



ANGELO LICASTRO*

LA PERSECUZIONE PER RAGIONI DI FEDE E IL RICONOSCIMENTO DELLO *STATUS* DI RIFUGIATO**

SOMMARIO: 1. In fuga dall'oppressione religiosa. - 2. La vocazione «universale» del diritto di libertà religiosa. - 3. La persecuzione religiosa nel quadro della Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati. - 4. La circoscrizione dello specifico fattore di rischio: il concetto di «religione» come causa della persecuzione. - 5. Il sindacato sulla credibilità del richiedente asilo e sulla sincerità della professione di fede. - 6. La componente oggettiva della persecuzione in alcune fattispecie tipiche di violazione della libertà religiosa del richiedente asilo nel contesto del diritto internazionale... - 7. ... e nel contesto del diritto dell'Unione europea. - 8. La perdita di autonomia del concetto di «persecuzione religiosa» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. - 9. La Corte di giustizia dell'Unione europea e la parziale rivalutazione dell'elemento del pregiudizio per la libertà di religione sotto il diverso profilo del «fattore causale» o «motivo» della persecuzione. - 10. Notazioni conclusive.

1. *In fuga dall'oppressione religiosa*

La libertà religiosa è ben lontana dall'essere una conquista per l'umanità intera.

Le più aggiornate indagini condotte su scala planetaria, riferite al biennio 2018-2020, registrano livelli crescenti di persecuzioni determinate da motivi religiosi. Quasi un terzo degli Stati sovrani, dove vivono circa i due terzi della popolazione mondiale, pratica sistematiche violazioni di questa libertà, che si manifestano sotto forma di intolleranza, di discriminazione e di vera e propria persecuzione determinata dal credo professato¹.

* Professore ordinario di Diritto ecclesiastico, Università degli Studi di Messina.

** Testo integrale della relazione presentata al Convegno su *La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. 70 anni di lotta alle persecuzioni*, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina, 6-7 dicembre 2021.

¹ Cfr. AIUTO ALLA CHIESA CHE SOFFRE (ACN), *Rapporto 2021 sulla libertà religiosa nel mondo. Sintesi*, reperibile online sul sito <https://acs-italia.org/>, p. 4.

Si segnala che informazioni dettagliate, mirate proprio all'utilizzo nelle procedure di determinazione dello *status* di protezione, sono disponibili nel portale EASO COI (<https://coi.easo.europa.eu>), gestito dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in collaborazione con le autorità nazionali di asilo degli Stati membri dell'UE e di Norvegia e Svizzera.

Secondo i dati risultanti dal monitoraggio effettuato dal *Pew Research Center*, nel 2018 le restrizioni governative alla libertà religiosa hanno raggiunto, al livello planetario, il più alto livello mai registrato a partire dal 2007². Questo dato è sostanzialmente confermato dal dodicesimo rapporto annuale (30 settembre 2021) compilato dal gruppo di esperti e riferito al 2019, che registra, per il quinto anno consecutivo, una diminuzione delle «ostilità sociali»³ legate al fattore religioso, a fronte del mantenimento ai massimi livelli delle «restrizioni governative»⁴ sulla libertà di religione.

Le diffuse condizioni di estrema povertà dei Paesi della regione sub sahariana del Continente africano l'hanno resa terreno fertile per il radicamento di gruppi terroristici, tra cui particolarmente temibili sono i jihadisti islamici, inclini a forme di violenta repressione verso chi non si adegua ai principi dell'islamismo radicale⁵.

In Asia, pesanti violazioni della libertà religiosa – alcune delle quali subdole perché realizzate attraverso forme di controllo sociale sempre più tecnologicamente sofisticate⁶ –

² Cfr. il documento *In 2018, Government Restrictions on Religion Reach Highest Level Globally in More Than a Decade*, del 10 novembre 2020, in <https://www.pewforum.org/>, che si apre con la sconsolata constatazione secondo cui «in 2018, the global median level of government restrictions on religion – that is, laws, policies and actions by officials that impinge on religious beliefs and practices – continued to climb, reaching an all-time high since Pew Research Center began tracking these trends in 2007».

³ Quali «social hostilities» vengono intesi gli «acts of religious hostility by private individuals, organizations or groups in society. This includes religion-related armed conflict or terrorism, mob or sectarian violence, harassment over attire for religious reasons and other forms of religion-related intimidation or abuse»: PEW RESEARCH CENTER, *Globally, Social Hostilities Related to Religion Decline in 2019, While Government Restrictions Remain at Highest Levels*, 30 settembre 2021, p. 3.

⁴ «Government restrictions» sono «government laws, policies and actions that restrict religious beliefs and practices». Sono ricompresi «efforts by government to ban particular faiths, prohibit conversion, limit preaching or give preferential treatment to one or more religious groups»: PEW RESEARCH CENTER, *Globally, Social Hostilities Related to Religion Decline in 2019, While Government Restrictions Remain at Highest Levels*, cit., p. 3.

⁵ AIUTO ALLA CHIESA CHE SOFFRE (ACN), *Rapporto 2021 sulla libertà religiosa nel mondo. Sintesi*, cit., p. 10.

⁶ Si è parlato di “Leviatano dei dati”, come espressione di un nuovo emergente totalitarismo, basato su una pervasiva raccolta e analisi di dati personali riguardanti la popolazione (K. ROTH, M. WANG, *Data Leviathan: China's Burgeoning Surveillance State*, in *Human Rights Watch*, 16 agosto 2019, consultabile sul sito <https://www.hrw.org/>).

Laboratorio di questi nuovi scenari di controllo sociale sarebbe la regione dello Xinjiang, nel nord-ovest della Cina, dove a farne le spese sarebbero ormai milioni di uiguri (turchi di religione musulmana), alcuni dei quali (parrebbe più di un milione) sottoposti ad arresti di massa e costretti a partecipare a programmi di indottrinamento forzato. Parrebbe che la loro sorte sia segnata da confinamenti a tempo indeterminato, destinati a protrarsi fino a quando le autorità non avranno stabilito che essi hanno sufficientemente sostituito la loro identità religiosa ed etnica con la lealtà al Partito comunista cinese: a svolgere un ruolo di fondamentale importanza nell'individuare i meritevoli di tale trattamento è il sistema di sorveglianza, realizzato attraverso sofisticati sistemi digitali di rilevamento e tracciamento personale (*in*). Ma non c'è poi molta differenza, sotto il profilo della libertà di praticare la fede, e non solo, tra il trattamento riservato ai musulmani turchi rinchiusi nei campi di rieducazione o lasciati apparentemente liberi (cfr. HUMAN RIGHTS WATCH, “*Eradicating Ideological Viruses*”. *China's Campaign of Repression Against Xinjiang's Muslims*, 2018, p. 4: «Inside, people are punished for peacefully practicing religion; outside, the government's religious restrictions are so stringent that it has effectively outlawed Islam»).

Pare che questo sistema di sorveglianza tecnologica sia in via di estensione a tutto il territorio nazionale, dove starebbe diventando lo strumento più efficace di cui dispongono le autorità sia per monitorare costantemente i luoghi di culto autorizzati dal governo, sia per operare interventi repressivi sui gruppi religiosi considerati fuori legge e sui relativi aderenti (Y. LUGUANG, *Facial Recognition Cameras Installed in State-Run Religious Venues*, in *Bitter Winter*, 24 ottobre 2020).

Per dati aggiornati in materia, cfr. il dodicesimo rapporto annuale del *Pew Research Center*, cit., p. 16 ss., che «includes for the first time a measure assessing *online restrictions by governments* related to religion, as well as the

sono perpetrate dalle dittature marxiste e dai regimi militari. Particolarmente insidioso è anche l'avanzare, in alcune delle più popolate regioni asiatiche, di un esasperato nazionalismo a impronta etnico-religiosa, con gravi conseguenze sugli appartenenti alle minoranze, in particolare donne e bambine, costrette con la violenza anche a conversioni forzate, senza poter contare su adeguate forme di protezione da parte dello Stato⁷.

Assai preoccupante, a causa della loro interpretazione fanatica dell'Islam, è la recente avanzata dei talebani in Afghanistan, le cui conseguenze, sul piano della stessa pacifica convivenza nel Paese, dopo il fallimento di vent'anni di intervento militare da parte di Europa e Stati Uniti, sono di proporzioni ancora non calcolabili⁸.

Nella regione, a noi più vicina, del Medio Oriente e del Nord Africa, dopo le speranze suscitate dai moti della primavera araba e a parte le minacce, sempre incombenti, dei gruppi estremisti islamici, le minoranze religiose, quando non sottoposte a vere e proprie forme di repressione (tanto che in Iraq e in Siria il Cristianesimo è ormai da diversi anni a rischio di estinzione)⁹, devono fare i conti col divieto di proselitismo, con le conseguenze legate all'abbandono della religione islamica e con le conversioni forzate, cui si aggiungono le leggi contro la blasfemia, utilizzate per reprimere ogni manifestazione critica verso l'Islam¹⁰.

Anche nella regione che unisce i Paesi facenti parte della OCSE, vista tradizionalmente come ponte tra Est e Ovest, dove non mancano, in genere, esplicite proclamazioni della libertà religiosa, si registrano localmente tassi anche medio-alti di violazione di questa libertà, spesso ai danni di minoranze emarginate o oggetto di diffidenza o intolleranza (ad esempio in Turchia o in Russia, in quest'ultimo caso con una certa complicità della stessa Chiesa ortodossa)¹¹ oppure come conseguenza di tensioni interetniche favorite dall'instabilità politica (è il caso di alcuni territori della penisola balcanica)¹².

In America latina, infine, anche la religione maggioritaria è bersaglio di gravi manifestazioni di ostilità, sotto forma di attacchi verso *leader* religiosi, luoghi di culto, simboli religiosi¹³.

governmental use of new or advanced technologies such as surveillance cameras, facial recognition technology or biometric data to restrict or surveil religious groups» (enfasi presente nell'originale).

⁷ AIUTO ALLA CHIESA CHE SOFFRE (ACN), *Rapporto 2021 sulla libertà religiosa nel mondo. Sintesi*, cit., p. 11.

⁸ Il 31 agosto 2021, la Fondazione Aiuto alla Chiesa che Soffre ha diramato un comunicato, ricordando, fra l'altro, che in Afghanistan le «violazioni alla libertà religiosa si sono acuite dopo il ritiro delle truppe NATO ma erano già presenti prima: anche quando il territorio era presidiato dai militari stranieri il cristianesimo era visto come una religione occidentale ed estranea, non solo dai terroristi dell'ISKP o dai Talebani ma da gran parte dell'opinione pubblica. I cristiani afgani erano pertanto costretti a praticare il culto da soli o in piccoli gruppi, all'interno di abitazioni private. Chi si dichiarava pubblicamente cristiano, o si convertiva dall'Islam al cristianesimo, era vulnerabile, vigendo la pena di morte per l'apostasia. Stessa sorte toccava, e a maggior ragione tocca ora, agli appartenenti ad altre minoranze religiose» (cfr. <https://alleanzacattolica.org>).

⁹ Cfr. P. ANNICCHINO, *Persecuzioni religiose e diritto d'asilo nella giurisprudenza delle Corti sovranazionali europee*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2014, n. 35, p. 1 s.; C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, in R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani, globalizzazione*, Roma, 2017, p. 32: «Dalle stragi in Iraq e in Siria alle follie in Nigeria di Boko Haram, agli attacchi terroristici di Parigi, Bruxelles, Pakistan, e tanti, tanti, nomi di luoghi e Paesi, dove le comunità cristiane, di ebrei, credenti in altri culti, sono attaccate, e alcune a rischio di estinzione».

¹⁰ AIUTO ALLA CHIESA CHE SOFFRE (ACN), *Rapporto 2021 sulla libertà religiosa nel mondo. Sintesi*, cit., p. 30.

¹¹ T. F. FARR, *A Global Crisis of Religious Liberty: Evidence, Origins, and Significance*, in <https://berkeleycenter.georgetown.edu>, 20 giugno 2014, p. 8 del *paper*, secondo cui «[i]n Russia, the Orthodox Church has too often allied itself with authoritarianism in order to preserve what it believes to be its rightful monopoly on religion in Russia».

¹² AIUTO ALLA CHIESA CHE SOFFRE (ACN), *Rapporto 2021 sulla libertà religiosa nel mondo. Sintesi*, cit., p. 36 s.

¹³ *Ivi*, p. 40.

2. La vocazione «universale» del diritto di libertà religiosa

Un quadro, dunque, dove dominano tinte molto fosche, che concorre, in qualche misura, a spiegare i flussi migratori di questi anni¹⁴ e che autorizza a considerare fondatamente la libertà religiosa una vera e propria «emergenza internazionale»¹⁵, stante la «crisi globale», come è stato scritto, in cui essa attualmente versa¹⁶.

Una emergenza che deve, peraltro, fare i conti molto spesso col riemergere di nuovi «nazionalismi», per alcuni versi assimilabili, secondo una immagine molto efficace evocata in dottrina, ai «confessionalismi di ieri»¹⁷: «[g]li uni e gli altri, nazionalismi e confessionalismi, rivendicano la propria libertà, o sovranità, ma non si battono per quella degli altri, anzi contrastano oggi la (così percepita) minaccia migratoria da aree extraeuropee, di religione prevalentemente islamica, come ieri i non credenti e i non cristiani»¹⁸.

Battersi per la libertà e per i diritti degli altri¹⁹, e dello straniero in particolare, è il modo più nobile, oltre che concretamente fruttuoso, per promuovere, su di un piano di effettività, il valore universale dei diritti umani. E almeno sotto certi aspetti o entro determinati limiti anche la libertà religiosa può fregiarsi della qualifica di diritto umano «universale»²⁰. A condizione che si guardi ad essa non per quella che prevalentemente è stata in passato, nella sua prima forma, storicamente affermatasi, di libertà ecclesiastica (*libertas Ecclesiae*) – cioè della comunità di fede – rispetto all'ingerenza della comunità politica, ma come a «un diritto individuale che ciascuna persona può fare valere nei confronti di soggetti pubblici o privati per il solo fatto di essere una persona umana»²¹.

In questa prospettiva, reclama tutela un bisogno avvertito come essenziale dall'individuo, in quanto tale comune a tutti gli esseri umani e, quindi, «universale»: sul piano strettamente giuridico, si tratta soltanto di non confondere i tratti ricorrenti, irrinunciabili, «universali», appunto, del diritto di libertà religiosa, con le sue particolari declinazioni o realizzazioni, sempre variabili in relazione al luogo e al tempo, in quanto dipendenti dalle contingenze legate a fattori culturali riflesse nei vari contesti spaziali o nello stratificarsi delle diverse esperienze storiche.

Si è osservato in dottrina che fra i diritti dello straniero, «quello all'asilo manifesta più di altri l'aspirazione universalistica sottesa ai valori di dignità umana, libertà, uguaglianza e

¹⁴ Sull'impatto prodotto dalla pandemia di Coronavirus, cfr. EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Fundamental Rights Report – 2021*, Lussemburgo, 2021.

¹⁵ Cfr. C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, cit., p. 32.

¹⁶ Cfr. T. F. FARR, *A Global Crisis of Religious Liberty*, cit., secondo cui «mounting evidence suggests that the early twenty-first century is witnessing a rapid, worldwide decline in religious freedom—what might reasonably be labeled a global crisis» (p. 1 del *paper*).

¹⁷ N. COLAIANNI, *L'Europa e i migranti: per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in *Dir. imm. citt.*, n. 1, 2018, p. 12 del *paper*.

¹⁸ *Ivi*.

¹⁹ Cfr. M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012.

²⁰ Cfr., sul tema, S. FERRARI, *La libertà di religione è un diritto universale?* in G. D'ANGELO, G. FAUCEGLIA (a cura di), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo I, a cura di G. D'ANGELO, Torino, 2018, p. 424, secondo cui esiste un nucleo di valore universale insito nel diritto di libertà religiosa, in forza del quale «nessuno dovrebbe essere posto nell'alternativa di abbandonare la propria religione o di essere ucciso, di convertirsi alla religione del vincitore o di dovere emigrare, di educare i propri figli in una determinata fede o di correre il rischio che essi gli siano sottratti».

²¹ *Ivi*, p. 416.

solidarietà nei quali lo Stato costituzionale trova legittimazione sul piano storico-culturale»²². Sicuramente, è all'interno del quadro degli accennati problemi generali che vanno inquadrare le questioni legate al riconoscimento dello *status* di rifugiato dello straniero che subisca una forma di persecuzione religiosa nel suo paese d'origine.

3. *La persecuzione religiosa nel quadro della Convenzione relativa allo status dei rifugiati*

Specie quando la persecuzione è messa in atto da un governo centrale, si sono identificati nei casi di persecuzione religiosa veri e propri *prototipi di richieste di asilo* («*prototypical refugee claims*»)»²³, sottolineando che le radici della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati (d'ora innanzi anche la «Convenzione»)»²⁴, modificata dal Protocollo di New York

²² M. NICOLINI, C. PANZERA, voce *Asilo*, in AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, Napoli, 2020, p. 17, i quali osservano, altresì, che l'asilo «rappresenta un efficace termine di misurazione – anche per gli Stati costituzionali – della distanza fra l'astratta declamazione di principi ritenuti superiori e universali (quali, appunto, dignità, libertà, etc.) e la loro realizzazione pratica» (p. 19, corsivo presente nell'originale). Secondo M. PARISI, *La protezione internazionale dei rifugiati per motivi religiosi*, in *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, in *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di H. CAROLI CASAVOLA, Torino, 2021, p. 96 s., il «riconoscimento dello *status* di rifugiato per motivi spirituali, nel riflettere la proiezione universale della libertà religiosa, consente una positiva interrelazione tra il modello internazionale di tutela dalle persecuzioni religiose e la latitudine conferita ad uno specifico diritto fondamentale nei singoli Stati aderenti all'Unione europea», dove però «l'accoglimento e l'effettività delle indicazioni internazionali circa il diritto d'asilo non sempre rendono l'evidenza concreta di un modello realmente uniforme di tutela delle situazioni meritevoli di protezione». Sempre secondo P.A. ult. cit., «proprio una equilibrata ed efficace fruizione delle procedure di asilo, concepite in una logica razionale del sistema europeo di protezione, potrebbe agevolare la determinazione di condizioni omogenee ed inclusive di tutela della libertà morale dei perseguitati» (p. 98).

²³ Sebbene il presente studio abbia a oggetto il tema relativo al riconoscimento dello *status* di rifugiato, merita di essere ricordato, come ha chiarito la stessa giurisprudenza, che «da persecuzione a sfondo religioso costituisce causa legittimante anche per la concessione della protezione internazionale sussidiaria, secondo i presupposti fissati dall'art. 2, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 251 del 2007, riguardante il «cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese»: cfr., da ult., Cass. civ., ord. 22 novembre 2021, n. 35977; Id., ord. 9 novembre 2021, n. 32718; Id., ord. 26 ottobre 2021, n. 30156. Secondo quanto chiarito da Cass. civ., sez. I, ord. 8 novembre 2019, n. 28974, la «differenza tra le due forme di protezione va individuata nelle modalità concrete con cui si esplica il trattamento persecutorio o discriminante. Laddove esso si atteggi con modalità che espongono in concreto il richiedente la protezione al rischio di subire un danno grave e diretto alla sua persona, sussistono certamente i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato [...] Quando invece la persecuzione si manifesta con modalità tali da non causare il predetto rischio diretto all'incolumità del richiedente la protezione, ma tuttavia implica il pericolo di compromissione dei diritti fondamentali dell'individuo, essa può rilevare ai fini della concessione della tutela sussidiaria. Non può essere infatti trascurato che la libertà di professare il proprio credo religioso appartiene all'ambito più intimo dei diritti della persona umana e rappresenta una delle modalità principali in cui si esplica la personalità dell'individuo, espressamente tutelata dall'art. 2 Cost.».

²⁴ In *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, n. 2545 (1954), p. 150 ss. L'estratto delle disposizioni specificamente relative al fattore di rischio dipendente dalla fede religiosa può leggersi in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, quinta edizione, con la collaborazione di A. LICASTRO, M. TOSCANO, Milano, 2009, p. 95 s. La Convenzione – recepita nel nostro ordinamento con legge 4 luglio 1954, n. 722 – è stata adottata dalla Conferenza dei plenipotenziari a Ginevra il 28 luglio 1951, convocata con la risoluzione 429(V) dell'Assemblea Generale delle Nazioni unite del 14 dicembre 1950 [UN Doc. A/RES/429 (V) (14 Dec. 1950)].

del 1967, affondano nella drammatica esperienza dell'Olocausto²⁵.

Ci si richiama così a un fatto storico che ha segnato una forma troppo atroce di persecuzione – assai viva nella memoria collettiva degli anni '50 del secolo scorso – per non avere avuto ragionevolmente alcun impatto nella elaborazione di un testo quale quello in esame²⁶; quel fatto evoca, tuttavia, qualcosa di diverso e di più complesso dalla nozione «di base», o, per così dire, «pura», di «persecuzione religiosa», presa in considerazione dalla Convenzione.

Sebbene, infatti, delle deliranti atrocità del Nazismo abbiano fatto le spese anche alcuni gruppi religiosi (in quanto tali), tuttavia esse hanno avuto di mira principalmente la comunità ebraica europea, all'interno della quale la professione di una determinata fede religiosa è strettamente compenetrata con l'origine etnico/razziale dei componenti, tanto che l'una e l'altra rappresentano quasi due inscindibili aspetti della complessiva identità del gruppo.

Tali ascendenze storiche non possono, però, in alcun modo appannare la piena autonomia concettuale da riconoscere alla persecuzione determinata dalla religione nella struttura della Convenzione, dove, a proposito della definizione di rifugiato, di cui all'articolo 1²⁷, essa è distinta, oltre che (ovviamente) dalla persecuzione determinata dalle «opinioni politiche», anche da quella derivante dall'«appartenenza a un determinato gruppo sociale» e ancora da quella determinata dalla «razza» o «nazionalità»²⁸. Conferma indirettamente questa conclusione la circostanza che ogni stretta correlazione, presente nella categoria di individui sottoposti a persecuzione, «tra razza e/o etnia da una parte e religione dall'altra» comporta un immediato adattamento della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato,

²⁵ M. KAGAN, *Refugee Credibility Assessment and the "Religious Imposter" Problem: A Case Study of Eritrean Pentecostal Claims in Egypt*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2010, n. 5, p. 1181. Si è, peraltro, dimostrato che la nozione di "persecuzione", specialmente quando motivata da ragioni politiche o religiose, è stata considerata componente del concetto di "rifugiato" da molto prima degli anni '40 dello scorso secolo: cfr. J. MCADAM, *Rethinking the Origins of 'Persecution' in Refugee Law*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, n. 4, p. 667 ss. (in specie p. 670), secondo il quale il riferimento, nel *British Aliens Act 1905*, «to persecution – and religious persecution in particular – is particularly intriguing, especially since the interwar refugee instruments developed by the League of Nations did not use this language» (p. 668). Si è potuto così sostenere che «[h]istorically, religious persecution was always on the heartwood of the right to asylum»: A. M. RODRIGUES ARAÚJO, *The Qualification for Being a Refugee under EU Law: Religion as a Reason for Persecution*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 536. Sull'«origine prevalentemente religiosa», presso le civiltà classiche, dell'asilo, cfr., ampiamente, F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, 2009, p. 9 ss.

²⁶ È noto che le costituzioni nazionali e le carte internazionali di quegli anni vedevano la luce «[d]opo l'orrore della Seconda guerra mondiale, epilogo tragico e inevitabile dell'aggressività, imperialista e razzista, di alcuni grandi Stati europei, eredi degeneri di grandi civiltà»: G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *www.questionegiustizia.it* (30 ottobre 2018).

²⁷ «A) Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne: [...] 2) Qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou, qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle [...], ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner». Analoga è la definizione prevista dall'art. 2, lett. d), della Direttiva 2011/95, cit.

²⁸ Una specifica considerazione dell'elemento «religione» risulta anche dall'art. 4 della Convenzione, dove è previsto che «[l]es Etats Contractants accorderont aux réfugiés sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux en ce qui concerne la liberté de pratiquer leur religion et en ce qui concerne la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants».

rendendo superflua qualsiasi verifica sull'adesione dell'individuo a una particolare fede²⁹, che è invece normalmente necessaria. Qui la fede sta sullo sfondo, in quanto assorbita dall'elemento etnico/razziale, sicché la protezione dalla persecuzione *solo in parte* può essere ricostruita in funzione della salvaguardia del diritto umano fondamentale alla libertà di religione.

Diversamente accade, invece, quando viene chiamata in causa la persecuzione religiosa nella sua forma più essenziale e tipica. In questo caso, sul piano astrattamente concettuale o definitorio, bisognerebbe solo distinguere la *persecuzione* (in sé e per sé considerata) dal nesso con la *religione* (o, meglio, con il motivo religioso).

Con molta approssimazione, si può dire che il concetto di «persecuzione» – privo, e *pour cause*, di puntuale definizione nel testo della Convenzione³⁰ – designi qualsiasi forma di ostilità nei confronti di un individuo o di un gruppo, purché essa si manifesti con un certo livello di gravità, determinando delle conseguenze pregiudizievoli di una qualche rilevanza. Essenziale è, quindi, valutare la *gravità delle conseguenze* che l'atteggiamento ostile nei confronti dell'individuo o del gruppo appare in grado di determinare, tenendo conto degli *standard* internazionali in materia di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali³¹.

Il nesso causale, poi, con la «religione» richiede che questa sia alla base dell'ostilità nei confronti dell'individuo o del gruppo: sono cioè ragioni legate al credo fideistico che devono spiegare l'atteggiamento persecutorio nei confronti dell'individuo o del gruppo. Come subito vedremo, il riferimento ai menzionati *standard* internazionali, oltre che alle definizioni introdotte dalla normativa regionale europea, consentono agevolmente di risolvere le principali questioni interpretative poste dalla nozione in esame, la quale, letta in combinato col concetto di «persecuzione», serve in definitiva a indicare che, nella materia in esame, in gioco è (*esclusivamente o prevalentemente*) la libertà religiosa come diritto umano fondamentale, insieme con il connesso divieto di discriminazione per motivi religiosi.

4. La circoscrizione dello specifico fattore di rischio: il concetto di «religione» come causa della persecuzione

Il riferimento alla «religione» quale causa della persecuzione pone il problema – ben noto anche in contesti diversi dal nostro – della circoscrizione del relativo concetto, che non risulta essere stato affrontato nel corso dei lavori preparatori della Convenzione³². Neanche nella guida pratica elaborata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e

²⁹ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sulla religione nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati* del 28 aprile 2004, *sub n.* 10.

³⁰ La scelta parrebbe esprimere l'intento delle Parti della Convenzione di garantire quella flessibilità necessaria ad adattare la nozione in base alle dinamiche evolutive assunte dalle forme di persecuzione.

³¹ Per una indagine di stampo sociologico sul nesso tra le restrizioni subite dalla libertà religiosa e il livello di persecuzione violenta concretamente raggiunto nei vari contesti nazionali, cfr. B. J. GRIM, R. FINKE, *The price of freedom denied: Religious persecution and conflict in the twenty-first century*, Cambridge, 2011; ID., *Religious Persecution in Cross-National Context: Clashing Civilizations or Regulated Religious Economies?*, in *American Sociological Review*, 2007, p. 633 ss. Sulla necessità di ricercare nei patti internazionali i fondamentali parametri utili a definire le violazioni della libertà religiosa nel contesto del diritto d'asilo si veda, quanto alla prospettiva d'Oltreoceano, C. B. MOUSIN, *Standing with the Persecuted: Adjudicating Religious Asylum Claims After the Enactment of the International Religious Freedom Act of 1998*, in *Brigham Young University Law Review*, 2003, p. 544.

³² UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, *cit.*, *sub n.* 4.

risalente al 1979³³ vi è traccia esplicita del problema; anzi alcuni passaggi del testo sembrerebbero manifestare senz'altro l'adesione a un concetto rigoroso di religione, coincidente con le manifestazioni positive della fede religiosa intesa nel senso più tradizionale: basta leggere le esemplificazioni riportate come forme tipiche di persecuzione religiosa³⁴ e considerare anche la cura con cui si è evitato, nel richiamare le varie facoltà scaturenti dal diritto alla «libertà di pensiero, di coscienza e di religione» garantito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici³⁵, di riproporre l'abbinamento tra «religione» e «credo» costantemente presente nel corpo delle relative disposizioni.

Totalmente diversa è l'impostazione risultante dalle Linee-guida del 2004. Il complesso di fonti internazionali e di documenti ivi richiamati (Commenti generali emanati dal Comitato per i diritti umani, Dichiarazione del 1981 sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o il credo, Dichiarazione del 1992 sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche e Relazioni pronunciate dal Relatore speciale ONU sull'intolleranza religiosa), dove è sottesa una idea di «religione» non circoscritta alle sole sue espressioni tradizionali e positive, viene assunto come imprescindibile punto di riferimento pure quando si tratta di «definire il termine "religione" [...] nel contesto del diritto internazionale in materia di rifugiati»³⁶. In tal modo, la «definizione inclusiva di religione si riflette in un modello plurale di tutela della libertà religiosa dei rifugiati, nel segno di una concreta attuazione di quel valore universale attribuito alla libertà di coscienza e di religione a partire dalla Dichiarazione ONU del 1948»³⁷.

Merita, però, di essere sottolineato che l'accezione ampia del termine, nelle menzionate Linee-guida, ha modo di riflettersi immediatamente sull'elemento della religione *intesa come credo*, da interpretare, nel contesto in esame, come qualcosa capace di includere le «credenze teistiche, non teistiche e atee»³⁸. Non sembra, invece, accada la stessa cosa nel caso in cui la religione venga in considerazione *come identità*, cioè come «appartenenza a una comunità che osserva o è legata da una comunanza di credenze, rituali, tradizioni, o dalla condivisione della stessa etnia, nazionalità o origine»³⁹, né nel caso in cui la religione sia vista come *stile di vita*

³³ ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, Ginevra, 1979, p. 19.

³⁴ «[D]ivieto di appartenere ad una comunità religiosa, di celebrare il culto in pubblico o in privato, di dare o ricevere un'istruzione religiosa, oppure l'adozione di gravi misure discriminatorie verso persone in quanto praticanti la loro religione o appartenenti ad una determinata comunità religiosa» (*ivi*, p. 19, *sub n.* 72).

³⁵ *Ivi*, *sub n.* 71.

³⁶ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub n.* 2 e n. 4.

³⁷ D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale: le nuove frontiere delle libertà dello spirito*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2017, n. 39, p. 3.

³⁸ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub n.* 5. Il teismo si caratterizza per la credenza in divinità personificate. Il non teismo ammette solo l'esistenza di divinità non personificate, come nel caso del panteismo. L'ateismo esclude le une e le altre. Nelle Linee-guida si precisa che il «credo può assumere la forma di convinzioni o valori sulla realtà divina o ultima, o sul destino spirituale dell'umanità. I richiedenti possono anche essere considerati eretici, apostati, scismatici, pagani o superstiziosi, anche da altri aderenti alla loro tradizione religiosa ed essere perseguitati per questo motivo»: *ivi*, *sub n.* 6. Sulla necessità di ricondurre le realtà fenomeniche della credenza positiva e dell'ateismo all'interno di un unico regime giuridico di garanzia e tutela, data l'identità strutturale del modo di atteggiarsi interiore dell'ateo e del credente, ossia dal punto di vista della religione *intesa come credenza fideistica*, cfr., volendo, A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005, p. 183 ss.

³⁹ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub n.* 7.

che implica, ad esempio, «l'uso di indumenti specifici o l'osservanza di particolari pratiche religiose, tra cui la celebrazione di feste religiose o il rispetto di prescrizioni alimentari»⁴⁰.

Indipendentemente dai problemi riguardanti l'esatta demarcazione di ciò che debba intendersi per fede religiosa (in senso stretto o positivo), e dai nessi, spesso riscontrabili, con fattori etnici, e persino «tribali, politici o connessi al genere o all'orientamento sessuale del richiedente»⁴¹, a mio parere l'inclusione nel concetto di «religione», adottato dalla Convenzione, delle manifestazioni, anche attive, dell'ateismo e di qualsiasi forma di rifiuto di appartenenza a una determinata comunità religiosa o di osservanza delle relative pratiche culturali o di vita, non ha bisogno di dipendere indirettamente dalla conformazione assunta dagli *standard* di tutela della libertà di religione risultanti dai menzionati documenti internazionali, in quanto può ritenersi già implicita nelle finalità o nella logica propria della Convenzione in esame, risultando, dunque, ad essa intrinseca.

Mirando a offrire un rimedio verso forme di oppressione religiosa, ossia verso il cuore o il nucleo dell'idea stessa di libertà chiamata in causa dalla Convenzione, non è ragionevole operare dei distinguo sulla base del tenore concreto del credo posseduto o manifestato. Fermo restando che le più tipiche manifestazioni della fede religiosa non hanno normalmente equivalenti nell'ambito dell'operare dei gruppi ateistici, i quali quindi non possono ritenersi esposti, sotto questo profilo, a forme di ostilità o di repressione, il riferimento nella Convenzione alla persecuzione *a causa della religione* deve essere, dunque, riferito alle convinzioni *in materia religiosa*, ossia alla persecuzione dipendente da *fatti in qualche modo legati alla religione* (e quindi ai fatti legati alle appartenenze o alle non appartenenze confessionali, al compimento o al non compimento degli atti di culto ecc.)⁴².

Comunque sia, per superare ogni dubbio al riguardo, in ambito regionale, la normativa dell'Unione europea si è orientata, sin dalla Direttiva 2004/83/CE⁴³, poi rifiuta nella Direttiva, 2011/95/UE, attualmente vigente⁴⁴, nel senso di prevedere una puntuale definizione del termine «religione» utilizzato in materia, che riflette la portata ampia e

⁴⁰ *Ivi*, *sub* n. 8.

⁴¹ D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale*, cit., p. 2. La circostanza che le «richieste di asilo basate sulla religione possono sovrapporsi a uno o più degli altri motivi contenuti nella definizione di rifugiato», rendendone particolarmente complesso il relativo esame, è messa in luce dalle Linee-guida dell'Agenzia ONU sui rifugiati: UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub* n. 1.

⁴² Il primo caso di riconoscimento dello *status* di rifugiato a causa della professione di ateismo da parte del richiedente è considerato quello, risalente al 2014, di un afgano di religione mussulmana, convertitosi all'ateismo nel Regno Unito, e per questo esposto al rischio di persecuzioni per motivi di fede in caso di rientro in Afghanistan. Cfr. R. ŠORYTĚ, *Religious Persecution, Refugees, and Right of Asylum: The Case of The Church of Almighty God*, in *The Journal of CESNUR*, n. 1, 2018, p. 83.

⁴³ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁴⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione). Tale Direttiva, nota con la denominazione di Rifusione direttiva qualifiche, è stata attuata nel nostro ordinamento in forza del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo del 21 febbraio 2014, n. 18.

inclusiva nella quale esso è fatto proprio dalle già menzionate Linee-guida⁴⁵. E si è pure opportunamente chiarito, sul fronte della tutela della libertà di religione nella sua dimensione collettiva, che un particolare gruppo sociale meritevole di protezione è quello i cui membri «condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi» [art. 10, par. 1, lett. d), primo trattino].

Le predette Linee-guida avevano, inoltre, chiarito che le domande di asilo legate a forme di persecuzione religiosa potessero riguardare anche una sola («uno o più» dei seguenti elementi...)⁴⁶ delle già menzionate tre diverse declinazioni nelle quali prende normalmente forma la fede religiosa individuale o collettiva (religione come credo, come identità e come stile di vita). La stessa formulazione dell'articolo 10 della Direttiva 2011/95 consente di desumere agevolmente (tenuto conto soprattutto della locuzione «in particolare») che le specificazioni ivi operate sono rivolte a eliminare ogni dubbio circa la possibilità di includere nel termine «religione», utilizzato dalla Direttiva, anche elementi che non sarebbero intrinsecamente costitutivi del relativo concetto, se assunto in termini strettamente rigorosi, e non certo per pretenderne la concreta ricorrenza cumulativa. Al contrario, tutti quegli elementi (le convinzioni, la partecipazione ai riti, altri atti religiosi o professioni di fede, le forme di comportamento personale o sociale fondate sul credo o da esso prescritte), anche singolarmente presi, valgono a integrare il nesso causale che collega la persecuzione al fattore religioso⁴⁷.

La questione è stata esaminata di recente dalla Corte di giustizia, che si è pronunciata, in via pregiudiziale, su una domanda di protezione internazionale presentata in Bulgaria da un cittadino iraniano di origine curda, il quale lamentava di essere vittima di persecuzione da parte delle autorità del proprio Paese, a causa della sua conversione al cristianesimo⁴⁸. Le

⁴⁵ Si veda l'art. 10.1, lett. b), della Direttiva 2011/95: «il termine “religione” include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte».

⁴⁶ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., sub n. 5.

⁴⁷ Non va trascurato, inoltre, che il legislatore europeo non ha tentato di offrire una definizione *del concetto* di «religione» (confinata pur sempre agli specifici effetti della Direttiva, ma suscettibile di essere valutata come precedente normativo in qualche modo sfruttabile anche ad altri fini), in quanto si è molto più modestamente voluto definire *il termine* «religione» *utilizzato dalla Direttiva*, come tale da leggere rigorosamente alla luce dello specifico contesto di disciplina in cui esso è collocato. Non è convincente, pertanto, utilizzare questa definizione normativa per sostenere che nel nostro ordinamento le Confessioni «religiose» possono essere non solo teiste o non teiste, ma anche ateiste (senza considerare che non si vede come possano trarsi da una direttiva europea indicazioni utili a circoscrivere il significato di una locuzione normativa presente nel testo della Carta fondamentale). È pure vero, d'altra parte, che cominciano a prendere piede, per il momento fuori dal nostro Paese, «espressioni comunitarie e rituali di ateismo» (N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, p. 18), che non si limitano più a operare secondo gli schemi di un tempo, ma hanno tratti identitari che per qualche aspetto ricordano quelli caratteristici delle confessioni religiose, ponendo un problema di assimilazione tra manifestazioni positive e negative della religiosità che sembra andare oltre il momento dell'atteggiarsi interiore della convinzione (la religione intesa come credo), per lambire gli altri due profili, della religione intesa come identità e della religione intesa come stile di vita. In ogni caso, lo specifico contesto di disciplina vale pure a escludere che possano effettivamente profilarsi le occasioni di conflitto tra il modello di garanzia europeo e nazionale evocate da D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale*, cit., p. 29 s.

⁴⁸ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Babtyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 ottobre 2018, nella causa C-56/17, par. 30.

perplessità in ordine alla possibilità di riconoscere la protezione richiesta derivavano dal fatto che il richiedente aveva semplicemente dichiarato di considerarsi «cristiano», senza far valere alcuna specifica affiliazione a una comunità religiosa tradizionale e senza dichiarare di praticare attivamente la sua religione. Di qui il dubbio delle autorità bulgare che potessero ricorrere, in questo caso, gli elementi costitutivi di una fede religiosa ai sensi della Direttiva, anche perché non risultava chiaro se le convinzioni del richiedente presupponessero il compimento di atti nella sfera pubblica, da ritenere indispensabile al fine di accertare che ci fosse effettivamente un collegamento con la religione cristiana sufficiente a fondare il timore di una persecuzione⁴⁹.

Per la Corte, non si può pretendere che il nesso tra il timore di essere perseguitato e la religione cristiana del richiedente la protezione internazionale, per essere rilevante ai sensi della Direttiva, debba necessariamente desumersi da ciascuna componente costitutiva del concetto di religione contemplata dall'articolo 10, par. 1, lett. b), della direttiva 2011/95, avendo la stessa Corte di giustizia chiarito, in altre occasioni, con riferimento alla nozione di «religione» di cui all'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che la religiosità individuale può esprimersi anche solo nel c.d. *forum internum*⁵⁰. Detto diversamente, la non appartenenza ad alcuna comunità religiosa non può, di per sé, essere determinante nella valutazione della nozione in esame⁵¹. Ma, a questo punto, lo stesso dovrebbe valere per la mancanza di pratica religiosa attiva (indipendentemente dal fatto che si tratti di pratica rituale svolta in privato o in pubblico, individualmente o collettivamente).

Pur trattandosi di situazioni piuttosto eccezionali⁵², a rigore perché si abbia persecuzione basta che la religione venga in rilievo anche soltanto come credo, sempre che esso si sia in qualche modo esternato (o ci sia la possibilità di risalire a esso in altro modo) e salva la maggiore difficoltà, in questo caso, cui può andare incontro il richiedente la protezione, sul piano – che resta distinto da quello sin qui esaminato – della concreta dimostrazione che quella convinzione è sinceramente posseduta⁵³.

⁴⁹ *Ivi*, par. 73. Ricorda in via generale M. PARISI, *La protezione internazionale dei rifugiati per motivi religiosi*, cit., p. 94, che «il richiedente asilo è tenuto a dimostrare non solo il fondato timore di essere oggetto di atti persecutori, ma anche il legame che lo vincolerebbe agli orientamenti ideali e spirituali fortemente ostracizzati nel suo Paese d'origine».

⁵⁰ Corte di giustizia U.E., *Bahiyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 ottobre 2018, cit., par. 81.

⁵¹ *Ivi*, par. 80. Secondo D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale*, cit., p. 8, lo stesso «richiamo alla Dichiarazione Universale da parte dell'UNHCR sembra sottolineare l'importanza di una garanzia della libertà religiosa dei rifugiati svincolata dal legame di appartenenza dell'individuo a un gruppo, nazionale o minoritario, a vantaggio di un modello “volontarista” che identifica l'origine dell'identità spirituale della persona in una scelta rimessa allo stesso individuo».

⁵² In dottrina, è stato giustamente sottolineato che «at the root of many acts of discrimination and persecution, the real target is more clearly identity than religious faith»: F. PÉREZ-MADRID, *Asylum in case of religious persecution*, in M. LUGATO (a cura di), *La libertà religiosa secondo il diritto internazionale e il conflitto globale dei valori*, Atti del convegno internazionale svoltosi a Roma il 20-21 giugno 2014, Torino, 2015, p. 80.

⁵³ Si veda *infra*, par. 5. Si è pure richiamata l'attenzione sulla particolare situazione in cui può venire a trovarsi il richiedente la protezione internazionale, qualora egli «non sia propriamente un fedele della religione perseguitata ma abbia contatti con [gli aderenti alla medesima], intessa con loro relazioni o si prodighi nella difesa dei loro diritti» (A. TRANFO, *L'incidenza del fattore religioso sul riconoscimento della protezione internazionale*, Paper presentato alla Conferenza internazionale «Religious Pluralism and European Integration: New Challenges» tenutasi presso l'Università di Milano-Bicocca il 28 settembre 2018, p. 6). In tali occasioni, la giurisprudenza si dimostra talvolta sensibile alle ragioni del richiedente: cfr., ad esempio, App. civ. Palermo, sez. I, 15 febbraio 2016, n. 281, in <https://www.meltingpot.org/>, che ha ritenuto «fondato il timore, nutrito dal richiedente, di essere perseguitato a motivo della sua vicinanza ad un gruppo etnico-religioso minoritario, nell'ambito di uno strisciante conflitto».

5. Il sindacato sulla credibilità del richiedente asilo e sulla sincerità della professione di fede

La possibilità di ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato rappresenta, come è stato scritto, una «preziosa eccezione» rispetto alle norme generali del diritto delle migrazioni⁵⁴, visto anche il «carattere elitario e di eccezionalità» che le autorità nazionali tendono a conferire all'istituto⁵⁵.

Il rischio che si tenti di eludere le restrizioni poste dalla legge in questa materia, provando a celare dietro dichiarati timori di persecuzione le vere ragioni di carattere economico dell'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato⁵⁶, è pertanto sempre dietro l'angolo, ma può essere maggiore proprio quando si asserisce di essere vittima, nel paese di provenienza, di ostilità determinata dalla fede professata⁵⁷. In questo caso, l'esame dei fatti e delle circostanze che fondano la domanda del richiedente asilo – non a caso classificata dalle Linee-guida «tra le più complesse»⁵⁸ – può richiedere particolari adattamenti e cautele⁵⁹, non solo a causa del più elevato livello di rischio di simulazioni, ma anche in considerazione del fatto che le stesse garanzie di libertà religiosa e di tutela della riservatezza vieterebbero, almeno ordinariamente, ogni intrusione da parte dello Stato nelle pratiche e convinzioni di fede dell'individuo, nonché nelle esperienze che avrebbero indotto a maturarle, al fine di saggiare la sincerità dell'esito di un tale processo. Problemi ancora più particolari pongono i casi di conversione a una fede che risulta oggetto di persecuzione nel paese di origine del

in Pakistan tra sunniti e sciiti. Cfr. anche Cass. civ., ord. 14 dicembre 2021, n. 39954, dove si afferma che anche «la frequentazione con persone di credo diverso (e non solo la pratica del culto), qualora possa determinare il timore di essere perseguitato, costituisce un elemento da valutare ai fini dell'accertamento della esistenza, nel paese di provenienza, di persecuzioni sulla base della religione».

⁵⁴ M. KAGAN, *Refugee Credibility Assessment*, cit., p. 1233. In un certo senso, può considerarsi una deroga a quelle norme, collegata però più che con la tutela della libertà religiosa dello straniero, con le «esigenze della confessione di appartenenza» [così G. D'ANGELO, *Diritti fondamentali, condizione dello straniero e declinazione odierna del diritto di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), aprile 2007, p. 22], anche il permesso di soggiorno per «motivi religiosi». Esso, infatti, come precisato dal punto 11 dell'Allegato al D.M. 11 maggio 2011 («Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento»), «consente l'ingresso, ai fini di un soggiorno di breve o lunga durata, ai religiosi ed ai ministri di culto stranieri appartenenti ad organizzazioni confessionali, che intendono partecipare a manifestazioni di culto o esercitare attività ecclesiastica, religiosa o pastorale». Pertanto, la sua generica qualificazione in realtà «va verosimilmente intesa come motivi “di impiego religioso”» (G. D'ANGELO, *Diritti fondamentali, condizione dello straniero e declinazione odierna del diritto di libertà religiosa*, cit.).

⁵⁵ M. PARISI, *La protezione internazionale dei rifugiati per motivi religiosi*, cit., p. 92.

⁵⁶ Sottolinea, peraltro, che le «dinamiche migratorie attuali sono, quasi sempre, l'esito di un complesso insieme di concause difficili da districare; ragion per cui un singolo soggetto, a prescindere da quello che prevedono le normative nazionali, può ritrovarsi contemporaneamente ad essere alla ricerca del benessere economico e del riconoscimento dello *status* di rifugiato, senza che le due condizioni possano essere distinte in una improbabile logica a 'compartimenti stagni'», M. PARISI, *La protezione internazionale dei rifugiati per motivi religiosi*, cit., p. 88.

⁵⁷ Cfr. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., sub n. 28, dove si avverte che la «credibilità è un aspetto centrale nelle domande di asilo basate sulla religione».

⁵⁸ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., sub n. 1.

⁵⁹ Ad esempio, Cass. civ., sez. I, ord. 20 agosto 2021, n. 23197, ha precisato che, tenendo conto del contesto di una situazione di persecuzione tendente ad assumere tratti di serialità e replica, come può accadere proprio nel caso della persecuzione religiosa, che tende a coinvolgere tutti gli adepti presenti in un determinato territorio, la sussistenza di racconti identici, pienamente sovrapponibili, merita un apprezzamento ben diverso da quello che può essere compiuto ove essa venga considerata in sé stessa.

richiedente⁶⁰. E spesso la valutazione della credibilità del richiedente la protezione è al centro delle azioni giudiziarie promosse contro il diniego espresso dalle autorità competenti all'esame delle domande⁶¹.

Premesso che non è possibile offrire indicazioni di portata generale in questa materia, essendo quasi sempre determinanti le circostanze concrete dello specifico caso esaminato, in linea di massima, ogni verifica sulle effettive convinzioni religiose *interiori* del richiedente, volta a sindacare la sincerità delle dichiarazioni rese all'esaminatore, oltre che praticamente impossibile, è logicamente inutile, in quanto fattore scatenante dell'atteggiamento persecutorio non può non essere una qualche forma di *esteriorizzazione* di quelle convinzioni oggettivamente rilevabile. Questi elementi esteriori potrebbero addirittura determinare l'attribuzione, da parte dei soggetti autori della persecuzione, di caratteristiche legate alla sfera religiosa che il soggetto non possiede effettivamente, senza che in questo caso possa escludersi la rilevanza, ai fini del riconoscimento dello *status*, del fondato timore del richiedente la protezione di subire la persecuzione⁶². Di regola, dunque, anche la credibilità di quanto allegato all'esaminatore da chi teme una persecuzione religiosa dipende da elementi obiettivi, in quanto concernenti fatti esteriori, che si può essere in grado di ricostruire con un qualche livello di affidabilità.

Seppure non sempre risolutivi e talvolta neppure utili in funzione di una migliore definizione della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato, gli esaminatori pongono solitamente al richiedente asilo «*test* di conoscenza» della religione, atti a corroborare quanto allegato nella domanda⁶³. E probabilmente, avendo riguardo proprio a questo tipo di verifiche, dal punto di vista procedurale, si è prevista la possibilità di fare ricorso a esperti su particolari questioni di ordine religioso⁶⁴.

Una verifica ancora più scrupolosa potrebbe essere necessaria nel caso delle conversioni, in particolare qualora queste avvengano fuori dal paese di origine (*sur place*). Il soggetto chiede la protezione perché, dopo essere giunto nel paese ospitante, ha cambiato religione, abbracciando proprio la fede religiosa bersaglio di persecuzione nel paese di provenienza.

⁶⁰ Cfr. U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion and Homosexuality: A Practitioners Approach*, in *International Journal of Refugee Law*, 2015, n. 4, p. 649 ss.; M. KAGAN, *Refugee Credibility Assessment*, cit., p. 1179 ss.

⁶¹ M. ABU SALEM, N. FIORITA, *Protezione internazionale e persecuzione per motivi religiosi: la giurisprudenza più recente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechurchiese.it), 2016, n. 37, p. 7.

⁶² Si veda al riguardo l'art. 10, par. 2, della Direttiva qualifiche, secondo cui «[n]ell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni». Si pensi, ad esempio, alle accuse di stregoneria rivolte a una donna, perseguitata per questo motivo, e che possono essere ricondotte non a un credo religioso realmente posseduto, quanto piuttosto alla percezione che ne hanno i persecutori: Trib. Torino, decr. 3 febbraio 2020, n. 741, in *Dir. imm. citt.*, 2020, n. 3.

⁶³ Come opportunamente precisato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, «ci si può aspettare una maggiore conoscenza da parte degli individui che affermano di essere capi religiosi o di aver ricevuto un'istruzione religiosa significativa»: UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub* n. 32.

⁶⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione); art. 8.3-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, inserito dall'art. 25, comma 1, lett. g), n. 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142: «il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia la possibilità di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine [...] religioso».

Se non si potrà, ancora una volta, appurare con certezza la sincerità o profondità delle convinzioni interiori del soggetto, a causa dello stesso limite ontologico prima ricordato, può essere ora maggiormente giustificato ogni sforzo dell'esaminatore (o del giudice) volto a escludere che il richiedente la protezione abbia cercato di precostituirsi ad arte le circostanze utili a ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato. In questo caso, nell'ambito dell'esame complessivo della posizione individuale, potrà essere utile (seppure, ancora una volta, non sempre o non necessariamente risolutivo) appurare, ad esempio, se il richiedente abbia almeno una qualche familiarità con gli elementi di base della sua nuova religione⁶⁵, o se sia effettivamente importante per lui compiere quella determinata pratica religiosa severamente vietata nel Paese di origine⁶⁶. E andrà, per quanto possibile, accertato, nel caso delle domande di carattere «teologico» o «dottrinale», che non si tratti di una conoscenza derivata da appositi studi opportunisticamente condotti, o che solo da questo tipo di studi possa essere stata desunta l'importanza di quella pratica.

Questo tipo di rischi sono molto più contenuti nel caso di domande «narrative», che puntano a conoscere l'esperienza religiosa del soggetto (ad esempio la frequentazione dei luoghi di culto), avente una concreta esteriorizzazione e quindi in qualche modo oggettivamente verificabile⁶⁷. Anche nel caso in cui la conversione si sia limitata, di fatto, a una condivisione ideale di un determinato credo fideistico (ha riguardato cioè soltanto la religione intesa *come credo*), senza essere accompagnata da una specifica appartenenza o affiliazione a una determinata comunità religiosa, il richiedente la protezione internazionale è tenuto comunque a comprovare in maniera credibile le sue affermazioni relative al credo religioso posseduto, presentando elementi che consentano all'autorità competente di assicurarsi della loro veridicità⁶⁸.

Alcuni Paesi europei hanno elaborato vere e proprie liste esaustive di domande da porre nel corso di queste procedure, che scandagliano la situazione familiare, l'eventuale tardiva emersione della conversione nel corso della procedura, diversi fattori esterni del processo di conversione (quali velocità e preparazione), l'interesse per la nuova religione e la

⁶⁵ U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion*, cit., p. 654. Per una vicenda in cui il giudice di merito ha formulato un giudizio negativo di credibilità intrinseca, avendo riguardo alla scarsa conoscenza della religione cattolica e del significato del rosario, che era stato equiparato dal richiedente a un portafortuna, cfr. Cass. civ., sez. II, ord. 19 febbraio 2021, n. 4503.

Ancora più difficile è la verifica di credibilità quando l'esperienza fideistica del richiedente, bersaglio della protezione, è collegata alla dottrina propria di un nuovo movimento religioso: così, in Francia, un richiedente asilo avrebbe esattamente riferito che nella teologia della Chiesa di Dio Onnipotente, considerata in Cina come organizzazione vietata e illegale, le tre età della storia sacra sono chiamate Età della Legge, Età della Grazia ed Età del Regno, ma le autorità francesi hanno sostenuto che fosse sbagliato, rifacendosi a una fonte contenente errate definizioni (R. ŠORYTĚ, *Religious Persecution, Refugees, and Right of Asylum*, cit., p. 92).

⁶⁶ U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion*, cit., p. 654.

⁶⁷ M. KAGAN, *Refugee Credibility Assessment*, cit., p. 1224 ss., il quale peraltro non può fare a meno di rilevare che «the danger remains that a smart liar could attend church just to win asylum» (p. 1226).

⁶⁸ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Babiyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 ottobre 2018, cit., par. 90. Al par. 88 la Corte precisa che, «[c]ome sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 47 delle conclusioni, nell'ambito di domande di protezione internazionale fondate su un timore di persecuzione per motivi religiosi, si deve tener conto, oltre che dello status individuale e della situazione personale del richiedente, in particolare delle sue convinzioni religiose e delle circostanze in cui esse sono state acquisite, del modo in cui egli intende e vive la sua fede o il suo ateismo, del suo rapporto con gli aspetti dottrinali, rituali o prescrittivi della religione a cui dichiara di appartenere o da cui intende discostarsi, del suo eventuale ruolo nella trasmissione della sua fede o ancora di una combinazione di fattori religiosi e di fattori identitari, etnici o di genere».

conoscenza di essa, il posto occupato dalla religione nella propria vita, la frequentazione del luogo di culto e la partecipazione ai riti⁶⁹. In genere non vengono ritenute degne di particolare affidamento le semplici certificazioni provenienti dalle autorità confessionali, se non sono supportate da altri elementi in grado di dimostrare la sincerità dell'avvenuta conversione, quali ad esempio eventuali riscontri sull'effettiva partecipazione del richiedente asilo alle attività della confessione religiosa⁷⁰.

Deve, peraltro, osservarsi che la nostra Corte di cassazione si è, recentemente e in più occasioni, pronunciata contro questo tipo di accertamenti, in particolare escludendo, alla luce del principio di laicità dello Stato, che essi possono rientrare nella valutazione di merito affidata al giudice.

In un caso in cui si era contestata la valutazione di non credibilità del narrato che il giudice di merito aveva desunto dalla circostanza che il richiedente la protezione non era stato in grado di descrivere, in modo dettagliato, il percorso personale di avvicinamento alla fede cristiana e non aveva dimostrato, altresì, di conoscere le relative pratiche religiose, la Suprema Corte ha affermato che non può mai essere consentito al giudice di spingersi sino a valutare criticamente il percorso personale di avvicinamento alla fede seguito da un determinato individuo, ovvero le modalità con le quali costui sceglie di professare la propria fede.

Vi sarebbero due ostacoli che impedirebbero questo tipo di valutazioni.

Anzitutto, la estrema vaghezza del concetto stesso di «pratiche religiose cristiane», alla luce della «naturale molteplicità delle modalità di atteggiarsi della fede personale»; in secondo luogo, «un simile esame postula per sua stessa natura il possesso di conoscenze teologiche che non appartengono al naturale bagaglio del giudice civile e che, in ogni caso, non possono costituire – nell'ambito di uno stato laico come la Repubblica italiana – un terreno sul quale valutare l'attendibilità o meno di un soggetto invocante la protezione»⁷¹. Non può, dunque,

⁶⁹ U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion*, cit., p. 654-660.

⁷⁰ *Ivi*, p. 659 s. In Germania, i giudici amministrativi chiamati a intervenire in queste procedure non sono vincolati dalla valutazione dell'officiante di una chiesa cristiana che il battesimo dell'interessato sia fondato su una decisione religiosa sincera e duratura: Corte amministrativa federale tedesca (*Bundesverwaltungsgericht - BVerwG*), dec. 25 agosto 2015 - 1 B 40.15, in *International Journal of Refugee Law*, 2015, n. 4, p. 667 ss. Esistono, tuttavia, delle eccezioni. Così, «[i]n the case of a confirmation issued by the National Spiritual Assembly of the Baha'is in Germany, a high significance was attached because it is well known that within this Assembly a membership application is carefully examined in each case, including the motives for conversion» (U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion*, cit., p. 659).

⁷¹ Cass. civ., sez. I, 26 febbraio 2020, n. 5225. La pronuncia ha affermato il seguente principio di diritto: «Non rientra nell'ambito della valutazione di credibilità della storia riferita dal richiedente la protezione, internazionale o umanitaria, ovvero di attendibilità dello stesso, il sindacato sul percorso individuale che il richiedente abbia seguito per abbracciare quel determinato credo, né il livello di conoscenza dei relativi riti. Da un lato, infatti, tale valutazione postula conoscenze teologiche che non appartengono al bagaglio culturale naturale del giudice civile. Dall'altro lato, essa trasferisce l'apprezzamento sulla credibilità e attendibilità del richiedente la protezione, anche parzialmente, su un piano para-teologico che certamente è estraneo all'ambito valutativo affidabile, in un Paese laico, al giudice. Infine, va considerato che la mutevolezza delle modalità dell'atteggiarsi della fede personale, che costituisce una delle primarie modalità della libera estrinsecazione della personalità umana e non è quindi suscettibile, per sua natura, di essere imbrigliata in ambiti e regole predefinite – salvi i soli limiti generali di ordine pubblico e sicurezza nazionale – rende il concetto stesso di conoscenza delle pratiche religiose di un determinato culto estremamente vago e, come tale, non idoneo a fondare alcun giudizio oggettivamente apprezzabile». Nello stesso senso, Cass. civ., sez. I, ord. 12 agosto 2021, n. 22832.

sindacarsi «la serietà della scelta religiosa dell'individuo», anche perché «simile apprezzamento non è certamente devoluto all'autorità giudiziaria di uno Stato laico»⁷².

Ancora più di recente, tuttavia, è stata ribadita dalla stessa Suprema Corte la validità dell'impostazione tradizionale, essendosi affermato, contro tale tipo di argomentazioni, giudicate eccessivamente rigide e non in linea col principio del libero convincimento del giudice, che il «sindacato del giudice del merito sulla credibilità del racconto del richiedente asilo, allorché assuma rilievo ai fini del riconoscimento della protezione internazionale l'adesione o meno ad una certa fede religiosa [...] è pieno e non trova ostacolo in zone grigie, interdette all'esplorazione e alla valutazione del giudice; non sussistono quindi barriere che vietino al giudice indagini, ovviamente condotte nel doveroso rispetto della dignità personale, circa il livello di conoscenza dei relativi riti, o il percorso individuale seguito dal richiedente asilo per abbracciare il credo religioso; tali elementi ben possono essere esaminati e valutati dal giudice al fine di attribuire o meno attendibilità al narrato»⁷³. E i giudici traggono argomento in tal senso dai principi concernenti l'attenuazione dell'onere probatorio gravante sul richiedente la protezione internazionale (art. 3 d.lgs. n. 251 del 2007) rispetto ai quali la valutazione di credibilità così condotta del racconto reso dal richiedente rappresenterebbe una sorta di «indispensabile contrappeso», senza «costituire uno strumento invasivo della sua sfera di riservatezza o volto a finalità repressive»⁷⁴.

Quanto al profilo riguardante la vita privata, che potrebbe risultare indebitamente «aggredita» nel momento in cui si indaghi, nell'ambito dell'esame della domanda presentata dal richiedente, sulla manifestazione delle sue convinzioni religiose o sul suo modo di comportarsi in riferimento alla religione, la Corte di giustizia sembrerebbe avere introdotto una graduazione di intensità nel tipo di invasione operata, lasciando intendere che solo in casi estremi, paragonabili a interrogatori dettagliati relativi alle pratiche sessuali di un richiedente, certamente rientranti nella sfera intima dell'individuo, si potrebbe ricadere nell'ambito della protezione assicurata dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷⁵. Un conto è poi ammettere un dovere dell'autorità procedente di integrare d'ufficio eventuali dichiarazioni lacunose del richiedente, altro spingersi fino al punto di negare a quest'ultimo la libertà «di scegliere se dichiarare o nascondere la propria fede, quando una tale omissione comporterebbe una errata valutazione del rischio di subire persecuzioni e una conseguente espulsione disposta in violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU»⁷⁶.

⁷² Cass. civ., sez. I, ord. 16 luglio 2020, n. 15219, dove si è pure ribadito che l'esistenza di un contesto di pericolo per chi professa una determinata fede religiosa (nel caso concreto veniva in gioco una attività di proselitismo) non può autorizzare ad attribuire scarso credito alle dichiarazioni del richiedente la protezione, sicché, «in un contesto di ravvisata discriminazione religiosa, nel Paese di origine, ai danni degli adepti di una determinata fede», non «può esser dato rilievo, ai fini di escludere l'attendibilità della storia personale riferita dal richiedente la protezione, al fatto che costui abbia comunque scelto di professare il suo credo o di fare proselitismo, posto che tali attività rientrano nell'ambito della libera esplicazione della personalità umana».

⁷³ Così Cass. civ., sez. I, ord. 30 novembre 2021, n. 37657, che dichiara di rifarsi a principi «espressi in granitica giurisprudenza di questa Corte».

⁷⁴ Cass. civ., ord. 30 novembre 2021, cit.

⁷⁵ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Babtiyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 ottobre 2018, cit., par. 75 e par. 89.

⁷⁶ D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale*, cit., p. 27.

6. *La componente oggettiva della persecuzione in alcune fattispecie tipiche di violazione della libertà religiosa del richiedente asilo nel contesto del diritto internazionale...*

Le Linee-guida ONU individuano la componente oggettiva della persecuzione religiosa nelle più classiche forme di violazione della libertà tutelata dall'articolo 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dall'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966⁷⁷. La Convenzione del 1951, solo indirettamente, dalla disciplina riguardante il divieto di espulsione (principio del c.d. *non-refoulement*), consente di inferire che una minaccia alla vita o alla libertà del rifugiato, a motivo della sua religione, costituisce persecuzione⁷⁸. Una violazione della libertà in parola interviene nei casi in cui non sia garantita a ogni individuo la libertà di avere o di adottare una religione o un credo di sua scelta, la libertà di cambiare in qualsiasi momento la propria religione o il proprio credo, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con altri, sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto e nell'osservanza dei riti, nelle pratiche e nell'insegnamento⁷⁹. Ovviamente non si parlerà di violazione della libertà religiosa in presenza di uno dei limiti che ne restringano legittimamente l'esercizio ai sensi delle richiamate fonti di diritto internazionale (in particolare, ai sensi dell'articolo 18, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici)⁸⁰; ma è tutto il sistema della Convenzione del

⁷⁷ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub* n. 11 e n. 12.

⁷⁸ L'art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra del 1951 così recita: «Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques».

⁷⁹ La situazione in cui è compromessa la libertà religiosa non può confondersi, ad esempio, con quella di un padre che contrasta il matrimonio del figlio sia pure per motivi religiosi: Cass. civ., sez. II, ord. 24 agosto 2021, n. 23351; Id., ord. 31 agosto 2021, n. 23642. In moltissimi casi, a escludere la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato pesa il carattere di *vicenda meramente privata* dei fatti narrati, come quando insorgono liti per ragioni familiari, legate solo occasionalmente con questioni religiose. Tuttavia, il timore di essere ucciso per la conversione a un credo religioso osteggiato dai congiunti trascende l'ambito della vicenda familiare e impone al giudice di verificare se lo Stato di origine sia in grado di offrire alla persona minacciata adeguata protezione ovvero se le autorità statali non contrastino le minacce in quanto frutto di regole consuetudinarie locali: Cass. civ., sez. I, ord. 12 agosto 2021, n. 22832 (cfr., pure, Cass. civ., sez. VI, 21 settembre 2021, n. 25541, riguardante un caso in cui il richiedente di religione musulmana, dopo avere sposato una ragazza di religione hindu, è fatto bersaglio di violenze da parte dei correligionari della sposa, fino a essere costretto a fuggire). Analogamente, non possono qualificarsi genericamente come fatti aventi rilevanza penale la condanna a morte pronunciata dall'Imam del villaggio, la reazione della popolazione del villaggio di appartenenza alla conversione del parente, nonché le condotte di minaccia assunte dalla popolazione del villaggio di appartenenza e che erano state rivolte anche al richiedente ed alla sua famiglia: Cass. civ., sez. VI, 25 febbraio 2021, n. 5102.

⁸⁰ «La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere sottoposta unicamente alle restrizioni previste dalla legge e che siano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica, della morale pubblica o degli altrui diritti e libertà fondamentali». Cfr. sul punto, da ult., Cass. civ., sez. I, ord. 17 novembre 2021, n. 35102, secondo cui «[i]n tema di "status" di rifugiato, e avuto riguardo alla libertà religiosa dello straniero, l'articolo 2, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 251 del 2007, nella parte in cui definisce "rifugiato" il cittadino straniero il quale, per il fondato timore di essere perseguitato per motivi di religione, si trovi fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non possa o, a causa di tale timore, non voglia avvalersi della protezione di tale Paese, deve interpretarsi nel senso che il timore va valutato sia alla luce del contenuto della legislazione sia della sua applicazione concreta da parte del Paese di origine, circa il rispetto dei limiti "interni" alla libertà che emergono dall'art. 19 Cost. e dall'art. 9 § 2 CEDU, dovendo il giudice valutare se l'ingerenza da parte dello Stato di origine nella libertà della ricorrente di manifestare il proprio culto sia prevista dalla legge, sia diretta a perseguire uno o più fini legittimi ivi previsti, e costituisca una misura necessaria e proporzionata al perseguimento di tali fini».

1951 e dei vari documenti esplicativi a indicare che solo una violazione *grave* di una libertà fondamentale, normalmente operata *in maniera sistematica o ripetitiva*, potrà costituire l'elemento oggettivo della persecuzione⁸¹.

Pur all'interno di un tale quadro, è ancora possibile distinguere un approccio ristretto e uno più ampio nella ricostruzione della nozione di persecuzione religiosa. Solo nel secondo caso si guarda direttamente al costo della violazione del singolo diritto umano fondamentale, senza differenziare tra attività protetta e sanzioni conseguenti alla sua violazione⁸². Ma è il primo approccio quello che riscuote maggiore successo specie a livello di giurisdizioni superiori europee.

Così la Corte di giustizia ha ritenuto, in un caso in cui il richiedente protezione lamentava il timore di incorrere nelle sanzioni previste da una legge che vietava l'apostasia comminando la pena di morte o della reclusione per il cambiamento dell'appartenenza religiosa, che tale divieto potesse rilevare di per sé come un «atto di persecuzione» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2011/95, dato il carattere sproporzionato e discriminatorio della sanzione e purché fosse possibile accertare che questa trovi effettivamente applicazione alla luce della prassi seguita nel paese d'origine⁸³.

L'approccio tendente a differenziare le violazioni della libertà religiosa sulla base della gravità delle conseguenze emerge chiaramente quando a fondare una richiesta di protezione stia una qualche forma di discriminazione, subita o minacciata. In questo caso, sebbene la discriminazione religiosa sia vietata dal diritto internazionale dei diritti umani, «non necessariamente tutte le discriminazioni raggiungono il livello richiesto per il riconoscimento dello status di rifugiato»⁸⁴ e l'elemento che vale a differenziare una discriminazione «tollerabile» da una costituente «persecuzione» è da ricercare nella circostanza che solo nel secondo caso essa limita «seriamente» il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali del richiedente asilo, perché, ad esempio, comporta gravi restrizioni alla possibilità di guadagnare quanto necessario per i bisogni vitali, o al diritto di accedere a strutture scolastiche messe a disposizione della collettività e/o a servizi sanitari⁸⁵.

⁸¹ Cfr., ad esempio, UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub* n. 16, dove si precisa che per stabilire se eventuali restrizioni alla libertà religiosa costituiscano una forma di persecuzione, «da persona responsabile della determinazione dello status non deve solo tener conto degli standard internazionali in materia di diritti umani, comprese le limitazioni legali all'esercizio della libertà religiosa, ma deve anche valutare l'ampiezza della restrizione e la gravità di ogni punizione prevista in caso di non osservanza». L'importanza di una determinata pratica religiosa, che sia oggetto di restrizioni, andrà valutata prevalentemente alla luce delle convinzioni del singolo individuo richiedente la protezione, sicché anch'essa è, in questo senso, rilevante per determinare la gravità della violazione, con una valutazione eminentemente relativa, non definibile in astratto.

⁸² Cfr., puntualmente, J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law – The Case of Germany v Y and Z in the Court of Justice of the European Union*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, n. 1, p. 75: «With a narrow approach, human rights law would be decisive to determine lawful limitations on the right to freedom of religion. However, such an approach would resort to an assessment outside human rights in order to define seriousness, in particular, to analyze the individual importance of a religious practice to a particular person. Equally, only certain sanctions associated with an unlawful limitation of such an individually important practice would be relevant». «A broad approach equates harm with human rights cost rather than differentiating between protected activity and human rights related sanctions. The boundaries of protected activity would again be defined by human rights law itself. However, a broad approach would, for instance, regard as relevant harm any unlawful restriction to proselytize, or to worship in public, even if the sanction was a fine, rather than, say, a prison sentence or physical harm» (*ivi*).

⁸³ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Babtyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 ottobre 2018, cit., parr. 91-101.

⁸⁴ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., *sub* n. 17.

⁸⁵ *Ivi*.

La conversione forzata a una fede religiosa è classificata di per sé come una grave violazione della libertà di religione, ma anche in questo caso è necessario tenere conto della differente situazione di chi abbia già una profonda convinzione in materia religiosa che sarebbe costretto ad abbandonare e di chi, invece, potrebbe non subire alcuna significativa conseguenza pregiudizievole dall'atto, versando nella situazione del tutto opposta⁸⁶. Una valutazione analoga deve essere compiuta nel caso di imposizione di particolari pratiche religiose (si pensi, ad esempio, oltre all'obbligo di partecipare a determinati riti, a una forma di educazione religiosa obbligatoriamente impartita), in relazione alle quali bisogna stabilire se esse rappresentano, soggettivamente, una «interferenza intollerabile» con le convinzioni in materia religiosa dell'individuo richiedente asilo e sempre che non sia possibile sottrarsi all'imposizione subendo una sanzione non sproporzionata⁸⁷. Nelle realtà caratterizzate da forme di stretta unione tra l'ordine civile e quello religioso, in cui la legge statale (specie se di carattere penale) è fortemente intrisa di contenuti esclusivamente caratteristici di una determinata dottrina religiosa, diventando così strumento per imporne a tutti indirettamente il rispetto, come può accadere nel caso delle norme anti-blasfemia, diventa decisivo accertare il carattere eventualmente sproporzionato della sanzione per il caso di violazione⁸⁸.

In alcuni paesi caratterizzati da un approccio integralista verso una religione che discrimini la condizione della donna rispetto all'uomo, si possono configurare specifiche forme di persecuzione che riguardano esclusivamente gli appartenenti al genere femminile. Senza considerare i casi in cui giovani ragazze possono essere costrette a svolgere compiti suscettibili di configurare vere e proprie forme di schiavitù, si pensi all'obbligo di indossare indumenti che coprono tutto il corpo e il volto della donna o al fenomeno dei matrimoni combinati e precoci o ancora ai casi di mutilazione genitale per motivi religiosi⁸⁹.

Il fenomeno dell'obiezione di coscienza al servizio militare⁹⁰ è stato da ultimo preso in considerazione nell'ambito di apposite Linee-guida elaborate dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati nel 2014, che peraltro approfondiscono anche ulteriori questioni connesse con la materia militare⁹¹. In estrema sintesi, secondo il documento, vi sarà persecuzione (non per effetto della semplice punizione conseguente all'applicazione di una legge generale e neutrale, ma) «nel caso in cui la vita o la libertà di una persona siano minacciate o laddove vi sia il rischio di altre gravi violazioni dei diritti umani o di altri danni

⁸⁶ *Ivi*, sub n. 20.

⁸⁷ *Ivi*, sub n. 21.

⁸⁸ *Ivi*, sub n. 22.

⁸⁹ Per ulteriori esemplificazioni, cfr. ancora UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., sub n. 24. Sul tema delle mutilazioni genitali femminili, con specifico riguardo alla materia in esame, cfr. A. MIDDELBURG, A. BALTA, *Female Genital Mutilation/Cutting as a Ground for Asylum in Europe*, in *International Journal of Refugee Law*, 2016, n. 3, p. 416 ss. In giurisprudenza, nel senso della possibilità di inquadrare tali mutilazioni, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, sia nel titolo dell'appartenenza ad un particolare gruppo sociale sia in quello relativo ai motivi religiosi, Trib. Milano, decr. 8 luglio 2020, in *Dir. imm. citt.*, 2020, n. 3.

⁹⁰ Cfr. K. MUSALO, *Conscientious Objection as a Basis for Refugee Status: Protection for the Fundamental Right of Freedom of Thought, Conscience and Religion*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2007, n. 2, p. 69 ss., il quale preliminarmente ricorda che «[i]t can manifest as pacifism – an objection to fighting in all wars – or it can be a selective objection to a particular conflict» (p. 69).

⁹¹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sul servizio militare nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 12 novembre 2014.

gravi», come ad esempio nel caso di irrogazione (o minaccia) di «una sanzione sproporzionata o arbitraria connessa al rifiuto di svolgere il servizio militare statale»⁹².

Nel compiere la valutazione circa gli effetti di un tale rifiuto occorre tenere conto anche delle eventuali conseguenze negative indirette, quali possono essere eventuali forme di violenza o molestie provocate da membri della comunità o, a titolo meramente esemplificativo, la privazione del diritto di possedere la terra, del diritto di iscrizione a scuola o all'università, o ancora la negazione dell'accesso ai servizi sociali⁹³. Non ci sarà persecuzione nei paesi in cui è riconosciuta la possibilità di prestare un servizio civile sostitutivo purché esso non rivesta comparativamente forme troppo onerose rispetto al servizio militare (non sia cioè di natura punitiva, a causa del tipo di servizio in questione o per la sua durata sproporzionata). A questa situazione va assimilata quella del paese in cui non è previsto il servizio alternativo, ma il servizio di leva non è di fatto imposto, o può essere evitato col pagamento di una semplice tassa amministrativa, se il renitente viene esentato dal servizio militare o se al disertore viene offerto un congedo con onore⁹⁴.

A un esito di questo tipo – che avrebbe comportato un «ampliamento dei significati della tutela in esame»⁹⁵ – si è giunti anche per effetto dell'evoluzione dell'orientamento seguito dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, passato da una posizione che negava qualsiasi riconoscimento nelle fonti internazionali del diritto all'obiezione di coscienza contro il servizio militare obbligatorio⁹⁶, a una che qualificava tale diritto come situazione giuridica «derivata» *dal diritto di manifestare la propria religione o il proprio credo*, soggetta pertanto alle limitazioni previste dall'articolo 18, par. 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, a una ulteriore che la considera piuttosto come «inerente al diritto» alla *libertà di pensiero, di coscienza e di religione* di cui allo stesso articolo 18, par. 1, che pertanto «sancisce il

⁹² *Ivi*, sub n. 14. Sarà per definizione arbitraria una sanzione discriminatoria, avente cioè un diverso impatto su gruppi particolari.

⁹³ *Ivi*, sub n. 15.

⁹⁴ *Ivi*, sub n. 19. Cfr. D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale*, cit., p. 22, il quale osserva che «la previsione di clausole di coscienza nella legislazione nazionale esclude trattamenti persecutori e, nel caso di sanzioni penali, queste sono legittime se proporzionate al diritto di ciascuno Stato di mantenere una forza armata e non discriminatorie se analoghe a quelle comminate a categorie di soggetti comparabili ai disertori o ai renitenti».

⁹⁵ D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale*, cit., p. 8. Merita di essere ricordato che la Corte Suprema degli Stati Uniti, nel 1992 [*INS v. Elias-Zacarias*, 502 US 478 (1992)], ebbe modo di fissare il principio secondo cui, al fine di accertare la ricorrenza dei requisiti costitutivi della nozione di rifugiato, la persecuzione sarebbe pur sempre dovuta avvenire “per uno dei motivi” indicati nella Convenzione. Alla luce di tale determinazione, che considera l'intento persecutorio come essenziale requisito da accertare nel corso della procedura in esame, le Corti si indirizzarono sistematicamente nel senso di negare il riconoscimento dello status di rifugiato agli obiettori di coscienza, ribadendo che l'intento del governo era quello di costituire un esercito, non di perseguire il richiedente per la sua religione o il suo credo (K. MUSALO, *Conscientious Objection as a Basis for Refugee Status*, cit., p. 72). Così la Corte d'appello del Nono Circuito [970 F.2d 599 (9° Cir. 1992)] ribadì che non è una persecuzione religiosa punire i testimoni di Geova per essersi rifiutati di prestare il servizio militare. Peraltro, «[t]he UNHCR argued that this intent standard was derived from criminal law and wrongly applied within the context of refugee law, as the adjudicator is not required to establish the guilt of the persecutor by reference to higher criminal law standards, but rather determine the well-foundedness of the fear of persecution using a lower standard of proof» (C. M. BAILLIET, *Assessing Jus ad Bellum and Jus in Bello within the Refugee Status Determination Process: Contemplations on Conscientious Objectors Seeking Asylum*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, Spring 2006, p. 364).

⁹⁶ È questa la posizione espressa dal Comitato nel 1985. Cfr. K. MUSALO, *Conscientious Objection as a Basis for Refugee Status*, cit., p. 70.

diritto individuale di esenzione dal servizio militare obbligatorio se questo non può conciliarsi con la religione o le convinzioni dell'individuo»⁹⁷.

Ne deriva che «i diritti di un obiettore di coscienza ai sensi dell'articolo 18 [del Patto] saranno rispettati nel caso in cui (i) sia applicato l'esonero dall'obbligo di svolgere il servizio militare oppure (ii) sia reso disponibile un appropriato servizio alternativo»⁹⁸. Ma anche nei paesi in cui non è possibile né l'esenzione dal servizio militare, né lo svolgimento di un servizio alternativo, perché si possa ritenere accertata una forma di "persecuzione", rilevante ai sensi della Convenzione, dovranno valutarsi le conseguenze a carico del richiedente asilo, nei termini prima precisati.

7. ... e nel contesto del diritto dell'Unione europea

Fermo restando che «the interpretation of the 1951 Convention under international law informs the interpretation of the Qualification Directive as an instrument under EU Law»⁹⁹, e non viceversa, la Direttiva 2011/95 ha il grosso merito di offrire una definizione di «atto di persecuzione», finalizzata ad esplicitare il significato della relativa nozione utilizzata dalla Convenzione del 1951, sia individuandone in termini generali gli elementi costitutivi (art. 9, par. 1), sia elencando, in termini non tassativi, la tipica forma che esso può assumere (art. 9, par. 2).

Gli atti di persecuzione devono quindi *a*) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza¹⁰⁰, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure *b*) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera *a*).

Da notare che la libertà religiosa non è inclusa tra le garanzie inderogabili della Convenzione di Roma sui diritti umani (a differenza di quanto previsto dall'art. 4, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici)¹⁰¹, il che non ha conseguenze dal punto di vista pratico – dal momento che, nella definizione richiamata, il riferimento al contenuto dell'articolo 15, par. 2, CEDU, come risulta dalla locuzione «in particolare» che lo precede, ha solo carattere esemplificativo – ma produce una qualche disarmonia rispetto al testo della Convenzione del 1951, in cui la persecuzione causata da ragioni religiose, come sappiamo, rappresenta una delle principali e più tipiche forme di violazione dei diritti umani contro le

⁹⁷ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10*, cit., sub n. 8.

⁹⁸ *Ivi*, sub n. 9.

⁹⁹ UNHCR *statement on religious persecution and the interpretation of Article 9(1) of the EU Qualification Directive* del 17 giugno 2011 (*Issued in the context of two references for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union (CJEU) from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 18 February and 2 March 2011 – Federal Republic of Germany v Y (Case C-71/11) and Federal Republic of Germany v Z (Case C-99/11)*), par. 2.3.

¹⁰⁰ Ad esempio, Cass. civ., ord. 4 agosto 2021, n. 22244, ha ritenuto accertata l'assenza di atti persecutori sufficientemente gravi per natura e frequenza nel caso in cui dallo stesso narrato si evinceva l'occasionalità degli episodi (tre) denunciati risultati non particolarmente allarmanti.

¹⁰¹ Anche il considerando n. 16 della Direttiva qualifiche (rifusione) non menziona l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra gli articoli della medesima di cui essa mira a «promuovere l'applicazione».

quali viene offerta protezione. Deve però considerarsi che l'articolo 10 della medesima Direttiva individua espressamente, tra i motivi di persecuzione, la religione.

Le specificazioni riguardanti la forma che può essere assunta dagli atti di persecuzione sono tutte compatibili col fattore di rischio legato alla religione e appaiono particolarmente apprezzabili dalla prospettiva di chi ritiene che al momento non esista un *test* astrattamente valido per determinare l'ambito protettivo proprio della nozione di persecuzione riferita al diritto alla libertà di religione¹⁰²: atti di violenza (compresa la violenza morale e sessuale), provvedimenti (legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari) discriminatori (per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio)¹⁰³, azioni giudiziarie¹⁰⁴ o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici, atti diretti contro un sesso o contro l'infanzia.

Un cenno merita il riferimento operato alle «azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2» (art. 9, par. 2, lett. e)¹⁰⁵.

La soluzione adottata dalla disposizione – nel cui campo di applicazione non è compreso il rifiuto di prestare servizio militare, qualunque ne sia il motivo, manifestato al di fuori di un determinato conflitto in corso¹⁰⁶ – è molto più restrittiva rispetto ai principi, sopra sommariamente descritti, che si sono venuti consolidando nel contesto del diritto internazionale. Risultano tutelati sia i militari direttamente impegnati nelle azioni di combattimento, sia il personale logistico e di sostegno¹⁰⁷, e sia nelle situazioni in cui è accertato che l'unità cui appartiene il richiedente abbia già commesso crimini di guerra, sia nelle situazioni in cui venga a trovarsi chi non vuole essere esposto al rischio di commettere in futuro atti di questo tipo¹⁰⁸.

Tuttavia, se un individuo non può dimostrare che svolgere il servizio militare comporterebbe la commissione di crimini di guerra o di altri gravi delitti, è improbabile che in quanto obiettore di coscienza riceva protezione¹⁰⁹. Come è stato osservato, «[w]hereas the UNHCR recommends refugee status whenever the military service is contrary to “genuine political, religious or moral convictions, or to valid reasons of conscience”, the Directive limits it to those extreme circumstances where the individual would be engaged in crimes against peace, war crimes, crimes against humanity, serious non-political crimes, or acts

¹⁰² J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law – The Case of Germany v Y and Z in the Court of Justice of the European Union*, cit., p. 75.

¹⁰³ Il *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Edizione 2020, a cura dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e del Consiglio d'Europa, Lussemburgo, 2020, p. 116, individua come esempio di tale tipo di provvedimenti legislativi il caso di leggi che vietano la libertà di religione.

¹⁰⁴ Perseguire in giudizio penalmente (a prescindere dal carattere eventualmente sproporzionato della sanzione) può di per sé costituire una persecuzione, quando dipende da uno dei motivi considerati dalla Convenzione, per esempio nel caso di una istruzione religiosa “illegale” impartita a un bambino: cfr. ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, cit., p. 16, *sub* n. 57.

¹⁰⁵ Sull'interpretazione di tale disposizione, da ultimo, si veda Corte di giustizia U.E., sez. VI, *EZ c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 novembre 2020, nella causa C-238/19.

¹⁰⁶ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Andre Lawrence Shepherd v. Bundesrepublik Deutschland*, 26 febbraio 2015, nella causa C-472/13, par. 35.

¹⁰⁷ *Ivi*, par. 33.

¹⁰⁸ *Ivi*, par. 39.

¹⁰⁹ Cfr. C. M. BAILLIET, *Assessing Jus ad Bellum and Jus in Bello within the Refugee Status Determination Process*, cit., p. 367.

contrary to the purposes and principles of the United Nations»¹¹⁰. E in effetti riserve sul punto sono state formulate sia dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati¹¹¹ sia dal Consiglio europeo sui rifugiati e gli esiliati¹¹². Da qualche pronuncia della Corte di giustizia sembra, tuttavia, potersi ricavare il principio secondo cui, in particolari circostanze (diverse da quelle oggetto del giudizio principale)¹¹³, i provvedimenti in cui incorre un militare a causa del suo rifiuto di prestare servizio potrebbero essere valutati alla luce dei parametri fissati dall'articolo 9, par. 2, lett. *b*) e *c*), della direttiva 2011/95, che in tal caso integrerebbero la specifica previsione della lett. *e*), precedentemente considerata¹¹⁴.

8. *La perdita di autonomia del concetto di «persecuzione religiosa» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*

In mancanza, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di una qualsiasi disposizione sul diritto di asilo, la Corte di Strasburgo non avrebbe alcuna competenza a esaminare direttamente le domande di protezione internazionale o per controllare se gli Stati adempiono correttamente ai loro obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Tuttavia, nella prassi giurisprudenziale, si è venuto affermando il principio, stabilito per la prima volta in materia di estradizione e in riferimento al divieto della tortura e delle pene o

¹¹⁰ K. MUSALO, *Conscientious Objection as a Basis for Refugee Status*, cit., p. 75 s.

¹¹¹ Cfr. UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted* (OJ L 304/12 of 30.9.2004), dove si osserva (con riferimento alla norma corrispondente a quella attuale inclusa nella Direttiva del 2004): «UNHCR welcomes the recognition that prosecution or punishment for refusing to perform military service can constitute persecution. UNHCR understands that the provision will also apply where the refusal to serve relates to a conflict that in and of itself is contrary to public international law, such as for example when it has been condemned by the Security Council. Additionally, in line with the UNHCR Handbook and evolving human rights law, punishment for refusal to perform compulsory military service in the form of draft evasion or desertion may also be considered to be persecutory, if the reasons for refusal to serve are based on deeply held moral, religious or political convictions (conscientious objection). The question as to whether the objection is selective is irrelevant in this regard. UNHCR trusts that Member States will take this aspect into account» (p. 21).

¹¹² Cfr. ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, dove si osserva (a commento dell'art. 9): «Although 9 (2) (e) recognises that persecution or prosecution for evasion of military service may constitute an act of persecution, this is limited to scenarios where individuals would be required to commit war crimes or other serious crimes as part of their military service. ECRE considers it unfortunate that the original wording of the Commission proposal was not retained which allowed for the reasons for the refusal to perform military service to be based on specific individual circumstances relating to deeply held moral, religious, or political convictions. This interpretation of conscientious objection is consistent with the UNHCR Handbook and evolving human rights law».

¹¹³ ... riguardante un cittadino statunitense, arruolato come tecnico per la manutenzione di elicotteri. Trasferito in Germania, dopo avere operato in Iraq senza partecipare direttamente ad azioni militari o di combattimento, il militare non accettò di farvi ritorno per una seconda missione, ma lasciò le forze armate, considerando di non dover più partecipare a una guerra che riteneva illegittima e contraria al diritto internazionale. A sostegno della sua domanda di asilo egli fece valere il timore di essere perseguito penalmente nel suo paese a causa della sua diserzione e di subire la forte stigmatizzazione sociale che ne sarebbe conseguita.

¹¹⁴ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Andre Lawrence Shepherd v. Bundesrepublik Deutschland*, 26 febbraio 2015, nella causa C-472/13, cit., par. 47-56.

dei trattamenti disumani o degradanti di cui all'articolo 3 della Convenzione¹¹⁵, in base al quale può venire indirettamente in gioco la responsabilità dello Stato contraente che esponga un individuo, in un paese non vincolato dalle norme convenzionali, a un rischio reale di violazione dei suoi diritti.

Nel caso della tortura, a supportare tale conclusione vi sarebbe il tenore esplicito di altre norme internazionali che, specificando la portata del divieto meglio di quanto non faccia la disposizione della Convenzione di Roma, dimostrerebbero che la sua proiezione extraterritoriale esprime una norma comunemente accettata al livello della comunità degli Stati e sarebbe quindi implicita nel disposto dell'articolo 3 CEDU¹¹⁶. La Corte ha ritenuto che considerazioni analoghe possano valere per l'articolo 2 CEDU, nel caso in cui il rimpatrio forzoso di uno straniero metta in pericolo la sua vita. Si deve solo osservare che, in tal caso, è difficile scindere le questioni sollevate da quelle ricollegabili all'operatività del successivo articolo 3 CEDU: anche per questo, la Corte normalmente considera insieme tali questioni, compiendo simultaneamente ogni valutazione alla luce di entrambi gli articoli¹¹⁷.

Nella sostanza, l'orientamento della Corte finisce, per alcuni ambiti, col proiettare oltre ai confini spaziali atti a delimitare la potestà sovrana degli Stati contraenti, la sfera territoriale di efficacia della Convenzione, in ragione dell'importanza fondamentale *automaticamente riconosciuta* alle menzionate disposizioni, confermata anche dalla loro inderogabilità ai sensi dell'articolo 15, par. 2, CEDU. È come se la Corte volesse dire che non tutti i diritti e le libertà garantite dalla Convenzione rivestono pari importanza; alcuni di questi diritti (e segnatamente quelli tutelati dagli artt. 2 e 3) sono più importanti o più "fondamentali" di altri.

Per questo, in caso di violazione di altre disposizioni della Convenzione non può, a giudizio della Corte, applicarsi *automaticamente* il medesimo ragionamento, anche perché non è ragionevole pretendere che lo Stato possa disporre il rimpatrio dello straniero solo in un paese in cui sia assicurata tutela ai diritti e alle libertà fondamentali in modo del tutto conforme con quanto sancito da tutte le norme della Convenzione. La Corte ha tuttavia ritenuto che può essere fonte di responsabilità per lo Stato, secondo i principi prima ricordati, anche l'espulsione in presenza di un fondato timore di flagrante diniego di giustizia nel paese di destinazione che chiami in causa l'articolo 6 CEDU (diritto a un processo equo) o in presenza di una prospettiva sufficientemente evidente di detenzione arbitraria in violazione dell'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) della Convenzione (peraltro né l'uno né l'altro articolo incluso tra le disposizioni inderogabili ai sensi del predetto art. 15, par. 2, CEDU).

Il criterio del *rischio della violazione flagrante* nel paese di destinazione potrebbe secondo la Corte operare – impegnando, sia pure in via del tutto eccezionale, la responsabilità dello

¹¹⁵ Corte EDU, plen., *Soering v. The United Kingdom*, 7 luglio 1989, ric. 14038/88, par. 88, dove si afferma che uno Stato contraente si comporterebbe in modo incompatibile con i valori alla base della Convenzione, quel "patrimonio comune di tradizioni e ideali politici, di rispetto della libertà e dello Stato di diritto" a cui fa riferimento il Preambolo, se dovesse consapevolmente consegnare un fuggitivo – per quanto atroce sia il crimine di cui è accusato – a un altro Stato dove ci sono motivi sostanziali per credere che la persona interessata corra il pericolo di essere torturata.

¹¹⁶ Corte EDU, plen., *Soering v. The United Kingdom*, 7 luglio 1989, ric. 14038/88, par. 88.

¹¹⁷ Corte EDU, GC., *F.G. c. Suede*, 23 marzo 2016, ric. 43611/11, in un caso in cui i rischi per il ricorrente derivavano dalla sua intervenuta conversione religiosa *sur place*, ha affermato che, visto il carattere assoluto degli artt. 2 e 3 della Convenzione, le autorità nazionali competenti hanno l'obbligo di valutare d'ufficio tutti gli elementi portati a loro conoscenza prima di decidere sull'espulsione, pure in presenza del rifiuto dell'interessato di invocare la sua conversione a sostegno della domanda di asilo (par. 156).

Stato – anche venendo in gioco la libertà garantita dall’articolo 9 della Convenzione¹¹⁸, che rappresenta, secondo gli stessi giudici di Strasburgo, secondo quanto ribadito sin dalle prime pronunzie emanate in materia, uno dei «capisaldi» della «società democratica», intesa nel senso della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani¹¹⁹. Bisognerebbe, però, tenere conto di una significativa particolarità.

Si consideri il caso di un individuo che nutre il fondato timore di perdere la vita o di subire gravi maltrattamenti, o di andare incontro a un flagrante diniego di giustizia o ad una detenzione arbitraria, in ragione del credo professato: egli non potrà essere rimpatriato, così come nel caso in cui i medesimi timori dipendano da motivazioni diverse da quella religiosa. A un tale risultato si perviene, però, non per effetto dell’applicazione dell’articolo 9 CEDU, ma di quella degli articoli 2, 3, 5 e 6 CEDU. Scettica appare, più in particolare, la Corte circa la possibilità stessa di configurare una flagrante violazione della libertà religiosa che non importi anche una violazione dell’articolo 3 CEDU¹²⁰.

Non è solo una questione definitoria o concettuale, che pure balza agli occhi con una certa evidenza, dal momento che le violazioni ai danni della libertà religiosa, le quali nella Convenzione sui rifugiati costituiscono, come si è visto, un vero e proprio “prototipo” di

¹¹⁸ Corte EDU, sez. IV, *Z. and T. v. United Kingdom*, 28 febbraio 2006, ric. 27034/05 (dec.). La Corte ha dichiarato manifestamente infondato il ricorso proposto da due cristiane pakistane che lamentavano l’impossibilità, in caso di rimpatrio, di esercitare pienamente il proprio diritto alla libertà di religione. Poiché nessuna delle due era stata oggetto di aggressioni fisiche, né aveva incontrato ostacoli ad aderire alla propria confessione, e considerando che la comunità cristiana pakistana non era stata assoggettata ad alcun divieto ufficiale e che, anzi, la forza pubblica era impegnata nella protezione delle chiese e nel ricercare e sanzionare gli autori di attentati, la Corte ha ritenuto che le ricorrenti non avessero dimostrato di essere personalmente esposte a un vero pericolo o che, in quanto cristiane, si trovassero in una situazione così precaria da rendere in qualche modo ravvisabile una violazione flagrante dell’articolo 9 della Convenzione.

¹¹⁹ A partire da Corte EDU, *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, ric. n. 14307/88, par. 31, i giudici di Strasburgo hanno costantemente affermato che la libertà di cui all’art. 9 CEDU rappresenta uno dei capisaldi della «società democratica» intesa nel senso della Convenzione, e, nella sua dimensione religiosa, costituisce uno degli elementi più importanti dell’identità dei credenti e della loro concezione della vita, ma è anche un bene prezioso per gli atei, gli agnostici, gli scettici o gli indifferenti.

¹²⁰ La Corte si era già pronunciata (sez. IV, *Razaghi v. Svezia*, 11 marzo 2003, ric. 64599/01, dec.) nel senso di ritenere che il rimpatrio del richiedente asilo non possa impegnare separatamente la responsabilità di uno Stato parte della Convenzione ai sensi dell’articolo 9 qualora qualsiasi presunta conseguenza della conversione del ricorrente al cristianesimo nel paese di origine non raggiunga il livello di trattamento vietato dall’articolo 3 della Convenzione.

Anche gli altri casi in cui è in gioco una violazione della libertà di religione vengono esaminati e decisi alla luce del parametro di cui all’art. 3 CEDU: cfr., ad esempio, Corte EDU, sez. III, *A. v. Svizzera*, 19 dicembre 2017, ric. n. 60342/16 (interventiva in un caso in cui, secondo la Corte, il modo di praticare la propria fede da parte del ricorrente non raggiungeva un livello di esposizione pubblica tale da comportare un rischio reale di maltrattamenti nel paese di origine); Id., GC., *F.G. c. Svezia*, 23 marzo 2016, ric. 43611/11, cit.; Id., sez. V, *N.K. c. Francia*, 19 dicembre 2013, ric. 7974/11 (dove peraltro la Corte afferma che, affinché la protezione offerta dall’articolo 3 CEDU sia operante, almeno nel caso specifico oggetto di esame, non è sufficiente la sola appartenenza a un gruppo religioso perseguitato – nel caso di specie, si trattava dell’appartenenza al movimento *Ahmadiyya*, oggetto di persecuzione in Pakistan – dovendosi dimostrare di praticare apertamente questa religione e di esserne un fautore o, per lo meno, di essere considerato tale nel paese di origine: *ivi*, par. 43); Id., sez. V, *M.E. c. Francia*, 6 giugno 2013, ric. 50094/10; Id., sez. II, *Z.N.S. v. Turchia*, 19 gennaio 2010, ric. 21896/08; Id., sez. III, *F.H. v. Svezia*, 20 gennaio 2009, ric. 32621/06 (dove la Corte ha escluso il rischio reale di persecuzione a causa dell’affiliazione religiosa, poiché, all’epoca dei fatti, non ci sarebbe stata in Iraq alcuna persecuzione dei cristiani da parte dello Stato e gli attacchi diretti contro i cristiani, concretamente verificatisi, sarebbero stati compiuti da individui piuttosto che da gruppi organizzati: *ivi*, par. 97).

persecuzione, finirebbero col perdere qualsiasi autonomia e ogni loro specificità¹²¹. Guardando piuttosto alla sostanza delle cose, due sembrano le alternative prospettabili: o gli attentati a questa libertà raggiungono i livelli estremi prima richiamati (timore per la vita ecc.), ma in tal caso l'articolo 9 CEDU non giocherebbe alcun ruolo, in quanto sono le altre norme generali prima ricordate a impedire il rimpatrio; oppure, se non raggiungono quei livelli, chiamando in causa “solo” le garanzie risultanti dall'articolo 9 CEDU, sono da considerare irrilevanti, ossia neppure idonei a dare forma a una vera e propria persecuzione (determinata da motivi religiosi).

Sebbene, infatti, la Corte non neghi del tutto la possibilità che l'articolo 9 CEDU possa avere una rilevanza autonoma qualora sussista (e possa quindi essere provato) un rischio di persecuzione (diverso dai maltrattamenti ecc.) determinato da motivazioni religiose, per la stessa pronuncia in esame non basterebbe a integrare un tale rischio (neppure) l'esistenza di un divieto che impedisca categoricamente il libero esercizio della pratica religiosa di una particolare confessione senza essere accompagnato da sanzioni a carico degli aderenti. Non si chiude la porta a una eventualità che resta però meramente teorica.

Questo dimostra che per la Corte la persecuzione, in sé e per sé considerata, non può esaurirsi nel semplice divieto che bandisca di fatto la possibilità di praticare anche le manifestazioni più essenziali della fede religiosa (si pensi alla chiusura al pubblico degli edifici di culto e all'impossibilità di fatto di svolgervi le riunioni religiose).

Se così non fosse, dice ancora la Corte, l'articolo 9 CEDU praticamente obbligherebbe gli Stati contraenti ad agire come garanti indiretti della libertà di culto per il resto del mondo¹²². Mentre questa libertà, per quanto indubbiamente fondamentale, sarebbe stata “pensata” per trovare applicazione unicamente nell'ambito della sfera di sovranità degli Stati contraenti, in forza dei legami che li uniscono, da individuare negli ideali democratici, nei principi dello stato di diritto e nell'impegno alla salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Consegue a questo tipo di impostazione che, ancora nel caso *M.E. c. France*, del 6 giugno 2013¹²³, riguardante un provvedimento di rimpatrio in Egitto disposto dalle autorità francesi nei confronti di un cristiano copto, attivamente impegnato a promuovere la sua fede religiosa e per questo esposto a forme di persecuzione violenta da parte di gruppi mussulmani e al rischio di dovere scontare la pena di tre anni di reclusione per proselitismo, la Corte, a quest'ultimo proposito, abbia potuto limitarsi a ribadire che tale pena è di per sé insufficiente in considerazione della soglia di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione¹²⁴, non cogliendo così l'occasione, offerta da una vicenda che ruotava attorno a una evidente violazione della libertà di religione, per dare qualche chiarimento – collegando le norme europee con quelle internazionali¹²⁵ – utile ad approfondire il concetto di persecuzione religiosa o almeno per meglio definire le condizioni atte a fondare direttamente sulla libertà garantita dall'articolo 9 della Convenzione sui diritti umani il criterio del *rischio della violazione flagrante* nel paese di destinazione evocato, come si è accennato, nella pronuncia del 2006. Appare perciò condivisibile il rilievo di chi ha fatto notare che, in questo modo, la natura

¹²¹ N. HERVIEU, *Une progression sans révolution dans l'appréhension européenne des persécutions religieuses*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2013, n. 21, p. 10.

¹²² Corte EDU, sez. IV, *Z. and T. v. United Kingdom*, 28 febbraio 2006, ric. 27034/05 (dec.).

¹²³ Corte EDU, sez. V, *M.E. c. France*, 6 giugno 2013, ric. 50094/10, cit.

¹²⁴ *Ivi*, par. 51.

¹²⁵ N. HERVIEU, *Une progression sans révolution dans l'appréhension européenne des persécutions religieuses*, cit., p. 13.

particolare della persecuzione e la coloritura religiosa della controversia sono state minimizzate, o addirittura ignorate, dalla Corte europea¹²⁶.

9. *La Corte di giustizia dell'Unione europea e la parziale rivalutazione dell'elemento del pregiudizio per la libertà di religione sotto il diverso profilo del «fattore causale» o «motivo» della persecuzione*

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, intervenendo in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato al cittadino extracomunitario che asserisca di essere perseguitato per motivi di religione nel suo paese di origine¹²⁷, ha disatteso un risalente orientamento della giurisprudenza tedesca, incline a ravvisare una persecuzione connessa con la violazione della libertà di religione, solo nei casi di lesione del «nucleo essenziale» di tale libertà (e non in quelli di restrizione della pratica religiosa in pubblico), individuato come una sorta di minimo «livello di sussistenza religiosa»¹²⁸. In pratica, per raggiungere lo stadio di «gravità» della violazione del diritto fondamentale che il concetto di «persecuzione» presuppone¹²⁹, si guardava esclusivamente all'*attività protetta* dalla libertà di religione, ritagliando una sorta di contenuto essenziale irrinunciabile distinto da tutto il resto: ledere quel contenuto comportava realizzare una condotta suscettibile di essere qualificata come «persecuzione».

¹²⁶ *Ivi*, p. 7.

¹²⁷ Corte di giustizia U.E., GC, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, 5 settembre 2012, nelle cause riunite C-71/11 e C-99/11. Sulla pronunzia cfr. M. ABU SALEM, N. FIORITA, *Protezione internazionale e persecuzione per motivi religiosi*, cit., p. 14 ss.; P. ANNICCHINO, *Persecuzioni religiose*, cit., p. 7 ss.; ID., *The Persecution of Religious and LGBT Minorities and Asylum Law. Recent Trends in the Adjudication of European Supranational Courts*, in *European Public Law*, 2015, n. 3, p. 571 ss.; A. APOSTOLI, *La Corte di Giustizia si pronuncia su richieste di riconoscimento dello status di rifugiato per motivi religiosi*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 5, p. 3772 ss.; G. CELLAMARE, *Il rischio di essere perseguitato per motivi religiosi può giustificare l'attribuzione dello status di rifugiato*, in *Guida al diritto*, 2012, n. 41, p. 94; H. LABAYLE, *Le droit d'asile devant la persécution religieuse: la Cour de justice ne se dérobe pas*, in *Réseau Universitaire Européen Droit de l'Espace de Liberté, Sécurité & Justice*, 9 settembre 2012 (disponibile sul sito <http://www.gdr-elsj.eu/>); L. LEBOEUF, *Droit d'asile (Directive 2011/95/UE dite "qualification"): L'atteinte à la liberté de religion comme persécution*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2012, n. 31, p. 1 ss.; J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law*, cit., p. 65 ss.; A.M. RODRIGUES ARAÚJO, *The Qualification for Being a Refugee under EU Law*, cit., p. 535 ss.

¹²⁸ Per l'utilizzo di questa precisa espressione («*religiöses Existenzminimum*») da parte della giurisprudenza tedesca, cfr. J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law*, cit., p. 67, che parla a questo proposito di «core approach» (p. 68), ricordando altresì che esso avrebbe «circumscribed the acceptability of abstention or concealment by the asylum seeker. Those asylum seekers fearing restrictions on the right to freedom of religion that did not fall into the core area, such as public worship, were expected to refrain from the religious acts in question. Only where individuals had to conceal their faith in private, such as a catholic convert having to conceal his faith completely in order not to risk a death penalty, was it deemed to violate the 'core'» (*ivi*). In definitiva, il «minimo di sussistenza religiosa» era inteso come comprendente l'adesione a una certa fede in quanto tale, la pratica della fede nella sfera privata e la possibilità di partecipare a funzioni religiose in comunità con altri fedeli, restando da esso (e quindi dal concetto di persecuzione) escluse le limitazioni imposte alla pratica religiosa in pubblico: UNHCR *statement on religious persecution and the interpretation of Article 9(1) of the EU Qualification Directive*, cit., par. 3.2.4.

¹²⁹ Cfr. J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law*, cit., p. 69: «the core approach, [...], was hidden behind the QD's wording that an act of persecution is not just any violation of any human right, but a 'serious violation of a basic human right'» (corsivo presente nell'originale).

Non poteva sfuggire che questo indirizzo giurisprudenziale fosse ormai chiaramente in contrasto con la nozione «estensiva» di «religione» offerta dalla direttiva qualifiche (che espressamente contempla la partecipazione a riti di culto celebrati in pubblico e anche in comunità) e tale in effetti viene considerato dal giudice eurounitario¹³⁰. Ne deriva, per i giudici di Lussemburgo, che «le autorità competenti possono valutare qualsiasi tipo di atto lesivo del diritto fondamentale alla libertà di religione»¹³¹ e, dunque, qualsiasi lesione della libertà tutelata dall'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali.

Questa conclusione, sebbene da molti apprezzata come soluzione inclusiva e particolarmente attenta alle esigenze della libertà religiosa¹³², a mio modo di vedere non si discosta, nella sostanza, dal già menzionato orientamento seguito dalla Corte di Strasburgo a proposito dell'assenza di una autonoma rilevanza delle violazioni della libertà di religione ai fini della configurabilità di una vera e propria persecuzione religiosa. Tanto che la decisione può fondatamente essere inclusa nell'elenco di quegli interventi della Corte tesi a «neutralizzare» o ad «assorbire» i problemi di tutela della libertà religiosa nell'ambito di altre materie di competenza dell'Unione¹³³.

Analogamente a quanto si era affermato a Strasburgo, viene, infatti, ribadito che «gli atti i quali, a causa della loro intrinseca gravità unitamente alla gravità della loro conseguenza per la persona interessata, possono essere considerati persecuzione devono essere individuati non in funzione dell'elemento della libertà di religione che viene leso, bensì della natura della repressione esercitata sull'interessato e delle conseguenze di quest'ultima»¹³⁴. In altre parole, l'elemento decisivo perché si configuri la persecuzione religiosa è, ancora una volta, il rischio che il soggetto sia, nel suo paese di origine, perseguito penalmente o sottoposto a trattamenti disumani o degradanti¹³⁵: non è, dunque, la violazione in sé della libertà religiosa, per quanto estesa fino ad abbracciare espressioni irrinunciabili della propria fede personale, ad avere un peso nella circoscrizione del concetto di persecuzione, quanto, invece, la gravità delle conseguenze ulteriori a carico dell'interessato.

Se, come si è visto più sopra, l'interessato non possa di fatto partecipare a riunioni religiose negli edifici di culto, con conseguente grave violazione della sua libertà di culto, ma a ciò non si accompagna alcun atteggiamento fisicamente ostile, per così dire, nei suoi confronti, che colpisca cioè l'integrità «fisica» o la libertà «personale» del soggetto, non c'è persecuzione. Il che, però, induce legittimamente a porsi il seguente interrogativo: «dov'è la

¹³⁰ Corte di giustizia U.E., GC, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, 5 settembre 2012, cit., par. 63.

¹³¹ *Ivi*, par. 64.

¹³² Cfr. ad esempio A. M. RODRIGUES ARAÚJO, *The Qualification for Being a Refugee under EU Law*, cit., p. 554, secondo la quale, «following the *Y and Z* precedent, in any religion based claim the assessment carried out by the competent authorities must include all the components of religious freedom. This is why the decision of the Court in the *Y and Z* is a positive step towards an inclusive religious freedom on the assessment of religious asylum claims».

¹³³ Cfr. A. LICASTRO, *Unione europea e «status» delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Milano, 2014, p. 99 ss. Cfr., altresì, A. APOSTOLI, *La Corte di Giustizia si pronuncia su richieste di riconoscimento dello status di rifugiato per motivi religiosi*, cit., p. 3778, la quale, pur sottolineando che la «Corte di Giustizia ha fatto evidentemente riferimento ad una nozione molto ampia della libertà religiosa», non manca di rilevare come, nella fattispecie, «il diritto alla libertà di religione e la sua definizione ed interpretazione più o meno ampia rilevino soltanto indirettamente». Sulla tendenza della Corte ad assorbire il religioso nell'ambito di stretta competenza dell'Unione, M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa. Il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, 1999, n. 4, p. 604. Il termine «neutralizzazione» è di M. PARISI, *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, 2006, p. 190.

¹³⁴ Corte di giustizia U.E., GC, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, 5 settembre 2012, cit., par. 65.

¹³⁵ *Ivi*, par. 66-67.

differenza tra una violazione del diritto a non essere sottoposto a trattamenti disumani e degradanti che avviene in occasione dell'esercizio di un altro diritto, e una violazione di quel diritto che non avviene attraverso un tale esercizio?»¹³⁶.

Ampliare la rilevanza della lesione della libertà di religione a qualsiasi tipo di espressione o manifestazione della medesima libertà, senza circoscriverla al «nucleo essenziale» di questa, tutt'altro che semplice anche da definire, se, come si è visto, non ha alcuna influenza sul concetto di persecuzione – che ha riguardo alle conseguenze, sempre gravi perché incidenti sulla sfera «fisica» della persona, di quella lesione – potrebbe fare la differenza su di un piano diverso, ossia sul piano del nesso causale che, come sappiamo, deve sussistere tra religione e persecuzione. In mancanza, infatti, di questo nesso, si negherebbe rilevanza, agli effetti del riconoscimento dello *status* di rifugiato, a fatti non ritenuti meritevoli di quella che resta pur sempre una forma di tutela cui ricorrere come estrema risorsa, in quanto operante in deroga alle norme generali sull'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato ospitante, sempre però che non fosse configurabile un altro «motivo» egualmente rilevante ai sensi della Convenzione.

La vera novità della pronuncia della Corte di giustizia è proprio questa e si coglie bene in rapporto all'orientamento seguito dai giudici tedeschi nella misura in cui non può più pretendersi una condotta del richiedente asilo nella sfera pubblica ispirata a cautela, esigendo implicitamente che egli rinunci a determinate pratiche, specie se non imposte come inderogabili dalla religione professata, ma soggettivamente percepite e vissute come essenziali manifestazioni della propria identità religiosa¹³⁷. Solo in questi termini – che postulano, è bene ribadirlo, una valutazione dell'atteggiamento tenuto dal soggetto richiedente la

¹³⁶ J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law*, cit., p. 79 («Where is the difference between a violation of the right to freedom from inhuman and degrading treatment that occurs [...] in the exercise of another right, and a violation of that right that does not occur through such exercise?»).

¹³⁷ Cfr. il par. 70 e il par. 79 della sentenza cit., dove si precisa che la circostanza secondo cui l'interessato «possa scongiurare il rischio rinunciando a taluni atti religiosi non è, in linea di principio, pertinente». L'orientamento dei giudici di Lussemburgo è peraltro conforme a quanto chiarito dalla Linee-guida ONU del 2004: cfr. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale*, cit., sub n. 13. Sull'impatto prodotto a livello nazionale da questo principio di diritto affermato dalla Corte di giustizia, cfr. già i riferimenti offerti da A. M. RODRIGUES ARAÚJO, *The Qualification for Being a Refugee under EU Law*, cit., p. 558, nella nt. 50.

Da noi, da ultimo, cfr. Cass. civ., sez. I, ord. 4 agosto 2021, n. 22275, riguardante un caso in cui il richiedente asilo professava in Cina la propria fede religiosa nell'ambito di una associazione di culto non registrata perché ritenuta contraria ai principi fondamentali del governo e, quindi, sottoposta a una disciplina restrittiva volta a intralciarne l'esistenza (utili dettagli sulle forme di repressione e discriminazione subite dalle organizzazioni religiose illegali in Cina sono offerti da R. ŠORYTĚ, *Religious Persecution, Refugees, and Right of Asylum*, cit., p. 90 s.). Per tale sola ragione egli venne denunciato, trattenuto in stato di fermo di polizia e malmenato. Secondo la Cassazione, tutto questo basta a ritenere integrato il presupposto per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia il fondato timore di «persecuzione personale e diretta», non potendo il giudice ragionevolmente aspettarsi – proprio alla luce del principio affermato dalla Corte di giustizia – che il richiedente rinunci, una volta tornato nel paese di origine, al compimento di atti religiosi che lo espongano a rischio effettivo di persecuzione secondo il culto cui aderisce, previa sua adesione a un culto riconosciuto dallo Stato. Nello stesso senso, Cass. civ., sez. I, ord. 17 novembre 2021, n. 35102 (punto 22 della motivazione). Il principio di diritto è stato ribadito anche relativamente al riconoscimento della protezione sussidiaria: «In tema di protezione sussidiaria, quando siano accertati atti oggettivamente lesivi dei diritti fondamentali di libertà religiosa dello straniero sanciti dall'art. 19 Cost., dall'art. 9 CEDU e dall'art. 10 CFDEU, riconducibili all'ambito dei trattamenti inumani o degradanti considerati nell'art. 14, lett. b), del d.lgs. n. 251 del 2007, non si può ragionevolmente pretendere che il richiedente, una volta tornato nel Paese di origine, rinunci al pacifico compimento di atti religiosi che lo espongano al rischio effettivo di persecuzione secondo il culto cui aderisce, previa sua adesione ad un culto riconosciuto dallo Stato» (*ivi*, punto 25 della motivazione).

protezione, il quale potrebbe non avvertire per nulla quella esigenza ed essere piuttosto portato a vivere in forma discreta o riservata la propria convinzione di fede o affiliazione confessionale, con quanto ne consegue in termini di concreta esposizione al pericolo di maltrattamenti¹³⁸ – torna a essere decisivo il profilo riguardante la violazione della libertà di religione agli effetti del riconoscimento dello status di rifugiato (in piena aderenza, del resto, al dato letterale della Convenzione), senza che possa bastare una semplice (per quanto grave se si guarda all'*attività protetta*) violazione della libertà religiosa per giustificare una domanda di asilo.

10. Notazioni conclusive

Le tensioni – abbastanza frequenti in tutte le moderne democrazie liberali e pluraliste – tra le istanze individuali di libertà e quelle dei gruppi confessionali, o tra le accezioni più rigide di neutralità poste alla base dell'operare delle pubbliche istituzioni e alcune prerogative riservate alle religioni o, ancora, tra il trattamento di cui gode la libertà religiosa rispetto a quello delle altre libertà, sono del tutto fisiologiche e, quindi, concettualmente estranee alla nozione di persecuzione religiosa. Forse anche per questo la Corte di Strasburgo stenta a riconoscere a essa uno spazio di rilevanza autonoma, dal momento che i conflitti in materia religiosa tipici del costituzionalismo liberale non sconfinano mai in forme di repressione estrema, le quali evocherebbero ormai un altro tipo di questioni e chiamerebbero in causa altre forme di garanzia.

Solo *gravi* forme di ostilità, attuate o minacciate nel paese di origine, verso le credenze fideistiche (positive o negative) dell'individuo o di un gruppo, possono giustificare il ricorso all'istituto disciplinato dalla Convenzione di cui quest'anno si celebra il 70° anniversario. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite¹³⁹ e la Corte di giustizia ci dicono che la gravità della violazione di questo diritto non dipende necessariamente dall'interferenza con il suo “nucleo duro”, ma restano margini di incertezza e ambiguità in questo tipo di affermazioni.

In particolare, l'approccio adottato dalla prima pronuncia della Corte di giustizia in materia di persecuzione religiosa, cui va riconosciuto il carattere di pronuncia di principio, è un approccio che non valorizza la violazione in sé e per sé considerata della libertà rivendicata dall'individuo richiedente la protezione internazionale, in quanto deve ricercare fuori dall'attività protetta gli elementi che valgono a configurare una vera e propria persecuzione (importanza che il singolo richiedente riconosce a una particolare pratica religiosa, la natura penale delle sanzioni irrogate in caso di violazione dei divieti posti dalla legge o il loro carattere sproporzionato, maltrattamento con azioni violente o disumane). Il che non pare del tutto aderente alla stessa direttiva qualifiche, secondo cui, ad esempio, atti persecutori

¹³⁸ Per una concreta esemplificazione, cfr. Corte EDU, sez. III, *A. v. Switzerland*, 19 dicembre 2017, ric. n. 60342/16, cit., par. 44, dove si sottolinea che, nel caso deciso dalla Corte di giustizia, le autorità nazionali avevano stabilito, tra l'altro, che le persone interessate erano profondamente impegnate nella loro fede e ritenevano che la pratica in pubblico della medesima fosse essenziale per preservare la loro identità religiosa. Nel caso, invece, deciso dalla Corte di Strasburgo, le autorità nazionali, a seguito dell'interrogatorio del ricorrente, non sono giunte alle medesime conclusioni, e il ricorrente non ha presentato alla Corte alcuna prova o argomento che inducesse ad attribuire il medesimo peso riconosciuto dall'altra decisione al profilo riguardante la pratica in pubblico della fede individuale.

¹³⁹ UNHCR *statement on religious persecution and the interpretation of Article 9(1) of the EU Qualification Directive*, cit., par. 5.1.

possono essere anche semplici «provvedimenti [...] discriminatori», senza ulteriori specificazioni: art. 9.2, lett. *b*). Come è stato giustamente fatto notare, la sentenza prende il diritto alla libertà di religione, garantito dalla Carta dei diritti fondamentali, come punto di riferimento, ma poi, implicitamente, si basa in sostanza sulla portata del *non-refoulement* elaborato dalla Corte EDU, stante l'approccio favorevole a una nozione molto ristretta e vaga di persecuzione¹⁴⁰.

Si potrebbe pure essere indotti a ritenere che alla base dello stesso orientamento della Corte di Strasburgo – che riflette un approccio restrittivo nel riconoscere la persecuzione religiosa proprio delle corti occidentali e internazionali in genere¹⁴¹ – ci sia una certa sottovalutazione dell'importanza del soddisfacimento dei bisogni personali legati alle credenze fideistiche, i quali sembrano passare in secondo piano, rispetto ad altri interessi ritenuti, invece, pienamente meritevoli di tutela, secondo un apprezzamento discutibile, in quanto non supportato dalle regole più caratteristiche dettate in materia di diritto d'asilo e compiuto in maniera non strettamente fedele all'unico parametro, presente nella Convenzione europea sui diritti umani (art. 15, par. 2), capace di fornire almeno una direttiva di massima a proposito dell'essenzialità o irrinunciabilità delle garanzie da essa offerte. Un parametro, invero, non particolarmente favorevole per la libertà religiosa (salvo a considerare il limite previsto dall'art. 4, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici operante per effetto della clausola del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale presente nell'art. 15, par. 1, CEDU)¹⁴², ma neppure per i diritti di cui agli articoli 5 e 6 CEDU.

È da salutare, comunque sia, positivamente la rivalutazione della nozione di persecuzione religiosa operata dalla Corte di giustizia in funzione del nesso causale previsto dalla Convenzione. Non è facile capire però se tale rivalutazione sia solo conseguenza dei vincoli derivanti dalla normativa europea in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato – che evidentemente la Corte di giustizia interpreta con efficacia vincolante per il giudice nazionale, chiamato ad applicare il diritto interno derivato da un atto normativo dell'Unione – o rappresenti un segno di maggiore sensibilità verso la libertà di religione.

Neppure la pronunzia del 2018 appare sotto ogni aspetto persuasiva. La Corte ha fissato il principio – coerentemente con i termini in cui era stata impostata la questione pregiudiziale dal giudice di rinvio – in base al quale il divieto, effettivamente sanzionato nella prassi con la pena capitale o con la reclusione, di *atti contro la religione di Stato* (comprendenti evidentemente non solo il caso dell'apostasia) del paese d'origine del richiedente protezione internazionale può configurare un «atto di persecuzione», restando «irrilevante», aggiunge la Corte, l'ulteriore profilo della questione sollevata – a mio parere, invece, non senza fondamento – dal medesimo giudice, e relativa al caso in cui «il divieto di cui trattasi sia considerato necessario per salvaguardare l'ordine pubblico o per salvaguardare i diritti e le libertà altrui» nel paese di origine¹⁴³. Verrebbe da chiedersi cosa accade quando la legislazione del paese di origine non risulti *ictu oculi* incompatibile con gli *standard* di protezione internazionale riguardanti la libertà religiosa, sanzionando determinati atti posti in essere contro la religione di Stato per tutelare, ad esempio, il sentimento religioso della

¹⁴⁰ J. M. LEHMANN, *Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in (European) Asylum Law*, cit., p. 81.

¹⁴¹ La sottolineatura è di F. PÉREZ-MADRID, *Asylum in case of religious persecution*, cit., p. 82 («[w]estern courts and international courts in general are typically restrictive when recognizing religious persecution»).

¹⁴² S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Bologna, 2001, p. 38.

¹⁴³ Corte di giustizia U.E., sez. II, *Bahiyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4 ottobre 2018, nella causa C-56/17, par. 99.

popolazione¹⁴⁴. I giudici di Lussemburgo sembrerebbero ora affermare che, anche in tale caso, una sanzione detentiva sarebbe da considerarsi incondizionatamente sproporzionata.

Stando ai nostri principi costituzionali, e in particolare all'impegno risultante dall'articolo 10, terzo comma, Cost., secondo cui lo «straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge», di là delle sue assai controverse interpretazioni, e fermo restando che l'istituto del rifugio non ne esaurisce le possibili applicazioni, pur rappresentando una sua (parziale) forma di attuazione, al cuore del diritto d'asilo starebbe proprio l'attacco subito dalla libertà (in sé e per sé considerata), che, anche quando a farne le spese sono le credenze religiose, mantiene una sua autonoma connotazione oggettiva, resa dalla formula costituzionale – salvo a considerarla «affermazione enfatica, e come tale generica e al limite della concreta giustiziabilità»¹⁴⁵ – ben più evidente rispetto al quadro risultante dalle pronunzie della Corte di giustizia o della Corte di Strasburgo. Nella stessa direzione sembrano condurre alcune sollecitazioni dottrinali che auspicano «una maggiore attenzione alle manifestazioni nuove dell'intolleranza, come nei temi sensibilissimi e dolorosi della blasfemia e del diritto di convertirsi», spingendo verso l'adozione di «nuovi strumenti giuridici e nuove prassi per ovviare ai problemi emergenti»¹⁴⁶. E un duplice riflesso, derivante, rispettivamente, dall'impostazione adottata dalla Convenzione di Ginevra e dalla nostra Costituzione, si coglie nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, dove, al punto 1, è stabilito che «[a]lle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali»¹⁴⁷.

Bisogna, tuttavia, fare i conti con la realtà e non farsi troppe illusioni.

Se si riflette un momento anche solo sulle aree di crisi attualmente esistenti è facile convincersi che impegnarsi a risolvere entro i confini del nostro Stato o all'interno dei confini dell'Unione europea tutti i problemi dello straniero che subisce nel suo paese, in diversissime aree del pianeta, forme di oppressione di carattere religioso¹⁴⁸ può essere non meno

¹⁴⁴ Cfr., *mutatis mutandis*, Corte EDU, *Otto-Preminger-Institut c. Austria*, 20 settembre 1994, ric. n. 13470/87, dove la Corte di Strasburgo aveva affermato che «quiconque exerce les droits et libertés consacrés au premier paragraphe de cet article (art. 10-1) assume “des devoirs et des responsabilités”. Parmi eux – dans le contexte des opinions et croyances religieuses – peut légitimement être comprise une obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits et qui, dès lors, ne contribuent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans certaines sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, des attaques injurieuses contre des objets de vénération religieuse, pourvu toujours que toute “formalité”, “condition”, “restriction” ou “sanction” imposée soit proportionnée au but légitime poursuivi» (par. 49).

Cfr., altresì, Cour nationale du droit d'asile (Corte nazionale del diritto d'asilo francese), 12 maggio 2012, ric. n. 8919247, che ha negato la concessione della protezione agli attivisti di un movimento di resistenza africano, promotore degli interessi di una minoranza bianca in Namibia, più volte imprigionati in base alla legge che mira a proteggere l'interesse pubblico e a prevenire l'incitamento all'odio razziale.

¹⁴⁵ Così S. DEL CORE, *Diritto d'asilo e status di rifugiato nella giurisprudenza di legittimità*, in *Giust. civ.*, 2007, n. 4, p. 135 ss. (la cit. è a p. 144).

¹⁴⁶ G. DALLA TORRE, *Considerazioni sull'attuale problematica in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2014, n. 24, p. 9.

¹⁴⁷ Decreto del Ministero dell'interno, 23 aprile 2007 («Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione»).

¹⁴⁸ Sono state individuate due principali ragioni che spiegherebbero la resistenza degli Stati ad assicurare tutela alle potenziali vittime di discriminazione religiosa. Da un lato, «one significant concern relates to the financial cost of maintaining a system open to asylum and the reception of refugees. This explains the frequent appeals to *international solidarity* in international texts, especially in the face of refugee applications from groups arriving

complicato di quanto non sia esportare fuori dai confini nazionali anche gli *standard* più basilari di protezione della libertà di religione¹⁴⁹.

in a country. In addition, *security* poses another significant reason», F. PÉREZ-MADRID, *Asylum in case of religious persecution*, cit., p. 78 (corsivi presenti nell'originale). Cfr., analogamente, M. PARISI, *La protezione internazionale dei rifugiati per motivi religiosi*, cit., p. 92, nota 14.

¹⁴⁹ Cfr., per tutti, P. ANNICCHINO, *Esportare la libertà religiosa. Il Modello Americano nell'Arena Globale*, Bologna, 2015.