.

(6) Questo il testo, che, in particolare, distingue fra integrazione (nel primo comma, da sostenere) e assimilazione (nel secondo comma, da evitare): "1. The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage. 2. Without prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation".

(7) Questo il testo: "1. The Parties shall encourage a spirit of tolerance and intercultural dialogue and take effective measures to promote mutual respect and understanding and co-operation among all persons living on their territory, irrespective of those persons' ethnic, cultural, linguistic or religious identity, in particular in the fields of education, culture and the media. 2. The Parties undertake to take appropriate measures to protect persons who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their ethnic, cultural, linguistic or religious identity".

(8) Precisiamo che la Convenzione *de qua* è destinata alla protezione dell'identità religiosa delle minoranze nazionali e non delle minoranze religiose in quanto tali. Essa, inoltre, è priva di una propria istanza giurisdizionale: sulle forme esistenti di tutela cfr. Topidi (2021, p. 12).

In sintesi, in base al ragionamento qui sopra svolto, si suggerisce di precisare l'accezione appropriata del sostantivo "rispetto" da considerare alla stregua di un sinonimo di *garanzia sostanziale e generale* dei diritti delle minoranze religiose.

2. Esiste un secondo ordine di osservazioni critiche che potrebbe confermare il dubbio circa l'impiego del termine "rispetto": nell'ambito del diritto (oggettivo) delle minoranze, infatti, occorre distinguere due momenti logicamente e normativamente distinti, quali il riconoscimento e la garanzia (van der Ven 2008, p. 155).

Il primo è essenziale in quanto — esclusa la caratterizzazione quali minoranze *represses*⁽⁹⁾ — marca la differenziazione fra minoranze *esistenziali*⁽¹⁰⁾ e minoranze *riconosciute* e, tendenzialmente, *garantite*⁽¹¹⁾.

La nozione di minoranza esistenziale può agevolmente applicarsi, ad esempio, alle comunità di *Scientology*, il cui *status* nell'ordinamento degli Stati membri del Consiglio d'Europa e destinatari della Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione EDU) e della giurisprudenza della sua Corte (Corte EDU) è eterogenea ed assai varia.

Ad ulteriore esempio, conviene riferirsi alla Costituzione spagnola, la quale, dopo aver precisato che "se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley" e che "ninguna confesión tendrá carácter estatal" (art. 16, 3° comma), stabilisce che "los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones".

La *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* del 1980 disciplina i requisiti formali e sostanziali della procedura per la registrazione di "Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones" presso il

(9) Il fenomeno corrisponde al regime normativo proprio del modello dello "Stato nazionalista repressivo", ricostruito in Toniatti (1993, p. 293).

(10) Si tratta dell'assetto conforme al modello dello "Stato nazionale liberale agnostico", descritto in Toniatti (*ibid.*, p. 294).

(11) In tale prospettiva, il modello dell'ordinamento è riferibile — con gli aggiustamenti opportuni per il suo adattamento al contesto delle minoranze religiose e di convinzione — allo "Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale", sul quale cfr. Toniatti (*ibid.*).

Ministero della Giustizia, alla quale è subordinato il possesso della personalità giuridica⁽¹²⁾.

Denominazioni religiose ulteriori, presumibilmente classificabili quali minoranze ma non registrate, sono comunque destinatarie di “rispetto” da parte dello Stato in quanto garantite in senso generale e generico dall’art. 16 della Costituzione ma non andranno oltre la condizione di minoranze esistenziali il cui *status* si esaurisce in una dimensione di fatto. Esse, infatti, non hanno titolo né per concludere un’intesa (“Acuerdos o Convenios de cooperación”) con lo Stato per la quale la Legge organica prevede che si pervenga “teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española,”⁽¹³⁾; né per far parte di una “Comisión Asesora de Libertad Religiosa compuesta de forma paritaria y con carácter estable por representantes de la Administración del Estado, de las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas o Federaciones de las mismas, en las que, en todo caso, estarán

(12) Si veda il testo dell’art. 5 (“1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia. 2. La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. 3. La cancelación de los asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme” e dell’art. 6 (“1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación. 2. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de su fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general”).

(13) Si rinvia al testo dell’art. 7 della legge organica: “1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales. 2. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales”.

las que tengan arraigo notorio en España, y por personas de reconocida competencia, cuyo asesoramiento se considere de interés en las materias relacionadas con la presente Ley”⁽¹⁴⁾.

Lo Stato spagnolo, di conseguenza, prende atto dell’esistenza di minoranze religiose e, quanto all’esistenza, le “rispetta” ma non estende loro alcuna forma di garanzia.

3. Di particolare rilievo, nel contesto della ricognizione svolta da *Atlas*, è altresì il richiamo alla promozione dei diritti delle minoranze religiose e di convinzione.

In proposito, occorre precisare che per “promozione” non si fa riferimento a quello schema di intervento noto come “azione positiva” — volto a garantire situazioni di vantaggio a quei gruppi che si trovano in situazioni strutturali e permanenti di svantaggio ed emarginazione, anche a costo di incidere sull’eguaglianza formale di altri gruppi — ma si intende richiamare l’insieme delle obbligazioni positive degli Stati che si collocano accanto ai contenuti delle obbligazioni negative (quale l’obbligo di non interferenza nell’esercizio delle libertà).

Giova rammentare, in argomento, anche l’art. 1 della Convenzione EDU, secondo il quale gli Stati assumono l’obbligo di “secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in [...] this Convention”: le obbligazioni positive sono parte integrante degli obblighi assunti da parte degli Stati che sottoscrivono la Convenzione stessa, la quale, anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha svolto e svolge, accanto alla giurisprudenza costituzionale degli Stati, un ruolo cruciale nella garanzia dei diritti fondamentali.

Si è utilmente precisato in proposito che “the positive obligations under Article 9 may involve the provision of an effective and accessible means of protecting the rights guaranteed under that provision, including both the provision of a regulatory framework of adjudicatory and enforcement machinery protecting individuals’ rights and the implementation, where appropriate, of specific steps”⁽¹⁵⁾.

(14) Quanto alle funzioni di tale Commissione consultiva, l’art. 8, 2° comma stabilisce che ad essa “corresponderán las funciones de estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, y particularmente, y con carácter preceptivo, en la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación a que se refiere el artículo anterior”.

(15) Così in The Registry, *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights Freedom of thought, conscience and religion*, Strasbourg, 2022, Punto 53, 21.

Un'ulteriore significativa indicazione generale in proposito ha posto in evidenza la circostanza per la quale

although the boundary between the State's positive and negative obligations under the Convention is not susceptible to an exact definition, the applicable principles are nonetheless comparable. In both contexts regard must be had to the fair balance to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain *margin of appreciation*. Furthermore, even in relation to the positive obligations flowing from the first paragraph of Article 9, the aims mentioned in the second paragraph may be of a certain relevance⁽¹⁶⁾.

2. *Perché i membri delle minoranze di religione e convinzione hanno il diritto di godere, oltre ai diritti riconosciuti a tutti gli individui, specifici diritti ed esenzioni che non sono riconosciuti alle altre persone*⁽¹⁷⁾?

Silvio Ferrari

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

Una minoranza è un gruppo vulnerabile che ha il diritto di essere giuridicamente protetto. La vulnerabilità delle minoranze dipende nella maggior parte dei casi da due elementi strettamente connessi. Il primo è l'esiguità numerica del gruppo minoritario rispetto alla maggioranza; il secondo consiste nella debolezza, in termini di potere politico e sociale, del primo rispetto alla seconda⁽¹⁸⁾. Questa vulnerabilità sussiste anche all'interno di uno Stato democratico poichè i meccanismi della democrazia implicano che le decisioni politiche siano prese a maggioranza: ciò lascia aperta la possibilità che la maggioranza usi il proprio

(16) Cfr. *ibid.*

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

(18) In casi abbastanza rari è possibile che un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato si trovi in una posizione politicamente e socialmente dominante. In questi casi l'elemento numerico non è sufficiente a qualificare il primo gruppo come una minoranza (Capotorti 1979).

potere per opprimere la minoranza⁽¹⁹⁾. Ma anche quando la maggioranza si astenga dal fare questo uso del proprio potere, le sue scelte sono inevitabilmente il prodotto di una storia e di una cultura particolare: anche se lo volesse, la maggioranza non potrebbe liberarsi del proprio retroterra storico e culturale per raggiungere una (chimerica) posizione di imparzialità. Quindi le sue decisioni, anche quando appaiono neutrali, sono sovente determinate da convinzioni (magari inconscie ed implicite) che sono necessariamente di parte⁽²⁰⁾. Pertanto l'unica strada realistica per evitare che le minoranze vivano in uno stato di svantaggio permanente è quella di apprestare un sistema di garanzie che le protegga dalle interferenze della maggioranza e consenta loro di sviluppare la propria identità⁽²¹⁾. Quest'ultimo profilo introduce il secondo grande argomento addotto dai sostenitori dei diritti speciali delle minoranze: l'apporto che esse possono dare alla diversità sociale e, nel nostro caso, religiosa. L'esistenza delle minoranze permette di contribuire al bene comune attraverso forme e contenuti differenti da quelli della maggioranza (van der Ven 2008, p. 160) ed in tal modo, rafforza il pluralismo sociale che è una condizione fondamentale per lo sviluppo di uno Stato democratico⁽²²⁾. Non si tratta quindi soltanto di proteggere le minoranze dalla discriminazione ma anche di promuoverne l'identità. Di conseguenza le garanzie che i diritti umani attribuiscono a tutti gli individui e gruppi debbono essere integrate da garanzie ulteriori previste in diritti particolari per i gruppi di minoranza o, almeno, per gli individui che ne fanno parte⁽²³⁾, diritti che da un lato assicurano la protezione contro

(19) L'uso del referendum che è stato fatto in Svizzera nel 2009 per proibire la costruzione di minareti ne è una prova. Una misura gravemente restrittiva dei diritti di una minoranza religiosa — il divieto di costruire minareti, ora contenuto nell'art. 72 della Costituzione svizzera — è stata presa attraverso un referendum popolare, vale a dire attraverso uno strumento decisionale che è democratico per definizione (Pacillo 2012; Langer 2010).

(20) Questo è uno dei due argomenti avanzati da W. Kymlica (2001) per sostenere la necessità di riconoscere diritti speciali ai membri delle minoranze (l'altro è l'esigenza delle minoranze di ottenere il riconoscimento della propria identità culturale). Sul "majoritarian bias" si veda Årshøj e Slotte 2017, pp. 60–61.

(21) Il diritto di sviluppare la propria identità è uno dei due pilastri che reggono l'intero sistema di protezione dei diritti delle minoranze (l'altro è la non discriminazione) (Henrard 2009, p. 5).

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

(23) I diritti riconosciuti alle minoranze possono essere attribuiti al gruppo oppure, come accade più di frequente, agli individui che ne fanno parte. Cfr. Hofmann 1997.

ogni forma di discriminazione, anche indiretta, e dall'altro si traducono in obblighi dello Stato di porre in essere azioni positive che assicurino alle minoranze la possibilità di sviluppare la propria identità ed in tal modo contribuire al progresso dell'intera società.

Roberto Toniatti

Il fondamento primario dei diritti dei membri delle minoranze di religione e convinzione è da individuare, a mio giudizio, nell'intrinseca dignità della condizione umana ed è indipendente da ogni prescrizione di diritto positivo. Gli effetti giuridici di quest'ultimo, di conseguenza, sono di natura esclusivamente dichiarativa e non costitutiva e — oltre a predisporre una disciplina normativa del loro esercizio — si limitano ad esprimere un riconoscimento dell'origine pre-giuridica della titolarità dei diritti fondamentali⁽²⁴⁾.

In tal senso si esprimono alcune fonti internazionali e nazionali che ne dichiarano in modo esplicito la derivazione non immanente l'ordinamento giuridico e la natura non dipendente dalla cittadinanza di uno Stato.

Fra le prime, sono da menzionare la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (1948)⁽²⁵⁾, l'American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948)⁽²⁶⁾, la American Convention on Human Rights

(24) È significativo che taluni ordinamenti prescrivano che le limitazioni normative dei diritti ne debbano garantire comunque il "contenuto essenziale" (*Wesensgehalt*), che evidentemente esiste prescindendo dalla disposizione positiva: ad esempio, il *Grundgesetz* tedesco (art. 19.2) stabilisce che "In nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo *contenuto essenziale*"; la Costituzione spagnola (art. 53.1) prescrive che "Soltanto mediante una legge, che in ogni caso dovrà rispettare il loro *contenuto essenziale*, si potrà regolare l'esercizio di tali diritti e libertà"; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 51.) prevede che "Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il *contenuto essenziale* di detti diritti e libertà" (il corsivo è aggiunto).

(25) Ne ricordiamo il preambolo ("Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world") e l'art. 1 ("All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood").

(26) Il testo del cui preambolo dichiara: "The American States have on repeated occasions recognized that the essential rights of man are not derived from the fact that he is a national of a certain state, but are based upon attributes of his human personality".

(1969)⁽²⁷⁾. Nel medesimo senso dispongono anche la Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2007) che si rivolgono a tutti indistintamente gli individui e non solo ai cittadini degli Stati membri. Fra le seconde, pur con diversità di accenti⁽²⁸⁾, la Costituzione federale degli Stati Uniti⁽²⁹⁾, la Costituzione italiana⁽³⁰⁾, ancora il *Grundgesetz* tedesco⁽³¹⁾, o la Costituzione della Slovenia⁽³²⁾.

In base a tale premessa, si suggerisce un'impostazione in virtù della quale i membri delle minoranze di religione e convinzione non hanno il diritto di godere di diritti diversi o ulteriori ovvero di esenzioni speciali rispetto a quanto riconosciuto a tutti gli individui, ossia ai membri della maggioranza. I diritti di cui sono titolari i membri delle minoranze di religione e convinzione corrispondono, infatti, ad una *ratio* di applicazione nei loro confronti del principio di eguaglianza formale e di non discriminazione adattato alle diverse condizioni strutturali che determinano la condizione propria delle minoranze.

Ad esempio, i diritti inerenti la sfera dell'informazione e della comunicazione degli appartenenti ad una minoranza linguistica (un cittadino italiano di lingua tedesca in Alto Adige/*Südtirol* ovvero di lingua slovena in Friuli-Venezia Giulia o di un catalano in Catalogna) che legga un libro, un giornale o segua una trasmissione radiofonica o televisiva o cerchi di comprendere le spiegazioni (il bugiardo) di un medicinale

(27) Il cui preambolo recita: "Recognizing that the essential rights of man are not derived from one's being a national of a certain state, but are based upon attributes of the human personality".

(28) In controtendenza è da richiamare la formulazione del testo dell'art. 16 (Ambito e significato dei diritti fondamentali) della Costituzione del Portogallo: "I diritti fondamentali consacrati nella Costituzione non escludono qualsiasi altro diritto previsto dalle leggi e dalle norme applicabili del diritto internazionale".

(29) Ne ricordiamo il testo: "The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people".

(30) Così, infatti, prevede l'art. 2: "La Repubblica *ricosce e garantisce* i diritti inviolabili dell'uomo" (il corsivo è aggiunto).

(31) Si consideri l'art. 1 secondo il quale "La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla".

(32) Come previsto dall'art. III: "La Repubblica di Slovenia assicura la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a tutte le persone che vivono sul territorio della Repubblica, indipendentemente dalla loro appartenenza nazionale, senza alcuna discriminazione, in conformità della Costituzione della Repubblica di Slovenia e dei trattati internazionali vigenti".

nella propria lingua esercita esattamente lo stesso diritto di un italofono o di un ispanofono in quelle stesse parti del territorio ovvero in ogni altra parte del rispettivo territorio nazionale. È proprio la disponibilità di un testo nella lingua minoritaria a garantire l'eguaglianza formale nell'esercizio del diritto in questione.

Ancora — giova ribadire per quanto concerne le minoranze di religione e di convinzione —, l'esenzione dall'obbligo di ricevere un'istruzione religiosa confessionale (negli ordinamenti nei quali essa è obbligatoria)⁽³³⁾, ovvero dall'obbligo di prestare un giuramento di contenuto religioso in sede processuale⁽³⁴⁾ o ai fini dell'assunzione di un ufficio pubblico⁽³⁵⁾ non può essere classificata come privilegio o norma speciale di favore, ma è da qualificare come uno dei modi attraverso i quali si garantisce l'esercizio in via generale della libertà di religione e di coscienza.

In altre parole, la titolarità dei diritti è la stessa ed è il contenuto concreto del loro esercizio ad essere mediato e adattato dal principio di eguaglianza formale e del divieto di discriminazione⁽³⁶⁾.

In base a tale premessa — che sembra opportuno precisare per la sua potenziale efficacia ermeneutica —, è del tutto condivisibile il rilievo espresso da Silvio Ferrari in forza del quale si fa risalire la disciplina di tutela a “due elementi strettamente connessi”, ossia alla vulnerabilità strutturale delle minoranze dovuta sia alla “esiguità numerica del gruppo minoritario rispetto alla maggioranza”, sia dalla “debolezza, in termini di potere politico e sociale, del primo rispetto alla seconda”⁽³⁷⁾.

(33) Cfr. la Costituzione della Svizzera (art. 15): “1. La libertà di credo e di coscienza è garantita [...] 4. Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso”.

(34) Nella sentenza n. 58 del 1960 la Corte costituzionale italiana ha affermato, con riguardo all'obbligo della formula religiosa del giuramento, che “la libertà religiosa, pur costituendo l'aspetto principale della più estesa libertà di coscienza, non esaurisce tutte le manifestazioni della libertà di pensiero: l'ateismo comincia dove finisce la vita religiosa”.

(35) Come previsto dall'art. VI, terzo comma della Costituzione federale degli Stati Uniti: “[...] no religious Test shall ever be required as a qualification to any office or public trust under the United States”.

(36) Come prescritto, ad esempio, dalla Costituzione della Danimarca (art. 70): “Nessuno può essere privato del godimento dei diritti civili e politici, né essere dispensato dagli obblighi civili, a causa della sua professione di fede o della sua origine”.

(37) In tal contesto, la Corte suprema degli Stati Uniti ha a suo tempo elaborato la nozione di “discrete and insular minorities” (nella celebre *Footnote 4* nella sentenza *United States v. Carolene Products Company*, 1938) rispetto alla quale sorge il quesito cui risponde l'esigenza

Non pare fuori luogo, in continuità con quanto osservato da Silvio Ferrari, elevare a terzo elemento (altrettanto) strettamente connesso della condizione di vulnerabilità delle minoranze l'orientamento prevalente della maggioranza che tende a comportarsi come se costituisse il tutto anziché una parte, per quanto maggioritaria. Esistono opzioni culturali non esplicitate di sistema, presentate come neutrali — ad esempio la scelta del giorno di riposo settimanale, ovvero il calendario scolastico — che, come correttamente osservato, “sono sovente determinate da convinzioni (magari inconsce ed implicite) che sono necessariamente di parte”.

Inoltre, occorre rilevare con accenti critici sia l'affermazione del principio di maggioranza in relazione ai procedimenti deliberativi in ordine ai diritti delle minoranze, sia la subordinazione della disciplina di questi ultimi a clausole che rinviando l'applicazione delle norme a vaghi presupposti di fatto (si leggono assai spesso formule del tipo “quando è appropriato”, “se c'è il consenso”, “se c'è il desiderio di comunità interessate”, “se è il caso”, etc.), secondo quanto a più riprese previsto nel testo della Convenzione quadro, che non distingue all'interno dell'intera tipologia di minoranze protette (Toniatti 2000)⁽³⁸⁾. Sotto tutti e tre i profili sopra indicati è di per sé rilevante la “questione femminile”, ossia gli interventi contro la discriminazione delle donne, benché esse costituiscano numericamente la maggioranza della popolazione e ciononostante condividano la vulnerabilità tipica delle minoranze.

di tutela “whether prejudice against discrete and insular minorities may be a special condition, which tends seriously to curtail those political processes ordinarily to be relied upon to protect minorities, and which may call for a correspondingly more searching judicial inquiry”. Si tratta di un concetto aperto e mai definito anche se, in una successiva decisione (*San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, del 1973), la Corte ha avuto modo di indicare “the traditional indicia of suspectness: [to be] saddled with such disabilities, or subjected to such a history of purposeful unequal treatment, or relegated to such a position of political powerlessness as to command extraordinary protection from the majoritarian political process”. In altre parole, la legislazione destinata a “discrete and insular minorities” richiede, a causa della loro vulnerabilità, un controllo giurisdizionale antidiscriminatorio più attento ed esigente.

(38) Norme di protezione dall'intervento della maggioranza rispettose della condizione di minoranza — ma riferite ancora una volta solo a tutela delle minoranze linguistiche — si rinviengono nella disciplina degli istituti di democrazia diretta nell'ordinamento della Provincia autonoma di Trento, sia con la predisposizione proporzionalmente differenziata dei requisiti di raccolta di firme, sia con l'esclusione generale, ad esempio di richieste di referendum abrogativo di “leggi provinciali [...] di “tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene e cimbre”; si veda Toniatti (2011).

In tale contesto, e nel presupposto dell'insufficienza delle regole ordinarie della competizione elettorale — che non a caso riguarda direttamente proprio le donne⁽³⁹⁾ — si profila il problema della garanzia (di natura in qualche misura compensativa) della rappresentanza politica delle minoranze (Palermo e Woelk 2021), le cui soluzioni, però, nelle esperienze costituzionali della tradizione giuridica occidentale, possono configurarsi come azioni positive e riguardano le minoranze nazionali e linguistiche ma non quelle religiose o di convinzione⁽⁴⁰⁾.

L'obbligo per lo Stato di intervenire per assicurare l'eguaglianza di tutti nel godimento dei diritti — degli *stessi* diritti — si ricava in via interpretativa dalla previsione costituzionale del principio di eguaglianza (formale e sostanziale) e dal correlato divieto di discriminazione (diretta e indiretta) ma può anche essere previsto espressamente dalla Costituzione stessa⁽⁴¹⁾ ovvero da fonti di diritto internazionale⁽⁴²⁾ o sovranazionale⁽⁴³⁾ di natura (almeno indirettamente) costituzionale.

(39) Ricordiamo che la Costituzione francese è stata sottoposta a revisione al fine di prevedere che “la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales” (art. 1). Altrettanto la Costituzione italiana (art. 117, 8° comma): “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”. In entrambi i casi la revisione costituzionale è stata prodotta in reazione alla giurisprudenza costituzionale che aveva dichiarato la norma inserita in una fonte legislativa ordinaria incompatibile con il principio costituzionale di eguaglianza formale. Da richiamare in proposito anche l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in base alla quale “la parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione”.

(40) In ipotesi, si potrebbero richiamare a questo proposito il *Good Friday Agreement* e i meccanismi di *power sharing* fra le distinte comunità dell'Irlanda del Nord, nei limiti in cui essi possano essere ricondotti ad un conflitto a base religiosa e non, in prevalenza, di natura etnico-nazionale.

(41) Così, ad esempio, la Costituzione del Belgio (art. 11): “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti ai Belgi deve essere assicurato senza discriminazione. A tal fine, le leggi e i decreti garantiscono in particolare i diritti e le libertà delle minoranze ideologiche e filosofiche”.

(42) Ricordiamo che il Consiglio d'Europa ha promosso la conclusione del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) per estendere la tutela giurisdizionale del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazione al di là dei diritti tutelati dal testo originario della CEDU.

(43) Così l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

L'intervento pubblico deve essere correlato alle specificità del fenomeno da disciplinare, in conformità con i principi di ragionevolezza e proporzionalità e nel rispetto dei principi di eguaglianza formale e non discriminazione e, in determinati casi, può assumere i connotati dell'azione positiva e andare oltre i limiti posti dai principi qui sopra richiamati. Si tratta, pertanto, di interventi circoscritti e di durata tendenzialmente temporanea — difficilmente configurabile, però, nel caso delle minoranze — rispetto ai quali la tradizione giuridica occidentale mantiene un orientamento di prevalente prudenza⁽⁴⁴⁾. Ne consegue che l'azione positiva non è uno strumento suscettibile di applicazione ordinaria e frequente a tutela delle minoranze religiose e di convinzione.

3. *Le minoranze di convinzione devono godere gli stessi diritti (ed essere soggette agli stessi obblighi) delle minoranze di religione⁽⁴⁵⁾?*

Silvio Ferrari

La definizione e l'individuazione delle organizzazioni di convinzione non è semplice (Baldassarre 2023, cap. 1). Con questa espressione si intendono le organizzazioni filosofiche e non confessionali menzionate nell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Queste organizzazioni (ateiste, agnostiche, pacifiste, ecc.) propongono concezioni della vita e del mondo che, pur non essendo fondate su elementi sovranaturali, hanno più d'un punto di contatto con le organizzazioni religiose: nell'uno e nell'altro caso, infatti, si intende dare risposta alle domande fondamentali relative all'esistenza e al destino degli esseri umani. Per questa ragione la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che quando una convinzione "attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance", essa ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 9 della

(44) Giova menzionare ancora lo stesso Protocollo n. 12 — già sopra richiamato come estensione della tutela giurisdizionale europea dell'eguaglianza — il quale fa riferimento allo strumento dell'azione positiva solo nel preambolo; e che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ne prevede espressamente l'applicazione solo in rapporto alla tutela della condizione femminile (art. 23: "Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato").

(45) Nell'*Atlas Manifesto* (cfr. supra, nota 17) sta scritto che "The protection afforded by minority rights to religious minorities also extends to belief minorities (atheists, agnostics, humanists, etc.) as long as they face the same challenges faced by religious minorities".

Convenzione europea indipendentemente dal fatto che abbia contenuto religioso o non religioso⁽⁴⁶⁾. Ciò ha condotto ad assicurare agli individui che professano queste ultime convinzioni una tutela analoga a quelli che professano convinzioni religiose. Non però alle loro organizzazioni: con pochissime eccezioni (la più importante delle quali è rappresentata dal Belgio) gli ordinamenti giuridici statali non riconoscono loro gli stessi diritti che vengono riconosciuti alle organizzazioni religiose. In uno Stato laico, che è incompetente a valutare il contenuto di una convinzione e deve limitarsi a verificare che essa non implichi pratiche contrarie all'ordine pubblico, questa differenza di disciplina giuridica può risultare problematica. Per questa ragione è necessario considerare se — quando si tratta di assistenza spirituale nelle carceri, ospedali e forze armate, di finanziamenti pubblici, di celebrazione del matrimonio e via dicendo — le minoranze di convinzione possano godere di diritti (ed essere sottoposte ad obblighi) analoghi a quelli previsti per le minoranze di religione. Al termine di questo esame può risultare che non sempre ciò è possibile o opportuno: ma, in uno spirito pragmatico e privo di pregiudiziali, è necessario fondare queste conclusioni su una precisa analisi e misurazione dei diritti riconosciuti alle une ed alle altre. A tal fine si è ritenuto opportuno estendere l'esame dell'*Atlas* anche alle minoranze di convinzione.

Roberto Toniatti

È del tutto condivisibile che le minoranze di convinzione debbano godere degli stessi diritti ed essere destinatarie degli stessi obblighi delle minoranze di religione. Ricordiamo, del resto, che sia la giurisprudenza (nazionale e convenzionale), sia, in alcuni casi, il diritto positivo, sia la dottrina convergono nel qualificare come la libertà dalla religione non sia altro che un contenuto imprescindibile della libertà di religione (della quale rappresenta la versione negativa) (Bottoni 2023).

Ancora una volta, giova richiamare, in proposito, il principio fondamentale dell'intrinseca dignità della condizione umana⁽⁴⁷⁾ e, in stret-

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

(47) Per un esame comparato della giurisprudenza costituzionale in tema di dignità come principio e come diritto fondamentale si rinvia a Piciocchi (2013).

ta correlazione, “il riconoscimento della signoria individuale sulla propria coscienza”⁽⁴⁸⁾.

Anche la Corte EDU ha avuto modo di valorizzare la necessità di una tutela equivalente fra le due situazioni (libertà *di* e *dalla* religione) e di porre frequentemente in rilievo una dinamica di estensione della tutela originariamente configurata per la dimensione religiosa, in attuazione anche del valore del pluralismo all’interno dell’ordinamento. Ricordiamo le parole stesse della Corte, pronunciate con riferimento all’art. 9 della CEDU: “it is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but *it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned*. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it”⁽⁴⁹⁾.

Il profilo che sembra accomunare le due situazioni in un contesto unitario può essere identificato nel riferimento alla “coscienza”, ossia alla sfera interna ed intima dell’individuo che prelude alle decisioni di autodeterminazione individuale nei confronti della realtà esterna e di se stessi e che può fare soggettivamente affidamento a risorse esterne riconducibili al fenomeno religioso ovvero a dottrine filosofiche ovvero ancora all’etica individuale interiore.

Un’indicazione in tal senso può riscontrarsi nel testo di alcune disposizioni di fonte internazionale⁽⁵⁰⁾, sovranazionale⁽⁵¹⁾ e costituziona-

(48) L’espressione è mutuata dalla motivazione della decisione n. 43 del 1997 della Corte costituzionale italiana in tema di obiezione di coscienza (giudice estensore Gustavo Zagrebelsky).

(49) Si veda in proposito *Church of Scientology Moscow v. Russia*, 2007 e *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, 2001 (il corsivo è aggiunto).

(50) Si veda il testo dell’art. 9 della CEDU (rubricato Freedom of thought, conscience and religion): “Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance”.

(51) Così il testo dell’art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (rubricato anch’esso come “libertà di pensiero, di coscienza e di religione”): “Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’osservanza dei riti”. Un contesto unitario di riconoscimento e tutela della libertà religiosa insieme alla cultura e alla lingua si riscontra anche nel testo dell’art. 22 della Carta (“L’Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”).

le⁽⁵²⁾ che esprimono un contesto unitario ed omogeneo di riconoscimento e tutela tanto per la dimensione della fede religiosa, quanto per quella della razionalità ideologica o filosofica.

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

Silvio Ferrari

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

È difficile andare oltre questo generico riferimento perché, nella famiglia delle minoranze, le minoranze di religione e convinzione sono sempre stata la sorella minore che ha ricevuto meno attenzione: per accorgersene basta osservare la produzione normativa dei paesi europei in tema di minoranze (Ferrari 2021). La modesta attenzione dedicata alle minoranze di religione e convinzione rispetto alle minoranze nazionali è stata spiegata in modi diversi. Alcuni hanno sottolineato che, pur se le minoranze (incluse quelle di religione e convinzione) sono sempre esistite, la nozione giuridica di minoranza si è imposta soltanto dopo la prima guerra mondiale, quando nuovi Stati sono sorti dalle ceneri degli ultimi imperi europei. A quel tempo il problema era la nazione e non la religione, e ciò aiuta a comprendere perché le minoranze di religione e convinzione siano state lasciate ai margini (Agkōnūl 2007). Altri elaborano in termini differenti questo stesso nesso tra minoranze e Stati nazionali, sottolineando che uno Stato nazionale è facilmente indotto

(52) In tal senso cfr. la Costituzione della Spagna: “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley” (art. 16, 1° comma). Si veda anche l’art. 6 della Costituzione dei Paesi Bassi (“Everyone shall have the right to profess freely his religion or belief, either individually or in community with others, without prejudice to his responsibility under the law”) e l’art. 19 della Costituzione del Belgio (“La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l’occasion de l’usage de ces libertés”).

a marginalizzare i gruppi che non condividono la narrativa e l'ethos su cui esso è fondato⁽⁵³⁾. Lo strumento per tenere sotto controllo le aspirazioni separatiste di questi gruppi è stato appunto il riconoscimento dei diritti delle minoranze, che ha anestetizzato l'effetto potenzialmente destabilizzante della loro presenza sul territorio di uno Stato (Preece 1998, p. 11). Di nuovo, l'accento cade sulle minoranze nazionali piuttosto che su quelle religiose. Le cose ora sono un po' cambiate perché, dalla fine del secolo scorso, le religioni hanno acquistato visibilità sulla scena pubblica e capacità di intercettare e dare voce a esigenze e rivendicazioni di gruppi sociali emarginati sul terreno politico, economico e culturale. Ciò rende ancora più urgente definire con precisione i caratteri distintivi delle minoranze di religione e di convinzione per evitare di appiattirne la tutela sul modello delle minoranze nazionali. Questi caratteri possono richiedere una protezione specifica, diversa da quella assicurata a minoranze di altro tipo: non perché la religione sia più importante della lingua, della nazionalità o dell'etnia ed esiga un trattamento giuridico preferenziale ma semplicemente perché ciascuna di queste minoranze ha propri tratti particolari che richiedono di essere tenuti in conto.

Roberto Toniatti

La realtà delle diversità umane e sociali è un fenomeno naturale quanto mai vasto ed articolato — ogni individuo è unico ed irripetibile — che emerge anche sul piano del diritto, dove essa viene qualificata sulla base di una pluralità di criteri. Nell'esperienza storica, tali criteri sono stati spesso utilizzati — di certo in passato ma, in numerosi contesti geoculturali, ancora oggi — quali fattori di discriminazione ai danni di individui e ancora più spesso di interi gruppi, connotati da profili condivisi e caratterizzanti al loro interno e distinti rispetto all'identità di un altro gruppo più consistente. La conseguenza di questa situazione può essere espressa in termini quantitativi che consentono di individuare un gruppo in “maggioranza” e uno o più altri gruppi come suscettibili di venir descritti come di “minoranza”.

(53) Le minoranze nazionali “are by definition anomalies in the nation state system” (Preece 1998, p. 10).

I due concetti — maggioranza e minoranza — sono, ciascuno, relativi e relazionali: ciascun gruppo può essere di minoranza o di maggioranza rispetto ad altri gruppi e in tanto un gruppo si qualifica come maggioranza o minoranza in quanto ai rapporti ad uno o più altri gruppi. Anche la “quantificazione” dei gruppi, pertanto, è una dinamica relativa e intrinsecamente relazionale: ciascun gruppo, di per sé, non è altro che se stesso, con la propria identità distintiva e senza prestarsi, di per sé, ad essere soggetto a quantificazione alcuna.

In questi termini, può descriversi lo scenario entro il quale si colloca il fenomeno minoritario, assai vasto ed eterogeneo. Esso diviene giuridicamente rilevante in quanto ad un gruppo — semplificando — sono riservati benefici e privilegi, mentre ad altro o altri gruppi sono destinati gli svantaggi. Un riferimento al testo dell’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea consente di prendere atto dell’elenco dei fattori di discriminazione i quali si rivelano costitutivi dei gruppi di minoranza destinatari della tutela antidiscriminatoria: il sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali⁽⁵⁴⁾.

Queste brevi considerazioni introduttive intendono porre in evidenza come, a fronte dell’unitarietà di fondo del fenomeno “minoranze”, ciascuna minoranza presenti caratteri propri e solleciti pertanto forme di tutela specifiche ed appropriate.

Ciò premesso — e senza aderire necessariamente all’immagine della “sorella minore” ove riferita solo alla quantificazione delle fonti di tutela —, si conviene con Silvio Ferrari sulla circostanza per la quale

(54) Osserviamo che si tratta dell’elencazione probabilmente più lunga ed aggiornata che sia stata formalizzata in una disposizione normativa e che, nondimeno, in virtù dell’inciso “in particolare” posto all’inizio del testo, si configura come aperta e non esaustiva. Giova richiamare l’attenzione su come anche in questo contesto i fattori “religione” e “convinzioni personali” si presentino come un’endiadi indissolubile. Rileviamo anche che il secondo comma dell’art. 21 (“Nell’ambito d’applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull’Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi”) pone l’accento sul divieto di discriminazione in base alla cittadinanza che, rispetto alle finalità dell’integrazione sovranazionale, acquisisce un’importanza del tutto peculiare.

esiste la tendenza a separare il quadro di tutela delle minoranze religiose rispetto a quello destinato alle “minoranze nazionali, linguistiche o etniche [...] al cui centro stanno altre componenti [...] rispetto alla proposta di una *Weltanschauung*, sia essa fondata su riferimenti esclusivamente naturali o sovranaturali”. E si conviene senz’altro, altresì, sull’esigenza di introdurre “una protezione specifica, diversa da quella assicurata a minoranze di altro tipo” e di “definire con precisione i caratteri distintivi delle minoranze di religione e di convinzione per evitare di appiattirne la tutela sul modello delle minoranze nazionali”.

Rispetto a queste dinamiche si possono ipotizzare alcune spiegazioni ulteriori rispetto a quelle già esposte.

In primo luogo, occorre richiamare come dato di fondo l’orientamento della tradizione giuridica occidentale ad impostare la tutela dei diritti fondamentali quali situazioni giuridiche soggettive riferite e riferibili ad una dimensione individuale, tralasciando invece la distinta sfera collettiva e comunitaria. Si tratta di un’impostazione particolarmente connessa alle origini ideologiche della rivoluzione francese ed alla sua forte propensione a favorire l’emancipazione degli individui rispetto ad un sistema sociale stratificato in figure collettive destinatarie di assetti normativi differenziati⁽⁵⁵⁾.

Occorre ricordare il progetto di emancipazione dell’individuo rispetto ad ogni dimensione collettiva proprio della Rivoluzione francese e come la sfera della libertà di auto-determinazione degli individui sia stata soggetta — e ancora sia, benché più limitatamente — a penetranti ed estese forme di controllo sociale, rispetto al quale il diritto è disarmato ed impotente.

Di conseguenza, la tutela della libertà religiosa si configura come diritto eminentemente individuale e il riferimento al suo momento collettivo viene impostato sia come indispensabile effetto indiretto⁽⁵⁶⁾, sia e

(55) Si consideri la portata di alcune disposizioni della *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* del 1789, quali l’art. 1 (“Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l’utilité commune”); e l’art. 6 (“La loi est l’expression de la volonté générale. [...] Elle doit être la même pour tous, soit qu’elle protège, soit qu’elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents”). Per una trattazione specifica cfr. Avineri and de-Shalit(eds.) (1992).

(56) Così si ricava da quanto espresso dalla Corte EDU in *Church of Scientology Moscow v. Russia* del 2007, secondo la quale “while religious freedom is primarily a matter of individual

soprattutto come dovere di neutralità dello Stato rispetto a singole denominazioni religiose organizzate⁽⁵⁷⁾.

Alcune fonti costituzionali, in deroga all'impostazione qui sopra richiamata, introducono però un riferimento normativo anche alla dimensione collettiva, come fanno la Costituzione italiana⁽⁵⁸⁾ e la Costituzione spagnola⁽⁵⁹⁾ con riguardo alle "formazioni sociali" ma le relative applicazioni hanno come destinatarie organizzazioni religiose strutturate che non corrispondono alla configurazione di una minoranza quale minoranza diffusa (cfr. Rossi 1989).

In sintesi, i diritti della sfera religiosa vengono tutelati in capo agli individui e alle religioni organizzate ma questi due ambiti assorbono in sé ogni forma di ulteriore protezione applicabile alle minoranze non strutturate.

Un secondo ordine di argomentazioni esplicative è connesso con una circostanza che, di certo in una prospettiva storica, presenta una grande importanza: ossia che una confessione religiosa, oltre ad essere un complesso di dogmi di fede e di precetti morali, è anche un ordinamento

conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. (71)".

(57) Emblematico in tale prospettiva è il tenore letterale del 1° Emendamento della Costituzione federale degli Stati Uniti ("Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof").

(58) Cfr. l'art. 2 Cost.: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità [...]" e la sua proiezione nell'art. 8 ("Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze"); nell'art. 19 ("Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume"); nell'art. 20 ("Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività").

(59) Si consideri anche l'art. 9 della Costituzione spagnola ("Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas").

giuridico che disciplina aspetti vitali del vivere sociale — *in primis*, il diritto di famiglia, le norme di comportamento sessuale, il calendario delle festività comunitarie, in taluni casi le regole alimentari e dell’abbigliamento (Piciocchi 2024) — che la pongono in competizione con l’ordinamento giuridico dello Stato e la sua pretesa di istituire un regime di rigoroso monismo giuridico.

La sfera della coscienza — a prescindere dalla sua ispirazione, religiosa o filosofica — quale ragione posta a fondamento della disobbedienza alle leggi dello Stato esprime un caso paradigmatico rappresentativo del conflitto fra norma statuale e religiosa e il riconoscimento legislativo e la disciplina del suo esercizio costituiscono una mediazione cui lo Stato è indotto nella consapevolezza che tale riconoscimento costituisce probabilmente l’unico strumento disponibile per gestire il fenomeno. Similmente, il metodo negoziale — che peraltro presuppone un soggetto istituzionale organizzato titolare di una funzione rappresentativa di una confessione religiosa — si pone quale strumento disponibile per il riconoscimento e il controllo di margini di diritto religioso validamente applicabile accanto al diritto dello Stato, con il consenso di quest’ultimo (cfr. Toniatti 2021).

La rivendicazione dell’esclusività del diritto statuale in alternativa a forme di pluralismo giuridico forte e al di fuori del controllo dello Stato costituisce una solida ragione per mantenere la dimensione religiosa al di fuori di una disciplina razionalizzata ed organica delle minoranze religiose.

In terzo luogo — e in forte connessione con quest’ultima spiegazione —, occorre richiamare il recente mutamento della composizione religiosa del tessuto sociale nella maggioranza degli ordinamenti dell’area euro-atlantica. Si tratta di una dinamica che ha ampiamente inciso sul consolidamento degli assetti religiosi tradizionali rispetto ai quali si è venuto formando, nel corso degli ultimi due secoli, il modello normativo in materia. Il rilevante aumento in sé delle varie articolazioni confessionali e l’incremento della loro eterogeneità e carica innovativa renderebbero ancora più complessa la configurazione di forme estese di pluralismo giuridico⁽⁶⁰⁾

(60) Sulla problematica configurazione dei diritti fondamentali in un contesto multiculturale cfr. Parolari P. (2016). Sulle esperienze di forme di pluralismo giurisdizionale in ordinamenti occidentali cfr. Rinella (2012); Cavalcanti (2023).

Da ultimo, non può negarsi che ogni intervento normativo in materia di disciplina del fenomeno religioso, in questa fase del nostro tempo e nello scenario europeo, non potrebbe non intervenire su di un campo nel quale emergono soprattutto minoranze religiose non tradizionali riconducibili ai fenomeni migratori di massa e la circostanza, che non fa onore alla tradizione giuridica occidentale, è attualmente determinante nell'ostacolare ogni sviluppo nella produzione normativa a tutela delle minoranze religiose⁽⁶¹⁾.

In base a tale scenario, risulta ancora più rilevante — benché, di certo, tutt'altro che agevole — avviarsi a delineare le linee di ispirazione di una ipotesi di adeguata disciplina normativa in tema di minoranze religiose.

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

Silvio Ferrari

L'utilità della nozione di minoranza e la sua efficacia per assicurare i diritti dei gruppi socialmente e politicamente più vulnerabili è sovente contestata. Alcuni sociologi si chiedono se è tempo di "abandon the notion of religious minorities", which has become "a straitjacket that is tightened to societies with high socio-religious differentiation, internal to both the historical dominant religions, and to the new religious presences" (Pace 2021). Ad essi fa eco una corrente di antropologi, secondo cui il concetto di minoranza religiosa, con la conseguente attribuzione di diritti speciali, è inestricabilmente legato a quello di Stato nazionale e laico, nato in Europa e poi esportato attraverso la dominazione coloniale

(61) Nell'ordinamento italiano, rispetto ad altri ordinamenti, anche sotto questo profilo scientifico si avverte l'assenza di una legge generale sulla libertà religiosa, che di recente è da ascrivere soprattutto alla motivazione di cui nel testo. In argomento, si segnala l'elaborazione di una proposta di legge (2017) da parte di Astrid ("Norme in materia di libertà di coscienza e di religione"), sulla quale, anche alla luce delle trasformazioni della "demografia religiosa italiana", cfr. Ferrari 2017).

in altre regioni del mondo senza riuscire a risolvere (anzi esacerbando) il problema del governo della diversità di religione (Mahmood 2015). Infine, gli studiosi di storia delle religioni e dei loro diritti non possono fare a meno di notare che l'espressione "minoranza religiosa" non appartiene al linguaggio tradizionale del diritto canonico, islamico, ebraico e degli altri diritti delle religioni: si tratta di un'espressione che nasce nella cultura laica del XIX e XX secolo e che non ha radici profonde nella tradizione giuridica e teologica delle grandi religioni del Mediterraneo e delle civiltà che attorno ad esse sono nate (ad eccezione di quella europea segnata, a partire dall'epoca moderna, dal processo di secolarizzazione) (Tolan 2017, p. 21).

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

Dai progetti *ReMinEm* e *MiReDiaDe* emerge con tutta evidenza che la storia ha seguito percorsi differenti nei paesi europei ed in quelli medio-orientali e nord-africani⁽⁶²⁾. La storia europea, che non ha mai dimenticato le guerre di religione, ha condotto ad affermare che la diversità di religione è irrilevante per il godimento dei diritti civili e politici. Uno Stato laico non può dare spazio alle differenze di religione, neppure nel caso in cui esse riguardino un gruppo di minoranza. Troppo grande, infatti, sarebbe il pericolo di creare "ghetti religiosi", rompendo la coesione sociale ed indebolendo l'identità nazionale. La storia di

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

molti paesi medio–orientali e nord–africani ha seguito invece un percorso parzialmente diverso in cui le differenze di religione mantengono la loro importanza nell’attribuire ai cittadini diritti civili e politici differenti in materia di statuto personale, diritto di famiglia, successioni e in altri ambiti ancora. Come ha notato Maurits Berger, il primo gruppo di paesi “focuses on equality and hence tends to eradicate differences” mentre il secondo “embraces the differences” (Berger 2020, p. 128).

Trasposta sul terreno della misurazione dei diritti delle minoranze religiose, questa considerazione induce ad evitare una comparazione meccanica tra i paesi europei da un lato e quelli medio–orientali e nord–africani dall’altro ma non esclude la possibilità che una misurazione e comparazione dei diritti delle minoranze nei paesi appartenenti al secondo gruppo sia possibile ed utile. Tradotta in termini più generali, questa conclusione consente di dare il giusto peso al contesto in cui si collocano le minoranze (comunque le si voglia chiamare) senza che sia necessario rinunciare a misurare i loro diritti nei paesi che si collocano all’interno di uno stesso contesto storico e culturale.

Roberto Toniatti

La nozione di “minoranza” — e, in particolare, di “minoranza religiosa” — ha un significato di natura essenzialmente convenzionale e riveste un’importanza descrittiva di una situazione storica presente in un ordinamento statuale, sia considerato di per sé, sia all’interno di un gruppo di Stati tendenzialmente omogenei⁽⁶³⁾.

Il concetto stesso, pertanto, non è indispensabile in senso assoluto ma la sua eliminazione richiederebbe comunque che si trovi un equivalente funzionale. Più in dettaglio, può originare un senso di disagio — forse più soggettivo che oggettivo — classificare in termini essenzialmente quantitativi e negativi un gruppo di identità le cui radici storiche

(63) Osserviamo che il preambolo dello Statuto del Consiglio d’Europa richiama la condizione degli Stati membri quali “*like-minded countries of Europe*” (“*les pays européens qu’animent les mêmes sentiments*” nel testo francese; “i paesi europei che sono animati da medesimi sentimenti”, secondo la traduzione ufficiale in italiano della Cancelleria federale della Svizzera). E il preambolo della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali caratterizza gli Stati contraenti come “*like-minded*”; ovvero quali “*Etats européens animés d’un même esprit*”; “Stati europei animati da uno stesso spirito”, nella traduzione non ufficiale in italiano).

risalgono a tempi antichi e che nel corso dei secoli è riuscito ad esprimere pagine di alta umanità ed intensa spiritualità. Ma la classificazione deve essere intesa come fondata su spiegazioni meramente scientifiche e del tutto avalutative sul piano del merito.

Occorre, pertanto, essere aperti ad ogni forma di miglioramento nell'individuazione delle categorie attraverso le quali interpretare e sistematizzare la realtà sociale. Una riflessione in proposito potrebbe e dovrebbe riguardare altresì il concetto di maggioranza.

Uno dei motivi di apprezzamento per il concetto di minoranza nella sua evoluzione storica in Europa è che esso ha segnato un percorso che ha seguito un itinerario partito dalla tolleranza e arrivato alla piena protezione in un contesto sociale e culturale di secolarizzazione riflesso anche dalle norme fondamentali di numerosi ordinamenti statuali; così, con riguardo immediato alla libertà religiosa, si è passati dalle guerre di religione al primo (timido e oggi inaccettabile) riconoscimento della legittimità delle diversità religiose nel contesto della cristianità (il principio del *cujus regio ejus et religio*, della pace di Augsburg del 1555), dall'istituzione delle religioni di Stato alla mera ammissione di altri culti⁽⁶⁴⁾, sino al consolidamento del principio costituzionale di pluralismo religioso nel contesto di uno Stato neutrale rispetto ad una sola denominazione.

La nozione di minoranza — quale minoranza riconosciuta e garantita nelle fonti attuali di diritto costituzionale ed internazionale — acquisisce la sua ragion d'essere in un contesto di pluralismo religioso quale strumento descrittivo di un sistema nel quale si individuano, da un lato, una denominazione alla quale si attribuisce il maggior numero di aderenti e, dall'altro, un'altra o, più spesso, altre denominazioni con un numero di aderenti inferiore, fra le quali presentano connotati distintivi propri anche la realtà dei “nuovi movimenti religiosi” (Ferrari 1989), oltre ad un altro gruppo — per lo più non strutturato — di razionalisti, agnostici ed atei.

L'assenza di una definizione scientifica di minoranza che sia ampiamente condivisa dimostra una fragilità oggettiva del concetto di

(64) Ricordiamo l'art. 1 dello Statuto albertino del Regno di Sardegna e poi del Regno d'Italia: “La Religione Cattolica, Apostolica e Romana, è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi”; e, in conformità, che “le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo” (art. 28 cpv).

minoranza⁽⁶⁵⁾. Il dato quantitativo — e la suscettibilità di essere individuati quali destinatari di politiche discriminatorie — sembra essere il solo profilo connotativo comune fra gruppi per altri versi assai differenti l'uno dall'altro, quale, ad esempio, una minoranza religiosa ed una minoranza per orientamento sessuale. D'altra parte, proprio questa (almeno apparente) lacuna — che riguarda la sfera della ricerca — consente un approccio tendenzialmente flessibile sia nell'individuazione di nuovi gruppi definibili quali minoranze, sia nell'adozione di una disciplina adeguata da parte della sfera legislativa.

Le considerazioni qui svolte sono palesemente ispirate dalla realtà storica e contemporanea del diritto dell'area euro-atlantica. In contesti extra-europei, ad esempio, atteso che il fenomeno delle articolazioni anche religiose della popolazione è un dato strutturale costante, la nozione di minoranza non riveste il medesimo rilievo e la stessa terminologia si adatta alle peculiarità del contesto⁽⁶⁶⁾.

La Costituzione dell'India (1949), ad esempio, formula il principio di discriminazione con riguardo alle caste⁽⁶⁷⁾ e non alle “minoranze”⁽⁶⁸⁾, ovvero (art. 15) prevede misure di favore per “socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes or the Scheduled Tribes” ovvero per “any economically weaker sections of citizens other than the classes mentioned”; ed ancora, interviene sul fenomeno dei cc.dd. “intoccabili” (la cui esistenza stessa viene ricondotta ad origini religiose)⁽⁶⁹⁾. In altri contesti, i singoli gruppi religiosi vengo-

(65) Un'indicazione può provenire dalla diversa qualificazione del medesimo gruppo da parte di ordinamenti europei. Ad esempio, nella dichiarazione annessa all'atto di ratifica della Convenzione–quadro per la protezione delle minoranze nazionali, la Svezia ha indicato che “the national minorities in Sweden are Sami, Swedish Finns, Tornedalers, Roma and Jews”.

(66) Si è osservato che “every region of the world has its own traditions of ethnic and religious coexistence, often with its own distinctive vocabularies and concepts which may differ from Western or international approaches” (Kymlicka e Pfösl 2014, p. 3).

(67) È interessante ricordare che, di recente, la mobilità migratoria ha prodotto l'inserimento della “casta” fra i parametri di garanzia contro la discriminazione delle minoranze anche nella legislazione della California.

(68) Si veda in tal senso l'art. 15 Cost.: (“The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them”).

(69) Così l'art. 17 Cost, prevede che “*Untouchability* is abolished and its practice in any form is forbidden. The enforcement of any disability arising out of *Untouchability* shall be an offence punishable in accordance with law”.

no espressamente menzionati con la propria denominazione⁽⁷⁰⁾, ovvero si fa riferimento a “every religious denomination or any section thereof” (art. 26 Cost.), ovvero ancora a “any particular religion or religious denomination” (art. 27).

Tuttavia, nel contesto dei “Cultural and Educational Rights”, l’art. 29 è dedicato alla “protection of interests of minorities” delle quali si delinea anche una definizione: “Any section of the citizens residing in the territory of India or any part thereof having a distinct language, script or culture of its own shall have the right to conserve the same”. In tema di “Right of minorities to establish and administer educational institutions” si prevede (art. 29 Cost.) anche che “No citizen shall be denied admission into any educational institution maintained by the State or receiving aid out of State funds on grounds only of religion, race, caste, language or any of them” e che (art. 30) “All minorities, whether based on religion or language, shall have the right to establish and administer educational institutions of their choice”.

Nel contesto dell’area mediterranea, esiste l’istituto del “millet”, di origine dall’Impero ottomano, Né il concetto né il termine di “minoranza” hanno una presenza consolidata. È stato osservato che “the term “minority” in the Arab world is simply the modern secular replacement for the term “millet”, and hence minority rights are assumed to be “neo–millet” claims. To understand resistance to minority rights, therefore, we need to understand the ambivalent views regarding the millet system” (Kymlicka e Pfösl 2014, p. 9).

Anche in Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti e nello scenario africano o latino–americano, tenuto il debito conto della tipicità dello stile di vita, della profonda intima comunione con la natura, della percezione del sovrannaturale e, in generale, della rispettiva visione del mondo, lo *status* delle popolazioni indigene non può essere agevolmente assimilato a quello delle minoranze europee e la relativa trattazione scientifica non potrà certo ignorare i connotati loro tipici (si veda Toniatti 2016).

(70) In una norma esplicativa in tema di “freedom of conscience and free profession, practice and propagation of religion”, ad esempio, la Costituzione (at. 25) precisa che “in sub–clause (b) of clause (2), the reference to Hindus shall be construed as including a reference to persons professing the Sikh, Jaina or Buddhist religion, and the reference to Hindu religious institutions shall be construed accordingly”. Si precisa altresì che “the wearing and carrying of kirpans shall be deemed to be included in the profession of the Sikh religion”.

Si conviene, pertanto, sulle conclusioni presentate da Silvio Ferrari sulla ragion d'essere della categoria epistemologica e sulla conseguente esigenza di adattare il metodo dell'analisi alle peculiarità dei singoli contesti.

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

Silvio Ferrari

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

iniziato. Venendo ora alle precauzioni, un'indagine limitata all'esistenza delle norme in un ordinamento giuridico può fornire un'immagine distorta della realtà, facendo apparire come rispettosi dei diritti delle minoranze sistemi giuridici che lo sono soltanto sulla carta. Ciò accade se si presume che misurare l'esistenza delle norme equivalga a misurare la loro pratica efficacia. Se invece si accetta che la misurazione delle norme costituisca soltanto un punto di partenza che deve essere integrato dalla misurazione delle altre componenti di un ordinamento giuridico si perviene ad un risultato equilibrato.

Su questa base di partenza è poi possibile costruire ponti che si proiettano in varie direzioni: quella dell'integrazione dei dati giuridici con una ricerca sociologica che valuti il grado di effettiva applicazione delle norme ed il loro impatto sulla condizione delle minoranze è la più ovvia (e l'*Atlas* ha in programma di avviare questa ricerca nei prossimi mesi). Un altro ponte va nella direzione di un'analisi qualitativa dei dati. I numeri sono più poveri delle parole e non hanno la stessa attitudine a rappresentare la complessità e la varietà del reale: i dati numerici devono quindi essere accompagnati da un'analisi che aiuti non solo a decifrarne ed interpretarne il senso, per evitare la possibilità di cadere in equivoci, ma anche a contestualizzarli, per evitare una lettura astorica della realtà.

Roberto Toniatti

La metodologia si colloca al baricentro della ricerca scientifica e si fonda su di una pluralità di componenti, che convergono nella ricostruzione analitica di un fenomeno sociale e nella valutazione critica dei dati che ne risultano. Le varie componenti sono di natura qualitativa — e includono, fra l'altro, intuizione, attenzione, fiducia nell'attendibilità delle fonti (in particolare, quando occorre utilizzare traduzioni linguistiche), esperienza, disponibilità alla verifica rigorosa e all'auto-verifica altrettanto rigorosa — e di natura quantitativa. Per il giurista, il dato quantitativo indispensabile è rappresentato dalle fonti normative, che è uno dei formanti di un ordinamento giuridico, accanto alla giurisprudenza, alla dottrina, alla prassi applicativa, al grado di adesione spontanea all'osservanza della norma, alla graduazione delle sanzioni in caso di inottemperanza, etc. La metodologia della ricerca è, dunque, una

materia complessa ed articolata, destinata a conseguire risultati migliori dalla convergenza di una pluralità di strumenti.

In questo quadro si colloca anche il metodo fondato sulla quantificazione — sulla quantificazione dei diritti, nel caso di *Atlas* — che, evidentemente, è del tutto coerente con i tratti generali della ricerca sopra succintamente richiamati; e, infatti, esso pone a proprio oggetto il dato normativo, definito quale lo “scheletro legislativo” di un ordinamento giuridico. La quantificazione è un metodo di ricerca che, in particolare, valorizza il complesso dei dati normativi di uno solo, o anche, e preferibilmente di due o più ordinamenti giuridici, dei quali verifica — almeno implicitamente — l’omogeneità, la coincidenza della funzionalità, l’eventuale suscettibilità di applicazione differenziata, ed altro.

Non si tratta, pertanto, di una semplificazione bensì, tutt’al contrario, di un percorso che rende ancora più complessa la metodologia della ricerca giuridica, anche come premessa di base per l’impostazione di ulteriori analisi, anche di natura interdisciplinare.

Giova osservare, altresì, che la scelta del metodo non è un’opzione che si giustifica di per sé ma è strettamente funzionale agli obiettivi della ricerca: in taluni casi, il metodo quantitativo è inadeguato, in altri casi è utilmente complementare rispetto al metodo giuridico tradizionale, in altri ancora esso può rivelarsi autosufficiente.

Fra le varie difficoltà di applicazione del metodo può ricordarsi, in particolare, l’esigenza di un affidamento acritico sulle risposte fornite dagli esperti, dal momento che da queste ultime dipende in buona misura la ponderazione del punteggio assegnato. In tal senso, si conferma la prospettiva di un rapporto di complementarietà non solo fra distinti metodi di ricerca — ad esempio, metodo quantitativo e metodo comparato — ma anche fra i ricercatori che collaborano all’interno dello stesso progetto.

Dai primi risultati, sembra che il progetto *Atlas* abbia affrontato con rigore la sfida dell’applicazione del metodo quantitativo. Una valutazione completa dovrà necessariamente attendere la presentazione dell’esito finale della ricerca.

Tali rilievi inducono a convenire sull’utilità e sull’opportunità di impostare e condurre un’indagine secondo questi termini metodologici, con la consapevolezza dei vantaggi e delle precauzioni dei quali occorre

avere lucida cognizione, come ben precisato da Silvio Ferrari. Si potrebbe anzi cogliere l'occasione per rendere sistematica una didattica della metodologia della ricerca giuridica — anche quantitativa, dunque — almeno a livello di scuole di dottorato.

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

Silvio Ferrari

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

Rispettare e promuovere i diritti delle minoranze significa porle nella condizione di godere pienamente della cittadinanza, che non è soltanto una questione di status e di diritti ma anche di identità e riconoscimento⁽⁷¹⁾. Per raggiungere questo obiettivo il rispetto dei diritti delle minoranze non basta perché il loro punto di partenza è più arretrato di quello della maggioranza: la promozione dei loro diritti, se necessario attraverso misure positive dei pubblici poteri, è indispensabile per porre maggioranza e minoranze sulla stessa linea di partenza. Ciò permette alle minoranze di sviluppare quei “normative worlds [...] capable of generating new legal values and meanings”⁽⁷²⁾ evocati da Robert Cover come fondamento del pluralismo sociale e giuridico. A sua volta questo pluralismo è essenziale per lo sviluppo della democrazia: senza pluralismo la democrazia non è possibile (Bottoni 2022, p. 26), come ha ripetutamente affermato

(71) Christian Joppke (2008, p. 37) ha sottolineato che la cittadinanza include tre dimensioni: “citizenship as status, which denotes formal state membership and the rules of access to it; citizenship as rights, which is about the formal capacities and immunities connected with such a status; and, in addition, citizenship as identity, which refers to the behavioral aspects of individuals acting or conceiving themselves as members of a collectivity”..

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

la Corte europea dei diritti dell'uomo. In tal modo il cerchio si chiude: la promozione dei diritti delle minoranze consente un reale pluralismo che è "indissociable from a democratic society"⁽⁷³⁾.

Roberto Toniatti

La disciplina giuridica delle minoranze religiose — come di tutte le minoranze — si colloca con tutta evidenza in un contesto di democrazia. Tuttavia, occorre essere consapevoli del fatto che il termine "democrazia" è ampiamente diffuso e quanto mai manipolabile: l'immagine che esso trasmette con immediatezza comunicativa, anche se semplificata — il potere *al* e *del* popolo — esprime una fonte di legittimazione di qualsivoglia regime politico ed ideologico.

Secondo la tradizione giuridica occidentale, la democrazia non può non essere associata ai principi di *rule of law* e di legalità propri della forma di stato di diritto, quali elaborati sulla scorta del fondamento filosofico delle rivoluzioni politiche del costituzionalismo liberale inglese, statunitense e francese. Una successiva fase, sviluppata soprattutto in seguito al secondo conflitto mondiale, ha ricompreso l'adozione di carte costituzionali rigide e garantite da un controllo di legittimità affidato ad una corte costituzionale. Tali precisazioni consentono di configurare una nozione qualificata di "democrazia costituzionale", chiaramente enunciata e prescritta dalla Costituzione italiana (art. 1 cpv: "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione") (si veda Toniatti 2009 e 2020).

La democrazia costituzionale è necessariamente ed intrinsecamente pluralista e il riconoscimento e la tutela dei diritti delle minoranze — e, in particolare, delle minoranze religiose — ne costituiscono un contenuto essenziale. Giova richiamare in proposito — pur con tutti i limiti delle enunciazioni verbali che richiedono una verifica di natura giurisdizionale — l'art. 2 del trattato sull'Unione Europea che esprime in sintesi la configurazione del regime democratico degli Stati membri che include in forma obbligatoria la sfera dei diritti delle minoranze⁽⁷⁴⁾.

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

(74) Il testo prevede 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

Giova anche ricordare la rilevanza del ruolo storico della tutela delle minoranze religiose in Europa, che si pongono all'origine della genesi stessa del costituzionalismo liberale dell'area euro-atlantica.

La tutela delle minoranze religiose, in particolare, corrisponde ad un interesse primario diretto delle minoranze stesse ma giova osservare che questo settore determinante del diritto costituzionale (e del diritto internazionale intergovernativo) rappresenta soprattutto un campo di prova della maggioranza e della sua acquisita metabolizzazione sia della circostanza per la quale la maggioranza è pur sempre una parte, benché numericamente maggioritaria, e non è il tutto, sia del requisito dei limiti costituzionali entro i quali la maggioranza ha titolo per disciplinare lo *status* della o delle minoranze religiose.

La tutela delle minoranze è stata dichiarata un elemento essenziale del concetto di “sicurezza democratica” continentale europea in occasione della prima riunione dei capi di stato e di governo degli stati membri del Consiglio d'Europa⁽⁷⁵⁾: benché formulata con riferimento testuale alle minoranze nazionali, essa è agevolmente riconducibile anche alle minoranze religiose, in tanto in quanto la violazione dei rispettivi diritti venga a costituire una minaccia alla sicurezza democratica.

Riferimenti bibliografici

- AGKÖNUL S. (2007) “La naissance du concept de minorité en Europe”, in J.-P. Bastian e F. Messner (a cura di), *Minorités religieuses dans l'espace européen. Approches sociologiques et juridiques*, PUF, Strasbourg, 37–59.
- ÅRSHEIM H. e P. SLOTTE (2017) *The Juridification of Religion?*, Brill, Leiden.
- AVINERI S. e A. DE-SHALIT (a cura di) (1992) *Communitarianism and Individualism*, OUP, Oxford.
- BALDASSARRE S. (2023) *Contributo allo studio delle organizzazioni filosofiche e non confessionali nel diritto italiano e internazionale*, ETS, Pisa.

Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini” (il corsivo è aggiunto).

(75) Questo il testo della Dichiarazione di Vienna (1993): “We express our awareness that the protection of national minorities is an essential element of stability and democratic security in our continent”.

- BERGER M.S. (2020) *The Last Shari'a Court in Europe: On Molla Sali v. Greece (ECHR 2018)*, "Journal of Islamic law", 1(1): 115–134.
- BOTTONI R. (2022) *Conclusions and Recommendations, Final Report of the REMINEM project*, (disponibile all'indirizzo https://atlasminorityrights.eu/resources_uap/Final-report.php, consultato il 10 marzo 2024).
- . (2023), *Diritto e fattore religioso nello spazio europeo*, 2° ed., Giappichelli, Torino.
- CAVALCANTI M.F. (2023) *Giurisdizioni alternative e legal pluralism: le minoranze islamiche negli ordinamenti costituzionali occidentali*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- CAPOTORTI F. (1979) *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (ST/HR(05)/H852/no.5), <https://digitallibrary.un.org/record/134362/?ln=fr>, consultato il 10 marzo 2024.
- CELOTTO A. (2021) "Commento degli artt. 21 e 22", in R. Bifulco, M. Cartabia e A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna.
- COVER R. (1983) *Nomos and Narrative*, in "Harvard Law Review", 97: pp. 4–68.
- FERRARI A. (2017) *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, "Stato, Chiese e pluralismo confessionale", 20, <https://doi.org/10.13130/1971-8543/8532>.
- FERRARI S. (a cura di) (1989) *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, CEDAM, Padova.
- . (2017) *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, "Astrid Rassegna", 6(263), <https://www.astrid-online.it/>.
- . (2021) "The Protection and Promotion of Religious Minorities in EU Countries. A Law and Religion Perspective", in M. Ventura (a cura di), *The Legal Status of Old and New Religious Minorities in the European Union – Le statut juridique des minorités religieuses anciennes et nouvelles dans l'Union européenne*, Comares, Granada, pp. 22–28.
- HENRARD K. (2009) *Minority Specific Rights: A Protection of Religious Minorities Going Beyond Freedom of Religion?* in "European Yearbook on Minority Issues": 5–44.

- HOFMANN R. (1997) *Minority Rights: Individual or Group Rights: A Comparative View on European Legal Systems*, "German Yearbook of International Law," 40: 356–382.
- JOPPKE C. (2008) "Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity", in E.F. Isin, P. Nyers e B.S. Turner, *Citizenship between Past and Future*, Routledge, London.
- KYMICKA W. (2001) *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.
- . e PFÖSTL E. (2014) "Introduction", in W. Kymlicka e E. Pföstl (eds), *Multiculturalism and Minority Rights in the Arab World*, Oxford University Press, Oxford, p. 3.
- LANGER L. (2010) *Panacea or Pathetic Fallacy? The Swiss Ban on Minarets*, "Vanderbilt Journal of Transnational Law", 43: 863–951.
- MAHMOOD S. (2015) *Religious Difference in a Secular Age. A Minority Report*, Princeton University Press, Princeton.
- MARTÍNEZ-ARIÑO J. e A.-L. ZWILLING (2020) *Religion and Prison: An Overview of Contemporary Europe*, Springer, Cham.
- PACE V. (2021) *Religious Minorities in Europe: a Memory Mutates*, in S. Ferrari, K. Wonisch e R. Medda-Windischer (a cura di), "Tying the knot: A holistic approach to the enhancement of religious minority rights and freedom of religion", special issue of "Religions", 12(11): 380–97, disponibile all'indirizzo https://www.mdpi.com/journal/religions/special_issues/Religious_Minorities, consultato il 10 marzo 2024.
- PACILLO V. (2012) "Stopp Minarett? The controversy over the building of minarets in Switzerland: religious freedom versus collective identity", in S. Ferrari e S. Pastorelli (a cura di), *Religion in Public Spaces. A European Perspective*, Routledge, London.
- LANGER L. (2010) *Panacea or Pathetic Fallacy? The Swiss Ban on Minarets*, "Vanderbilt Journal of Transnational Law", 43: 863–951.
- PALERMO F. e J. WOELK (2021) *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Wolters Kluwer, Milano.
- PAROLARI (2016) *Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, Giappichelli, Torino.

- PICIOCCHI C. (2002) “La Carta tra identità culturali nazionali ed individuali”, in R. Toniatti (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 119–134.
- . (2013) *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, CEDAM, Padova.
- . (2024), *Courts, Pluralism and Law in the Everyday. Food, Clothing and Days of Rest*, Routledge, London.
- PREECE J. (1998) *National Minorities and the European Nation–states System*, Clarendon Press, Oxford.
- RINELLA A. (2012) *La shari’a in Occidente. Giurisdizioni e diritto islamico: Regno Unito, Canada e Stati Uniti d’America*, il Mulino, Bologna.
- ROSSI E. (1989) *Le formazioni sociali della Costituzione italiana*, Cedam, Padova.
- TOLAN J. (2017) “Introduction”, in N. Berend, Y. Hameau–Masset, C. Nemo–Pekelman e J. Tolan (a cura di), *Religious Minorities in Christian, Jewish and Muslim Law (5th–15th centuries)*, Brepols, Turnhout.
- TONIATTI R. (1993) “Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati”, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna.
- . (2000) “La tutela delle minoranze linguistiche: il paradigma pluralista della nuova democrazia europea”, Atti del Seminario su “Il ruolo delle lingue minoritarie nella vita pubblica”, Regione Autonoma Valle d’Aosta/ *Vallée d’Aoste*, Saint Vincent, 23–24 giugno 2000.
- . (2009) “La democrazia costituzionale repubblicana” in C. Casonato (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino.
- . (2011) “La definizione progressivo di un modello di “garanzia asimmetrica” delle minoranze linguistiche in Trentino”, in M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (a cura di), *Quarant’anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, FrancoAngeli, Milano, 323 ss.
- . (2016) *El paradigma constitucional de la inclusion de la diversidad cultural. Notas para una comparación entre los modelos de protección de las minorías nacionales en Europa y de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, “Journal/ Revista Interamericana y Europea de derechos humanos”, 16(1): 118 ss.
- . (2020), *Il principio non–maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, “Diritto pubblico comparato ed europeo”, 4: 1155 ss.

- TOPIDI K. (2021), *Religious Minority Identity in the Work of the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Multifaceted Challenge in Evolution*, "Religions", 12(10): 12, <https://doi.org/10.3390/rel12100858>.
- . (2021) "Consensual Legal Pluralism: Assessing the Method and the Merits in Agreements between State and Church(es) in Italy and Spain", in C. Picocchi, D. Strazzari D. e R. Toniatti (a cura di), *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- VAN DER VEN J. A. (2008), *Religious Rights for Minorities in a Policy of Recognition*, "Religion and Human Rights", 3: 160.