



Daniele Ferrari

(assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Siena, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale:
le nuove frontiere delle libertà dello spirito ***

SOMMARIO: 1. Libertà religiosa e protezione internazionale: note introduttive e di metodo - 2. La nozione di religione perseguitata - 3. I contenuti di tutela della libertà religiosa dei perseguitati - 4. Le condizioni di riconoscimento dello status di rifugiato religioso - 5. La procedura di valutazione delle domande - 6. Conclusioni.

1 - Libertà religiosa e protezione internazionale: note introduttive e di metodo

Lo studio dello status di rifugiato religioso nelle fonti internazionali appare di grande interesse per il diritto delle religioni¹ in relazione a quattro

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Con riguardo alla nozione di diritto delle religioni, diversi autori hanno sostenuto l'opportunità di superare il concetto tradizionale di diritto ecclesiastico, per giungere a una riconfigurazione pluralista del rapporto tra diritto e religione fondata sul valore della dignità della persona e la garanzia della libertà di coscienza. Questa dottrina, che ha fatto riferimento, a seconda dei casi, alla nuova categoria di "diritto e religione" (vedi **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 3 ss.) o "diritto delle religioni" (**N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, *passim*; **S. FERRARI**, *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, Islam e induismo*, il Mulino, Bologna, 2008, *passim*), valorizza, rispetto alla dimensione istituzionale delle religioni (e in particolare del cattolicesimo) colta dal diritto ecclesiastico tradizionale, la centralità della persona umana e della sua coscienza. Sul piano applicativo, la varietà delle richieste d'asilo per motivi di coscienza rappresenta un interessante banco di prova, per valutare se il diritto delle religioni possa rappresentare, anche in senso pratico, un modello di tutela funzionale al pluralismo delle diverse scelte umane in campo morale. Sui legami tra diritto ecclesiastico, fenomeni migratori e protezione internazionale, vedi V. Tozzi, M. Parisi (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e di cittadinanza*, ed. Arti Grafiche la Regione, Ripalimosani, 2007; **M. ABU SALEM, N. FIORITA**, *Protezione internazionale e persecuzione per motivi religiosi: la giurisprudenza più recente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 37 del 2016, ora in **G. MACRÍ, P. ANNICCHINO**, *Diritto, Religione e Politica nell'Arena Internazionale*, Rubbettino, Cosenza, 2017; A. Ingoglia, M. Ferrante (a cura di), *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, Edizioni Webster, Padova, 2017.



principali aspetti: a) la nozione di religione perseguitata; b) i contenuti di tutela protetti all'interno della garanzia della libertà religiosa dei perseguitati; c) la definizione dello *status* di perseguitato religioso; d) la procedura di valutazione delle domande. Le ragioni dell'interesse per questi diversi aspetti e i loro possibili legami devono essere chiariti, prima di passare all'esame delle fonti e della giurisprudenza che sul piano internazionale, universale ed europeo, definiscono i diversi elementi della condizione di rifugiato religioso.

Quanto al concetto di religione perseguitata, oggi in Europa, nelle domande dei richiedenti asilo per motivi di coscienza, sembra esprimersi la complessità e la varietà degli scenari geo-religiosi, antropologico-confessionali e della non credenza, esistenti a livello mondiale, in quei contesti nei quali si verificano gravi violazioni della libertà umana in campo morale. L'identità religiosa dei richiedenti e i corrispondenti, eventuali, codici di affiliazione a un gruppo possono, infatti, corrispondere a dottrine, in tutto o in parte, sconosciute in Europa, sincretiche, intrecciate, come ad esempio avviene nel continente africano, con marcatori identitari eterogenei, che, a seconda dei casi, sono, oltretutto religiosi, anche etnici², tribali, politici o connessi al genere o all'orientamento sessuale del richiedente³.

² Con riguardo all'Iran, ad esempio, si può distinguere all'interno delle minoranze cristiane, un cristianesimo etnico e un cristianesimo non etnico: il primo è quello professato dagli armeni e dai caldei, il secondo appartiene, invece, in misura preponderante, ma non totale, a musulmani convertiti alla religione cristiana. Nel cristianesimo etnico la religione si unisce a tradizioni linguistiche e culturali e la maggior parte dei credenti aderisce alle chiese ortodosse tradizionali interne a ciascuna comunità. I cristiani non etnici, invece, aderiscono, per la quasi totalità, a chiese protestanti. Ai fini della valutazione del rischio di persecuzioni appare molto rilevante la distinzione proposta, dal momento che i convertiti al cristianesimo, ritenuti apostati, risultano più stigmatizzati in Iran, rispetto ai cristiani etnici. Sul punto, vedi International Campaign For Human Rights in Iran 2013, *The Cost of Faith Persecution of Christian Protestants and Converts in Iran*, New York, 2013, 17 ss. (disponibile in https://www.iranhumanrights.org/wp-content/uploads/Christians_report_Final_for-web.pdf).

³ Sul punto, ad esempio, come chiarito anche dall'UNHCR, un soggetto omosessuale può, in ragione del proprio orientamento, essere perseguitato sia in quanto omosessuale sia in quanto credente, subendo trattamenti peggiori rispetto a soggetti professanti la stessa religione, ma eterosessuali e le stesse considerazioni possono essere sostenute per i richiedenti di genere femminile. Sul primo aspetto, vedi UNHCR, 23 ottobre 2012, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 9: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, l. d)- I motivi sanciti dalla Convenzione, par. 42 – Religione; in particolare in questo documento si evidenzia come “nei casi in cui si ritenga che una persona non si conformi agli insegnamenti di una particolare religione a causa del suo orientamento sessuale o della sua



In questo senso, in Europa, alla dimensione universale del fenomeno religioso che si esprime nelle domande di asilo corrisponde, come vedremo, una definizione giuridica ampia e inclusiva di religione perseguitata frutto dell'intreccio tra le fonti ONU e le fonti dell'Unione Europea.

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 1948⁴.

identità di genere, e sia conseguentemente soggetta a gravi offese o punizioni, la persona in questione potrebbe avere un fondato motivo di persecuzione per motivi religiosi" (p. 18 ss.). Sul secondo aspetto, vedi UNHCR, 7 maggio 2002, *Principes directeurs sur la protection internationale: persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés*, l. d) - *Les motifs liés à la Convention*, par. 25 - *Religion*, dove si chiarisce che "dans certains Etats, la religion assigne des rôles ou des codes de comportement particuliers aux hommes et aux femmes respectivement. Lorsqu'une femme ne remplit pas le rôle qui lui est assigné ou qu'elle refuse de respecter les codes sociaux et qu'elle est sanctionnée en conséquence, il se peut qu'elle craigne avec raison d'être persécutée du fait de sa religion. Le manquement au respect des codes peut être perçu comme la preuve qu'une femme a des opinions religieuses inacceptables, sans égard pour ses véritables croyances. Une femme peut subir un préjudice en raison de ses convictions ou ses pratiques religieuses ou de celles qui lui sont attribuées, y compris son refus d'avoir une croyance particulière, de pratiquer une religion préconisée ou de conformer son comportement aux enseignements d'une religion préconisée" (p. 7 ss.).

Sul rapporto tra persecuzione religiosa e persecuzione legata all'orientamento sessuale, vedi **P. ANNICCHINO**, *The Persecution of Religious and LGBTI Minorities and Asylum Law: Recent Trends in the Adjudication of European Supranational Courts*, in *European Public Law*, 21, n. 3, 2015, pp. 571-590. Più in generale, per un approfondimento sulle possibili intersezioni tra libertà religiosa e sessualità, vedi **E. HOWARD**, *Clashing rights? Freedom of Religion or Belief and Equality for LGBT People*, in *Special Rapporteur's Compilation of Articles on Freedom of religion or belief and Sexuality*, 2017 (in <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/ArticlesCompilationForbAndSexuality.pdf>).

⁴ In questo senso, la dottrina ha osservato che il significato di essere umano proclamato nella Carta Universale rappresenta l'affermazione delle dottrine giusnaturalistiche. Lo *status* di uomo non è infatti fondato sul criterio dell'appartenenza nazionale, ma sull'eguale condizione che, in *rerum natura*, caratterizza ogni soggetto, in quanto appartenente alla famiglia umana. In base a tale appartenenza, tutti i soggetti sono universalmente eguali e titolari degli stessi diritti e delle stesse libertà. La natura umana identifica, inoltre, ai sensi della Dichiarazione, delle qualità proprie di ogni uomo, tra cui "l'essere dotati di ragione e di coscienza" (art. 1, secondo comma, Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo); in questo senso vedi, per tutti, **A. CASSESE**, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 41 ss.; **P. COSTA**, *I diritti oltre lo Stato. La Dichiarazione del 1948 e la sua retorica «universalistica»*, in M. Salvati (a cura di), *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (10 dicembre 1948). Nascita, declino e nuovi sviluppi*, Ediesse, Roma, 2006, pp. 39-61. Per alcune riflessioni di teoria generale, sul rapporto tra condizione umana e *status* giuridico vedi, inoltre, **S. COTTA**, *Soggetto umano. Soggetto giuridico*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 39 ss.; **P. DE STEFANI**, *Il diritto internazionale dei diritti umani. Il diritto internazionale nella comunità*



Il modello di tutela influisce, come vedremo, sul terzo aspetto riguardante lo *status* di perseguitato, che è definito dalle condizioni di azionabilità del diritto di libertà religiosa nello specifico ambito del rifugio⁵. La dimostrazione del fondato timore del migrante di subire persecuzioni di natura religiosa⁶ rappresenta la condizione per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Ricostruire la definizione di rifugiato vuol dire, quindi, stabilire a quali condizioni una violazione della libertà religiosa integri una persecuzione.

I temi fin qui evocati emergono all'interno delle procedure di asilo, che decidono sulle domande di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Con riguardo a queste procedure, l'ONU e l'Unione Europea hanno identificato, come si vedrà meglio oltre, alcuni criteri che dovrebbero guidare sul piano nazionale la ricerca della prova del nesso di causalità tra motivo religioso e timore di subire persecuzioni.

Muovendo dalle osservazioni proposte, la libertà di coscienza e di religione dei migranti perseguitati verrà ricostruita all'interno dei proposti ambiti tematici. Tale indagine si concentrerà sulle fonti internazionali di livello universale (Nazioni Unite) ed europeo (Unione Europea e Consiglio d'Europa). I rapporti tra i due modelli verranno evidenziati all'interno della dinamica che ha riguardato la definizione giuridica della condizione di rifugiato religioso⁷. Alcune considerazioni sui possibili rapporti tra modello

mondiale, Cedam, Padova, 1994, *passim*. Infine, in prospettiva storica, sugli influssi che le diverse dottrine giuridiche riguardanti l'individuo e i suoi diritti hanno avuto sulla genesi della Dichiarazione, vedi i diversi contributi contenuti in J. HERSCH (*sous la direction de*), *Le droit d'être un homme*, Unesco, Paris, 1968, *passim*.

⁵ Vedi, per tutti, F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Carocci, Roma, 2011.

⁶ Ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, infatti, lo *status* di rifugiato è riconosciuto a chi non voglia fare ritorno nel paese d'origine per il timore di subire persecuzioni. Il concetto di persecuzione, come avremo modo di approfondire, non riguarda solo trattamenti deteriori già subiti, ma anche violenze che il richiedente vuole evitare di subire attraverso l'accesso alla protezione internazionale. Vedi Capo I (*Disposizioni generali*), art. 1 (*Definizione del termine "rifugiato"*), l. a), par. 1, *Convenzione sullo statuto dei rifugiati*, 28 luglio 1951. Cfr. M. ASPRONE, *Il diritto di asilo e lo status di rifugiato*, Aracne, Roma, 2012.

⁷ Sul recepimento del modello ONU di tutela dei rifugiati da parte dell'Unione Europea, vedi F. MUNARI, *Lo status di rifugiato e di richiedente protezione temporanea: la visione europea del diritto di Ginevra*, in S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 47-70. Sul fenomeno della circolazione dei modelli di tutela della libertà religiosa tra sistemi politici e istituzionali diversi, anche se con particolare riguardo al modello americano letto come paradigma di ispirazione per le istituzioni dell'Unione Europea, vedi P. ANNICCHINO, *Esportare la libertà religiosa. Il modello americano nell'arena globale*, il Mulino, Bologna, 2015, *passim*.



internazionale di garanzia e modelli statali saranno, invece, svolte nelle conclusioni.

2 - La nozione di religione perseguitata

La nozione di religione associata a fenomeni persecutori è stata definita: a livello universale dall'Alto Commissariato per i rifugiati (da ora UNHCR) con riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951; a livello regionale dalle istituzioni dell'Unione Europea a partire dalla direttiva 2004/83/CE⁸.

Nel 2004 l'UNHCR ha chiarito, all'interno di specifiche linee guida riguardanti le persecuzioni per motivi religiosi⁹, che «*il n'existe pas de définition acceptée au plan universel du terme "religion" [...] Son utilisation dans la Convention de 1951 peut donc être considérée comme englobant la liberté de pensée, de conscience ou de conviction*». La nozione di religione, in rapporto alla persecuzione, non deve essere limitata, a parere dell'Alto Commissariato, alle sole religioni tradizionali, a convinzioni che presentino caratteristiche istituzionali o a pratiche assimilabili a quelle interne ai culti riconosciuti da ciascuno Stato¹⁰. Inoltre, al di là di un'adesione in positivo a una pratica trascendente, anche chi non crede, non pratica o si rifiuta di aderire a una religione dovrà essere protetto. In definitiva, anche se la Convenzione di Ginevra del 1951 all'articolo 1A(2) parla, in senso generale, di persecuzioni religiose, la violazione di questo diritto deve essere letta nella doppia prospettiva di libertà di credere o non credere. «*Dans ce contexte*», chiariscono le linee guida,

«la "croyance" doit être interprétée de manière à inclure les croyances théistes, non théistes et athées. Les croyances peuvent prendre la forme de convictions ou de valeurs au sujet de l'existence d'un Dieu ou d'un être suprême ou du destin spirituel de l'humanité. Les demandeurs peuvent

⁸ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, 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, in G.U. dell'Unione europea, 30 settembre 2004.

⁹ Cfr. UNHCR, 28 aprile 2004, «*Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 Convention et/ou Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*».

¹⁰ In senso conforme, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (da ora HRC) ha sostenuto una garanzia ampia della libertà di religione a livello internazionale, criticando un approccio che utilizzi le dottrine tradizionali per fondare una definizione di religione funzionale alla determinazione degli spazi di libertà protetti. Sul punto, vedi, ad esempio, HRC, 20 luglio 1993, *Commentaire général No. 22 UN doc.CCPR/C/21/Rev.1/ADD.4*.



également être considérés comme des hérétiques, des apostats, des schismatiques, des païens ou des superstitieux [...]»¹¹.

All'interno, quindi, di un significato ampio delle nozioni di religione e di libertà religiosa, le diverse scelte morali potranno declinarsi in modo diverso sul piano personale: così la religione potrà coincidere con una credenza o una non credenza, esprimersi nell'affiliazione a un gruppo oppure caratterizzare scelte personali di vita. A queste diverse formule linguistiche corrispondono specifiche definizioni che l'UNHCR ha elaborato, per distinguere le variegate manifestazioni del fenomeno religioso. Ad esempio, se ai sensi della Convenzione del 1951 le persecuzioni per motivi di coscienza possono derivare da un esercizio individuale o collettivo di queste libertà¹², il concetto di identità sarà più associato alla *"appartenance à une communauté qui respecte ou qui partage des croyances, des rites, des traditions, une ethnie, une nationalité ou des ancêtres communs"*, mentre credenze o visioni fondanti una personale visione dell'esistenza riguarderanno, prevalentemente, il rapporto dell'individuo *"avec le monde"*¹³.

Nella stessa direzione inclusiva, si è mosso il diritto dell'Unione Europea, a partire dalla direttiva 2004/83/CE¹⁴ in materia di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale, con riguardo ai cittadini di paesi terzi o apolidi. Nel testo della direttiva la garanzia da persecuzioni per motivi religiosi

¹¹ Cfr. UNHCR, 28 aprile 2004, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...], II. Analyse de fond, l. A)*, «Définition du terme "religion"», cit., p. 3.

¹² Infatti, l'art. 1, par. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, chiarendo i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato, prevede che tale condizione debba essere garantita a colui che si trovi "nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche [...]". In questa prospettiva, la libertà di religione viene protetta nella duplice prospettiva individuale e collettiva, cioè anche quando la persona ha subito o teme trattamenti deteriori nello Stato di provenienza in ragione della sua affiliazione a un gruppo religioso perseguitato. Sulla nozione di gruppo perseguitato, vedi UNHCR, 2001, *Linee guida in materia di protezione internazionale. Appartenenza a un determinato gruppo sociale ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*.

¹³ Vedi UNHCR, 28 aprile 2004, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...], II. Analyse de fond, l. a)* «Définition du terme "religion"», cit., pp. 3-4.

¹⁴ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, 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, in G.U. dell'Unione europea, 30 settembre 2004.



viene qualificata in modo ampio, al fine della valutazione della domanda di asilo. La norma chiarisce, infatti, che gli Stati europei dovranno tutelare i rifugiati per ragioni religiose, ricomprendendo nella nozione di religione

“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” (art. 10, par. 1, l. b).

La direttiva conferma, quindi, una tutela della libertà di coscienza e di religione, a prescindere dall’orientamento teista o non teista delle convinzioni individuali¹⁵.

3 - I contenuti di tutela della libertà religiosa dei perseguitati

Con riguardo ai contenuti di tutela, lo *status* di rifugiato per motivi connessi alle credenze o convinzioni personali, previsto, a partire dal 1951, nella Convenzione di Ginevra¹⁶ e poi recepito dal diritto dell’Unione europea in materia di protezione internazionale, ha riconosciuto, a chi è perseguitato per ragioni di coscienza, la facoltà di invocare la protezione internazionale. La Convenzione di Ginevra, in particolare, all’art. 4 impone agli Stati contraenti l’obbligo di garantire la libertà religiosa dei rifugiati alle stesse condizioni di esercizio del culto e di libertà di istruzione dei figli riconosciute ai cittadini. Questa tutela conferma la natura universale della libertà religiosa sancita a partire dal 1948 all’art. 18 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo¹⁷.

¹⁵ Questa nozione ampia di garanzia della libertà di credo, anche per atei, agnostici e in generale non credenti in una religione, viene riaffermata nella direttiva 2011/95/UE, che ha rifiuto, a far data dal 21 dicembre 2013, la direttiva del 2004. Cfr. Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 dicembre 2011, in G.U. dell’U.E., 20 dicembre 2011, L. 337/9.

¹⁶ La Convenzione sullo statuto dei rifugiati conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951 compie tre principali richiami alla religione all’interno della definizione del termine rifugiato (art. 1), nel porre un divieto di discriminazioni fondate sulle credenze personali nell’applicazione della Convenzione ai rifugiati (art. 3) e, infine, nel garantire ai richiedenti asilo “un trattamento almeno pari a quello concesso ai propri cittadini circa la libertà di praticare la loro religione e la libertà d’istruzione religiosa dei loro figli” (art. 4). Tali previsioni sono poi state estese a tutti i rifugiati, e non solo ai soggetti perseguitati come prevedeva la Convenzione di Ginevra anteriormente alla data del 1° gennaio 1951, dal Protocollo relativo allo *status* di rifugiato del 1967. Sul punto, vedi **L. BRESSAN**, *Libertà religiosa nel diritto internazionale. Dichiarazioni e norme internazionali*, Cedam, Padova, 1989, p. 86 ss.

¹⁷ Il testo di tale articolo prevede, infatti, che: “Ogni individuo ha il diritto alla libertà di



L'UNHCR ha identificato la garanzia della libertà religiosa dei richiedenti protezione nei contenuti di tutela riconducibili ai diritti di libertà di coscienza e di religione, proclamati prima all'art. 18 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo nel 1948 e poi all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici nel 1966. Le libertà riconosciute ai perseguitati coincidono, in particolare, con il diritto di scegliere liberamente se aderire a una convinzione o una credenza, mantenerla senza essere costretti ad abbandonarla, manifestarla o non manifestarla in pubblico o in privato in forma individuale o associata¹⁸.

Il 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 individuo¹⁹.

Un ampliamento dei significati della tutela in esame è stato elaborato dall'UNHCR con riguardo all'obiezione di coscienza al servizio militare. In particolare, l'Alto Commissariato ha riconosciuto - all'interno delle linee guida sulle domande di riconoscimento dello *status* di rifugiato fondate sul servizio militare²⁰ - che il rifiuto delle armi motivato da ragioni di coscienza

pensiero, coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti".

¹⁸ Vedi UNHCR, settembre 1979, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, l. b) Interpretazione di alcuni termini, n. 3) Per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, l. c) Religione, n. 71, p. 19; UNHCR, 28 aprile 2004, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]*, l. a) Généralités, l. (b - Crainte fondée de persécution, cit., p. 5.

¹⁹ Vedi **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 - International Religious Freedom and the Global Clash of Values*, Atti del convegno internazionale (Roma, 20-21 giugno 2014), Giappichelli, Torino, 2015, pp. 77-87; **P. DANCHIN**, *Suspect Symbols: Value Pluralism as a Theory of Religious Freedom in International Law*, in *Yale Journal of International Law*, vol. 33, n. 1, 2008, pp. 1-61.

²⁰ L'UNHCR ha elaborato apposite linee guida sulle domande di riconoscimento dello *status* di rifugiato fondate sull'obiezione di coscienza al servizio militare e ha identificato le diverse condizioni che possono determinare il conflitto tra coscienza e dovere di difesa della patria, distinguendo, ad esempio, tra disertori, renitenti alla leva e riservisti. In tale documento si chiariscono i confini di questa garanzia che riguarda sia gli obiettori assoluti, cioè coloro che disapprovano qualsiasi uso della violenza, sia quelli parziali, contrari solo a specifiche azioni militari, ad esempio quando il conflitto armato viola il diritto umanitario



possa dar luogo a persecuzioni, quando la sanzione di questo comportamento risulti eccessivamente vessatoria oppure diversamente afflittiva in ragione dell'appartenenza confessionale dell'obiettore. In generale, la persecuzione è esclusa se la legge nazionale prevede prestazioni sostitutive all'obbligo di leva, ma anche in questo caso, sottolinea l'UNHCR, la prestazione alternativa non deve apparire né eccessivamente gravosa per l'obiettore né apertamente in conflitto con le sue convinzioni²¹.

L'interpretazione dell'obiezione di coscienza come contenuto di garanzia della libertà religiosa del rifugiato può essere messa in relazione con gli orientamenti espressi dal Comitato per i diritti umani ONU (da ora HRC). L'HRC, infatti, ha qualificato la condizione di obiettore in quanto «"inerente al diritto" alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione di cui allo stesso art. 18 (1)». Sulla base di questo approccio, l'HRC ha sostenuto che l'obiezione alle armi "sancisce il diritto individuale di esenzione dal servizio militare obbligatorio se questo non può conciliarsi con la religione o le convinzioni dell'individuo. Il diritto non deve essere compromesso dalla coercizione"²². L'obiettore perseguitato gode, quindi, di una piena protezione e può ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato religioso²³.

Le fonti universali di tutela dei perseguitati hanno rappresentato il modello giuridico al quale si è ispirato il diritto dell'Unione Europea in materia di asilo²⁴. In questo senso, la Carta dei diritti fondamentali

di guerra, cagionando gravi violazioni dei diritti umani. Cfr. UNHCR, 12 novembre 2014, "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", p. III, *Diritto internazionale in materia di servizio militare*, l. b), n. 8, 4. Sul punto vedi F. PÉREZ-MADRID, *Asylum in case of religious persecution*, cit., p. 80 ss.

²¹ Cfr. UNHCR, 12 novembre 2014, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10: domande di riconoscimento dello status di rifugiato* [...], l. i) *Obiezione al servizio militare statale per motivi di coscienza [obiettori di coscienza assoluti o parziali]*, par. 20, cit., p. 8.

²² Sul punto, vedi UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10: domande di riconoscimento dello status di rifugiato* [...], cit., l. b) *Il diritto all'obiezione di coscienza contro il servizio militare obbligatorio*, par. 8, cit., p. 4.

²³ Vedi HRC, 27 aprile 2011, *Min-Kyu Jeong at al v. Republic of Korea*, CCPR/C/101/D/1642-1741/2007, parr. 7.3-7.4.; 19 giugno 2012, *Atasoy and Sarkut v. Turkey*, CCPR (C/104/D/1853-1854/2008, parr. 10.4-10,5, e 1° febbraio 2013, *Jong-nam Kim et al v. Republic of Korea*, parr. 7.4-7.5.

²⁴ A partire dal 1999, l'Unione Europea ha iniziato un'opera di costruzione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS). Alla luce del diritto dei trattati la materia dell'asilo risulta di competenza concorrente tra Unione e Stati membri, rientrando nel settore del c.d. "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (Art. 4, par. 2, l. (j), Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). L'Unione all'art. 78 del TFUE stabilisce che la politica comune in materia di asilo dovrà essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951, che



dell'Unione Europea garantisce il diritto di asilo "nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati [...]"²⁵. Le medesime fonti internazionali sono state definite, prima nella direttiva 2004/83/CE e poi nella direttiva 2011/95/UE, "la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati"²⁶. Il rapporto tra i due livelli di garanzia (universale ed europeo) appare, quindi, di interesse, nella misura in cui il modello di tutela dei perseguitati religiosi sancito dalle Nazioni Unite è stato recepito e applicato dalle istituzioni europee attraverso la costruzione di un Sistema Comune di Asilo Europeo²⁷.

rappresenta anche il modello di tutela al quale si rifà la garanzia del diritto di asilo proclamata all'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Con riguardo al diritto derivato, le fonti in materia di asilo si articolano in tre direttive e due regolamenti: Direttiva 2011/95/UE, 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), 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, Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione); Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per un esame sistematico di queste fonti, vedi Commissione europea, Affari interni, Un sistema europeo comune di asilo, 2014 (in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_fac_tsheet_it.pdf). In dottrina vedi, *ex multis*, G. PIZZOLANTE, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2012.

²⁵ Vedi art. 18, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

²⁶ Cfr. Considerando n. 3, Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, 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 forme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

²⁷ In questi termini, l'UNHCR "segue il diritto d'asilo e le politiche dell'UE molto da vicino. Promuovere il rispetto delle norme di protezione internazionale nel diritto comunitario è di vitale importanza per l'UNHCR. L'Agenzia, di conseguenza, esprime la



La persecuzione per motivi religiosi, in particolare, può riguardare, ai sensi della direttiva 2011/95/UE, l'esercizio individuale o collettivo delle libertà dello spirito²⁸.

Nel primo caso, la persecuzione stigmatizza il soggetto nella sua dimensione individuale.

Nel secondo caso, il trattamento deteriore è motivato dall'appartenenza del singolo a un particolare gruppo sociale, i cui membri "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"²⁹. La nozione di gruppo perseguitato, ai sensi del rinvio contenuto nella stessa direttiva³⁰ alle fonti ONU quale modello di interpretazione, deve essere letta alla luce del processo di elaborazione che il concetto di appartenenza a un determinato gruppo sociale, contenuto nella Convenzione di Ginevra, ha avuto da parte dell'UNHCR³¹. In questa prospettiva, l'Alto Commissariato ha chiarito che il legame tra singolo e gruppo non necessariamente si struttura su un requisito di coesione, ma sulla condivisione di una stessa dottrina che è oggetto di trattamenti persecutori o è causa di un fondato timore di subirli. In questo caso, il comune trattamento persecutorio subito o temuto, pur non potendo

propria posizione su una vasta gamma di questioni concernenti la protezione dei rifugiati, il reinsediamento e l'integrazione nei 28 Stati membri dell'UE": vedi UNHCR, *Il diritto di asilo nell'Unione Europea* (in <https://www.unhcr.it/cosa-facciamo/protezione/il-diritto-dasilo/asilo-union-europea>).

²⁸ Cfr. Art. 10, ll. b) e d), Direttiva 2011/95/UE.

²⁹ Vedi Art. 10, l. d), Direttiva 2011/95/UE.

³⁰ Il considerando n. 3 della Direttiva 2011/95/UE chiarisce, infatti, che: «Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sull'applicazione, in ogni sua componente, della convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951 («convenzione di Ginevra»), integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 («protocollo»), e di garantire in tal modo che nessuno sia nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di "non respingimento" (divieto di rimpatrio a rischio di persecuzione)».

³¹ L'art. 1, par. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, delineando i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, prevede che tale condizione debba essere garantita a colui che si trovi "nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche [...]". In questa prospettiva, la libertà di religione viene protetta nella duplice prospettiva individuale e collettiva, cioè anche quando la persona ha subito o teme trattamenti deteriori nello Stato di provenienza in ragione della sua affiliazione a un gruppo religioso perseguitato. Sulla nozione di gruppo perseguitato, vedi UNHCR, 2001, *Linee guida in materia di protezione internazionale. Appartenenza a un determinato gruppo sociale ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*.



costituire la caratteristica comune del gruppo, può comunque “rappresentare un fattore rilevante per determinare la visibilità di un gruppo in una particolare società”³².

La protezione della libertà religiosa dei rifugiati, prevista a partire dalla direttiva 2004/83/CE, è stata oggetto di un’importante decisione resa dalla Corte di Giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale di interpretazione. La sentenza³³ ha riguardato il caso di due cittadini pachistani che, in ragione della loro appartenenza alla comunità Ahmadiyya, corrente minoritaria e riformatrice dell’Islam, avevano dovuto abbandonare il Pakistan³⁴, perché

³² Vedi UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale, Appartenenza a un determinato gruppo sociale [...], Il ruolo della persecuzione*, par. 14, cit., p. 4.

³³ C.G., dec., 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland v. Y. Z.* A commento di questa decisione, cfr. **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*, cit., 2012; **A. APOSTOLI**, *La Corte di Giustizia si pronuncia su richieste di riconoscimento dello status di rifugiato per motivi religiosi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2012, pp. 3772-3779.; **G. CELLAMARE**, *Il rischio di essere perseguitato per motivi religiosi può giustificare l’attribuzione dello status di rifugiato*, in *Guida al diritto*, n. 41, 2012, p. 94.

³⁴ In Pakistan il 96,4% della popolazione è musulmana, mentre i cristiani e gli induisti sono in forte minoranza con una percentuale di fedeli pari, rispettivamente, all’1,6% e all’1,9%. La Costituzione all’art. 2 stabilisce che l’Islam è la religione dello Stato e garantisce, agli artt. 20, 21 e 22, la libertà religiosa. Tuttavia, al di là della proclamazione formale della libertà di fede, le c.d. leggi penali sulla blasfemia (artt. 295b, 295c, 298a, 298b, 298c c.p.) limitano in modo rilevante le libertà dei non musulmani, punendo, ad esempio, con l’ergastolo o la pena di morte chi profana il corano o insulta il Profeta Maometto. A tali sanzioni, aggravate da una politica di oppressione delle minoranze favorita dal Ministero degli affari religiosi, si aggiungono diffusi fenomeni di conversione forzata dei cristiani all’Islam. La descritta situazione è talmente grave che l’UNHCR ha predisposto specifiche linee guida per la protezione delle minoranze religiose provenienti dal Pakistan. Con specifico riguardo alla minoranza degli ahmadi si chiarisce che «Le violenze e le discriminazioni contro gli ahmadi in Pakistan sono ampiamente documentate attraverso i secoli. Stando alle stime più prudenti, circa 600mila ahmadi vivono attualmente nel Paese. Essi rappresentano oltre il 97 per cento della popolazione di Rabwah, nella provincia del Punjab, il quartier generale della comunità ahmadi in Pakistan. L’Ahmadiyya Jama’at (movimento ahmadi) fu istituito ufficialmente in India nel 1889 come movimento riformatore dell’Islam. Nonostante gli ahmadi si considerino musulmani, alcune loro credenze sono diverse dalle interpretazioni sunnite tradizionali di concetti islamici fondamentali, incluso il considerare Maometto sigillo dei Profeti. Tali differenze dottrinali sono considerate blasfeme e contrarie all’Islam da parte dei musulmani tradizionalisti. Gli ahmadi - dichiarati minoranza non islamica nel 1974 - sono la minoranza religiosa che subisce le restrizioni legali e la discriminazione ufficializzata più severa in Pakistan. Le disposizioni sulla blasfemia, quelle “anti-ahmadi” e altre norme del diritto penale sono utilizzate, stando alle fonti, per prendere di mira e vessare i seguaci della fede ahmadi, nonché i convertiti a questo credo. Secondo la Commissione nazionale per la Giustizia e la Pace (National Commission of Justice and Peace), un’organizzazione per i diritti umani



vittime di violenze da parte della maggioranza musulmana sunnita, che, in più occasioni, aveva anche impedito ai richiedenti di praticare il proprio culto in pubblico. Sul piano dei contenuti di tutela protetti ai sensi dell'art. 9, par. 1, l. a), della direttiva 2004/83/CE, il Giudice di Lussemburgo ha sostenuto, chiarendo anche, come vedremo, il significato da attribuire alla nozione di persecuzione religiosa, che la direttiva tutela la nostra libertà, sia nel "*forum internum*" sia nel "*forum externum*". Allo *status* di rifugiato religioso corrisponde, quindi, una protezione della libertà di avere delle credenze o convinzioni e di manifestarle in condotte³⁵. Alla luce di questo orientamento, la Corte ha evidenziato il valore da riconoscere all'autonomia morale del singolo credente e ha escluso che la comunità confessionale di appartenenza possa decidere sull'importanza di una specifica pratica di culto. L'autorità che decide sulla domanda dovrà, quindi, valutare quanto il comportamento oggetto di persecuzioni sia centrale nell'identità spirituale del richiedente e in funzione di tale giudizio misurare il rischio al quale il soggetto si espone non rinunciando a specifici atti di professione di fede nello Stato di origine.

Con riguardo alla tutela del diritto all'obiezione di coscienza, l'art. 9, pr. 2, l. e), della direttiva 2011/95/UE, all'interno dell'elenco esemplificativo delle principali forme di persecuzione, qualifica come persecuzioni le "azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini [...]". In questa specifica prospettiva, il rifiuto delle armi, quando è motivato dalla volontà di non commettere crimini di guerra, crimini contro la pace, reati gravi o atti contrari alle finalità delle Nazioni Unite, può giustificare il riconoscimento dello *status* di rifugiato³⁶.

sostenuta dalla Chiesa cattolica del Pakistan, almeno 1.060 persone, tra cui 456 ahmadi, sono state denunciate per blasfemia tra il 1986 e il 2010. Almeno 67 ahmadi sono stati altresì denunciati per blasfemia nel 2010, mentre nel 2009 furono 57. Anche se - stando alle fonti - i nuovi casi di procedimenti per blasfemia contro gli ahmadi sono stati solo due nel 2011, è stato riferito un incremento delle accuse di blasfemia, comprese quelle contro gli ahmadi, in seguito agli omicidi di alto profilo del Governatore Taseer e del Ministro Bhatti all'inizio dello scorso anno. Stando a quanto riferito dalle fonti, i membri della comunità ahmadi sono spesso denunciati per reati di tipo religioso con motivazioni false oppure per risolvere controversie personali o commerciali»: vedi UNHCR, 14 maggio 2012, *Linee guida dell'UNHCR sull'eleggibilità per la valutazione delle necessità di protezione internazionale dei membri di minoranze religiose provenienti dal Pakistan*, p. 14 ss.

³⁵ Vedi C.G., dec., *Bundesrepublik Deutschland v. Y. Z.*, *Questioni pregiudiziali (prima e seconda questione)*, cit.

³⁶ In particolare, l'art. 9, par. 2, l. e), della direttiva 2011/95/UE, prevede che sono atti di persecuzione "azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini,



L'interpretazione di questa previsione è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia³⁷. Il caso riguardava un militare statunitense che, dopo aver svolto missioni in Iraq, come addetto alla manutenzione degli elicotteri, si era poi rifiutato di farvi ritorno, in quanto la partecipazione a questa guerra, ritenuta dal ricorrente contraria al diritto internazionale, lo avrebbe reso complice di crimini contro l'umanità. Per questo motivo, il militare rifiutava di partecipare a una nuova missione sul territorio iracheno e abbandonava l'esercito, chiedendo protezione internazionale alla Germania, Stato nel quale sorgeva la base militare americana. Il richiedente temeva, infatti, di subire persecuzioni per la sua diserzione, che sarebbe stata punita in sede penale dalla giustizia militare. Inoltre, il forte patriottismo diffuso negli Stati Uniti lo avrebbe reso vittima, in caso di rientro in patria, di una forte stigmatizzazione sociale, dal momento che la scelta di abbandonare le armi sarebbe stata giudicata una sorta di tradimento.

Sul piano dell'individuazione delle tutele che corrispondono a questa specifica fattispecie di rifugio, la Corte non ha ritenuto che la direttiva si rivolga solo al personale militare combattente, dal momento che, in senso umanitario, si vogliono proteggere tutti quei soggetti che in concreto, a prescindere dalla gerarchia o dalla natura della mansione svolta, hanno bisogno di essere tutelati rispetto al rischio di commettere atti contrari alla loro coscienza³⁸ che si sostanzino in crimini di guerra. In questa prospettiva, il beneficio della protezione internazionale non è limitato alle truppe da combattimento, ma esteso "alle sole altre persone che esercitano funzioni tali da poterle indurre, in modo sufficientemente diretto e con ragionevole plausibilità, a partecipare"³⁹ ad atti contrari al diritto umanitario. Tale posizione della Corte appare in continuità con le osservazioni sviluppate dall'UNHCR nelle già richiamate linee guida

reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2".

³⁷ Cfr. C.G., dec., 26 febbraio 2015, *Andre Lawrence Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13.

³⁸ In senso conforme, nelle conclusioni formulate dall'avvocato generale, si propone una garanzia anche per gli obiettori parziali, cioè per coloro la cui coscienza non disapprova tutte le guerre, come avviene invece per i pacifisti, ma uno specifico conflitto per ragioni politiche, etniche o morali. L'avvocatura propone anche in questo caso un modello ampio di tutela della coscienza rispetto ai diversi livelli di conflitto che si possono determinare tra morale personale e doveri militari. Vedi Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, 11 novembre 2014, Causa C-472/13, *Andre Lawrence Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*.

³⁹ Vedi C.G., dec., *Andre Lawrence Shepherd c. Bundesrepublik Deutschland*, par. 38, *Questioni pregiudiziali (Questioni dalla prima alla settima)*, cit.



sull'obiezione di coscienza al servizio militare, nella parte in cui l'Alto Commissariato sostiene che

“se è probabile che il o la richiedente vada a svolgere un ruolo che esclude l'esposizione al rischio di partecipare agli atti in questione - ricoprendo, per esempio, una posizione da non combattente, come quella di cuoco, o solamente ruoli di supporto logistico o tecnico - difficilmente sarà dimostrabile la presenza di persecuzione, a meno che non concorrano altri fattori. Tra questi si può annoverare il collegamento tra il ruolo di supporto logistico o tecnico del o della richiedente e la prevedibilità di commettere (o contribuire a commettere) reati in violazione del diritto internazionale umanitario o del diritto penale internazionale. Inoltre, i motivi per cui il o la richiedente fa obiezione - a prescindere dalla prevedibilità o dall'improbabilità della commissione di reati legati alle sue attività - possono essere sufficienti per qualificarlo come obiettore di coscienza”⁴⁰.

4 - Le condizioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato religioso

Le condizioni di riconoscimento del diritto di libertà religiosa, ai sensi della normativa internazionale sull'asilo, definiscono i due presupposti per l'accesso allo *status* di rifugiato religioso. Tali presupposti coincidono: in senso generale, con la persecuzione subita o temuta e la buona fede del richiedente in ordine alla dichiarata fede o convinzione⁴¹; in senso specifico, a ulteriori criteri (qualità di personale militare, determinatezza del conflitto armato, assenza di clausole di coscienza), anche se solo con riguardo alla particolare categoria di obiettore di coscienza definita all'art. 9, par. 2, l. e), della direttiva 2011/95/UE.

Sul piano universale, l'art. 1 della Convenzione di Ginevra richiama il concetto di persecuzione all'interno della definizione dello *status* di rifugiato. Il rifugiato religioso, in particolare, è colui che ha un giustificato timore di essere perseguitato nel paese di origine in ragione del credo professato.

La nozione di persecuzione religiosa è stata interpretata dall'UNHCR, prima all'interno del Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello *status* di rifugiato⁴² e poi nelle già evocate linee

⁴⁰ Cfr. UNHCR, 12 novembre 2014, *Linee guida in materia di protezione internazionale [...], Obiezione ai mezzi e ai metodi di guerra [Condotta delle parti]*, par. 29, cit., p. 10 ss.

⁴¹ Sul punto vedi J.C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The law of refugees status*, 2^a ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 399.

⁴² Cfr. UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri [...]*, l. b) *Interpretazione di alcuni*



guida sui richiedenti protezione per motivi religiosi. All'interno delle linee guida del 2004, l'Alto Commissariato ha chiarito il legame tra il motivo religioso e lo status di perseguitato e identificato la nozione di persecuzione, muovendo da due requisiti, rispettivamente, di carattere giuridico-formale e valutativo-fattuale.

Con riguardo al rapporto tra persecuzione e perseguitato, l'UNHCR sottolinea che

“Les travaux préparatoires de la Convention de 1951 indiquent que la persécution pour motifs religieux a été conçue et acceptée comme une partie intégrante de la définition du réfugié tout le long du processus d'élaboration”⁴³.

Sul piano giuridico-formale, il concetto di persecuzione religiosa viene definito come una compressione delle libertà dello spirito che eccede i limiti previsti all'art. 18, terzo comma, del Patto sui diritti civili e politici⁴⁴. In questi termini, nella dialettica tra autorità e libertà, solo limitazioni disciplinate dalla legge per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica, garanzia dei diritti altrui potranno risultare legittime e non persecutorie, diversamente altri tipi di costrizioni potranno integrare trattamenti illegittimi⁴⁵.

Nel definire cosa si debba intendere per persecuzione, le linee guida non pongono il rapporto tra atti persecutori e atti discriminatori, secondo un'impostazione di reciproca esclusione: una persecuzione integra sempre trattamenti discriminatori, anche se non è, in tutti i casi, vero il contrario. Infatti,

“dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile, il faut faire une distinction entre la discrimination qui résulte en un simple traitement de faveur et la discrimination qui equivaut à une persécution parce que, par effet cumulatif ou à elle seule, elle restreint gravement le jouissance par le demandeur”⁴⁶.

termini, n. 3) *Per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche*, l. c) *Religione*, cit., p. 19.

⁴³ Vedi UNHCR, 28 aprile 2004, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]*, II. *Analyse de fond*, A. *Définition du terme «religion»*, par. 4, cit., p. 3.

⁴⁴ In particolare, la previsione dispone che: “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”.

⁴⁵ Sul concetto di restrizione legittima alla libertà di religione vedi Comitato dei diritti dell'uomo, 27 settembre 1993, *Observation générale No.22: Article 18 (Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion)*, par. 8, p. 3.

⁴⁶ Vedi UNHCR, 28 aprile 2004, *Principes directeurs sur la protection internationale:*



Sul piano fattuale, la valutazione se uno o più trattamenti discriminatori integrino una persecuzione deve essere effettuata caso per caso in funzione della gravità della violazione, che in concreto si è prodotta o che rischia di prodursi a danno del richiedente. Tale gravità può essere dedotta da diversi indici, a parere dell'UNHCR, come l'importanza che la pratica religiosa sanzionata riveste per il ricorrente, la legittimità di talune limitazioni finalizzate a impedire delle attività illecite religiosamente motivate, la severità delle sanzioni applicate a chi non rispetta le costrizioni imposte. In senso ulteriore, l'Alto Commissariato esclude una corrispondenza tra normative discriminatorie in vigore nello Stato di origine e persecuzioni, quando le normative sono inapplicate o poco afflittive, e chiarisce che specifici comportamenti, come la conversione forzata o l'obbligo di partecipare a pratiche religiose, integrano in ogni caso delle persecuzioni⁴⁷. Le considerazioni richiamate restituiscono un concetto concreto di persecuzione religiosa e affidano, in definitiva, alle procedure di valutazione delle domande il compito di stabilirne nel caso di specie la sussistenza.

La condizione di perseguitato deve essere valutata, quindi, sul piano della concreta gravità delle violazioni subite o temute da ciascun richiedente. In questi termini, per valutare la gravità della violazione, è utile l'elenco delle possibili fattispecie di persecuzione religiosa delineato dall'Alto Commissariato. In particolare, in alcuni paesi la presenza di sistemi teocratici o di forti corrispondenze tra appartenenza politica e appartenenza confessionale origina conflitti sia tra gruppi religiosi diversi sia all'interno di una stessa confessione e crea pressioni sui membri di culti di minoranza, vittime di conversioni forzate o di regole giuridiche, soprattutto in materia penale, fortemente ispirate alla religione dominante⁴⁸.

Demands d'asile fondées sur la religion [...], 1. b) *Crainte fondée de persécution*, 1. c) *Discrimination*, cit., p. 7.

⁴⁷ Vedi UNHCR, 28 aprile 2004, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demands d'asile fondées sur la religion [...]*, II. b) *Restrictions ou limitations à l'exercice de la liberté religieuse*, c) *Discrimination*, d) *Conversion forcée*, e) *Soumission forcée ou adhésion forcée à des pratiques religieuses*, cit., pp. 6-9.

⁴⁸ L'UNHCR chiarisce che: *"La persécution pour des motifs religieux peut donc prendre diverses formes. Selon les circonstances propres à chaque cas, y compris l'effet sur la personne concernée, il peut s'agir, par exemple, de l'interdiction de faire partie d'une communauté religieuse, de célébrer le culte en communauté avec d'autres en public ou en privé, de recevoir une instruction religieuse ou de la mise en œuvre de mesures discriminatoires graves envers des personnes du fait qu'elles pratiquent leur religion, appartiennent à une communauté religieuse donnée ou sont assimilées à cette dernière ou ont changé de confession. 8 De même, dans les communautés dans lesquelles il existe une religion dominante ou lorsqu'il y a une corrélation étroite entre l'Etat et les institutions religieuses, la discrimination du fait de ne pas adopter la religion dominante ou de ne*



Guardando al diritto dell'Unione Europea, la direttiva 2011/95/UE definisce all'art. 9, par. 1, la persecuzione come una violazione grave dei diritti umani e in particolare di quei diritti inderogabili ai sensi dell'art. 15, par. 2, della CEDU. Un soggetto, quindi, che in ragione del credo professato rischi la vita, la schiavitù, il lavoro forzato o una condanna penale in assenza di una previsione di legge, sarà sempre ritenuto vittima di una persecuzione. Al di là di questa ipotesi, la condizione di perseguitato è integrata quando il trattamento deteriore non è stato unitario, ma si è espresso in violazioni plurime, che, valutate nel loro complesso, hanno prodotto un grave vulnus alla libertà morale del richiedente. Le persecuzioni possono essere, inoltre, già state subite dal soggetto oppure essere temute⁴⁹.

La nozione di persecuzione religiosa è stata, ulteriormente, specificata dalla Corte di Giustizia nella già citata sentenza del 2012 Bundesrepublik Deutschland c. X e Y. Il giudice di Lussemburgo, in particolare, ha chiarito che gli atti gravi di violazione della libertà di religione non devono essere individuati in funzione "dell'elemento della libertà di religione che viene lesa, bensì della natura della repressione esercitata sull'interessato e delle conseguenze di quest'ultima". In questi termini, non è sostenibile una distinzione a priori tra contenuti essenziali e contenuti non essenziali della libertà religiosa, dal momento che

"l'articolo 10, paragrafo 1, lettera b) della direttiva abbraccia anche la partecipazione a cerimonie pubbliche di culto, singolarmente o in comunità" e "il divieto di siffatta partecipazione può costituire un atto sufficientemente grave ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a) della direttiva e, quindi, una persecuzione"⁵⁰.

Questi argomenti forniscono un'importante precisazione della definizione di persecuzione religiosa: è, infatti, la natura intrinsecamente grave della

pas se conformer à ses pratiques pourrait équivaloir à une persécution dans certains cas. 9 La persécution peut être inter-religieuse (elle vise les membres ou les communautés de religions différentes), intra-religieuse (au sein de la même religion mais entre différentes sectes, ou parmi les membres de la même secte) ou une combinaison des deux. 10 Le demandeur peut appartenir à une minorité ou à une majorité religieuse. Les demandes d'asile fondées sur la religion peuvent également émaner de personnes au sein de couples dont les époux appartiennent à des religions différentes", Vedi UNHCR, 28 aprile 2004, Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion, cit., p. 5.

⁴⁹ Vedi Capo II - Valutazione delle domande di protezione internazionale, art. 4 - Esame dei fatti e delle circostanze, par. 3, l. b), Direttiva 2011/83/UE, ove si specifica che il richiedente "deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni [...]".

⁵⁰ Per le citazioni, vedi C.G., dec., 5 settembre 2012, Bundesrepublik Deutschland c. X e Y, cit.



violazione della libertà morale, subita o temuta, a qualificare, ai sensi della direttiva, la natura persecutoria di un atto.

Con riguardo alla valutazione del timore fondato di subire persecuzioni, il giudice europeo non ritiene che le autorità debbano considerare la possibilità di evitare il pregiudizio, rinunciando al comportamento stigmatizzato. Se questo avvenisse, si annullerebbero del tutto le finalità della protezione internazionale: la libertà morale della persona non sarebbe protetta rispetto alla lesione subita o temuta, in quanto si riterrebbe accettabile che il soggetto si adegui alle pretese di chi lo perseguita⁵¹.

La sincerità dei richiedenti asilo, rispetto alla dichiarata identità religiosa o filosofica, costituisce la seconda condizione per il riconoscimento dello *status* di rifugiato⁵². Il richiedente, infatti, non solo deve dimostrare il fondato timore di essere perseguitato, ma anche il rapporto che lo lega alle dottrine qualificate come oppresse.

Da questo punto di osservazione, la normativa internazionale può essere analizzata sulla base di due distinti criteri legati rispettivamente: al rapporto tra perseguitato e credenza o convinzione, al momento temporale in cui interviene l'adesione alla dottrina perseguitata. Dal primo punto di vista, le fonti internazionali, a seconda dei casi, sono state interpretate⁵³ o

⁵¹ Sul punto, la Corte di Strasburgo aveva, in un primo tempo, manifestato un orientamento divergente rispetto alla Corte di Giustizia, sostenendo che il modo discreto del ricorrente di vivere la propria conversione all'Islam non lo avrebbe esposto a persecuzioni nel Paese di origine, stante l'impossibilità per le autorità iraniane di venire a conoscenza della sua conversione: vedi C.edu, dec., F.G. c. *Svezia*, 16 gennaio 2014. Sul punto, cfr. **P. ANNICCHINO**, *Persecuzioni religiose e diritto d'asilo nella giurisprudenza delle Corti sovranazionali europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2014, p. 10.

⁵² Vedi **F. PÉREZ-MADRID**, *Asylum in case of religious persecution*, cit., p. 84 ss.

⁵³ Con riguardo all'interpretazione della Convenzione di Ginevra, l'UNHCR ha chiarito che «*Il n'est pas nécessairement pertinent d'établir la sincérité de la croyance, de l'identité et/ou d'une certaine manière de vivre dans chaque cas. Il peut ne pas s'avérer nécessaire, par exemple, qu'une personne (ou un groupe) déclare qu'elle appartient à telle religion, qu'elle respecte telle foi religieuse ou qu'elle observe telles pratiques religieuses dès lors que le persécuteur impute ou attribue cette religion, cette foi ou ces pratiques à cette personne ou à ce groupe. Comme cela est développé au paragraphe 31 ci-dessous, il n'est pas non plus nécessaire que le demandeur connaisse ou comprenne quoi que ce soit à propos de la religion s'il a été identifié par d'autres comme appartenant à ce groupe et s'il a des craintes de persécution pour cette raison. Une personne (ou un groupe) peut être persécutée pour des motifs religieux même si elle ou d'autres membres du groupe nient catégoriquement le fait que leur croyance, leur identité et/ou leur manière de vivre constituent une "religion"*»: cfr. UNHCR, 28.04.2004, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]*, II, par. a), *Définition du terme «religion»*, n. 9, cit., p. 4.



prevedono⁵⁴ la tutela di due diverse tipologie di rapporto tra richiedente e credenze o convinzioni stigmatizzate. In particolare, potrà essere considerato perseguitato per motivi religiosi sia chi aderisce a credenze o convinzioni represses sia chi, a prescindere dalle effettive opzioni morali personali, sia percepito nel contesto come aderente a una dottrina oggetto di vessazioni. Nel presente studio, si propone per la prima tipologia di perseguitato la denominazione di “credente reale”, mentre per la seconda tipologia quella di “credente percepito”.

Il credente reale deve dimostrare la propria sincerità, mentre il credente percepito non deve argomentare, come si vedrà tra breve, su un legame con dottrine che non gli appartengono, ma provare la diversa circostanza che il persecutore gli imputi credenze o convinzioni diverse da quelle realmente professate.

Le nozioni proposte (credente reale, credente percepito), peraltro, possono essere estese anche all’esercizio collettivo della libertà religiosa, in quanto l’UNHCR distingue tra gruppi stigmatizzati per le credenze o convinzioni realmente professate e gruppi la cui identità confessionale derivi da una dottrina imputata dal persecutore. In questa ulteriore prospettiva, si può distinguere tra gruppi perseguitati percepiti e gruppi perseguitati reali⁵⁵.

La dimostrazione della buona fede della persona, inoltre, non sempre è supportata dalla circostanza di aver già subito trattamenti deteriori. Molti aderenti a minoranze vessate, per il timore di subire violenze, non manifestano, infatti, le proprie credenze o convinzioni nella sfera pubblica e, quindi, la loro credibilità si basa sulle sole dichiarazioni. Tale circostanza, come si vedrà più nel dettaglio tra breve, non è ostativa all’ottenimento dello *status* se la persona dimostra di aver fatto ogni sforzo per fornire gli elementi necessari a motivare la propria domanda e, in ogni caso, un tale tentativo sarà più semplice in presenza di una affiliazione a un gruppo la cui condizione di persecuzione sia nota ed emerga da rapporti di organizzazioni internazionali o *no profit*⁵⁶.

⁵⁴ In questo senso, l’art. 10, par. 2, della direttiva 2011/95/UE, all’interno dell’enumerazione dei motivi di persecuzione, chiarisce che “nell’esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente posseda 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”.

⁵⁵ Vedi n. 47.

⁵⁶ L’UNHCR all’interno delle linee guida sulla protezione internazionale per motivi religiosi ha trattato queste problematiche, evidenziando che «*chaque demande doit être examinée au fond à la lumière des circonstances propres à chaque cas. Il convient d’examiner notamment la situation personnelle du demandeur et ses expériences, ses convictions religieuses,*



Con riguardo al momento temporale di adesione alla dottrina perseguitata, la credibilità del richiedente assume particolare importanza quando la religione può essere causa di persecuzioni nello Stato di origine perché frutto di una conversione avvenuta nel paese di arrivo. In questi casi, c.d. di rifugio *sur place*, l'interrogativo sulla buona fede della persona si mostra di particolare rilievo, dal momento che la fase temporale in cui è intervenuto il passaggio a una nuova religione potrebbe essere sintomatica di un mero calcolo opportunistico della persona, strumentale all'ottenimento dello *status* di rifugiato⁵⁷. Può accadere, infatti, che un migrante economico, privo di *chances* per accedere alla protezione internazionale, dichiari la propria conversione al solo fine di poter motivare un fittizio timore di subire persecuzioni, se il Paese di provenienza sanziona penalmente l'apostasia⁵⁸.

Con specifico riguardo alla fattispecie di obiezione di coscienza prevista all'art. 9, par. 2, l. e), della direttiva 2011/95/UE, la Corte di Giustizia, all'interno della già citata decisione, ha identificato tre specifici criteri (qualità di personale militare, determinatezza del conflitto armato, assenza di clausole di coscienza), per il riconoscimento all'obiettore dello *status* di rifugiato. In particolare, "la qualità di personale militare costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per beneficiare della protezione". È, infatti, necessario che il rifiuto di prestare il servizio militare avvenga all'interno di un conflitto determinato. Solo la cognizione delle caratteristiche del singolo conflitto, da parte dell'autorità che decide sulla

son identité et/ou sa manière de vivre, l'importance que cela revêt pour lui, l'effet des restrictions sur lui, la nature de son rôle et de ses activités au sein de sa religion, la question de savoir si le persécuteur en a eu connaissance ou pourrait en avoir connaissance et si elles pourraient donner lieu à un traitement atteignant le niveau d'une persécution. Dans ce contexte, la crainte fondée "n'a pas besoin d'être basée sur l'expérience personnelle du demandeur". Ainsi, le sort subi par des amis ou des parents ou par d'autres membres du même groupe religieux, c'est-à-dire par d'autres personnes dans des circonstances comparables, "peut attester que la crainte du demandeur d'être lui-même tôt ou tard victime de persécutions est fondée", vedi UNHCR, 28 aprile 2004, "Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]", l. b) Crainte fondée de persécution, par. a), n. 14, cit., p. 6 ss.

⁵⁷ 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*, vol. 27, n. 4, 2015, pp. 649-666.

⁵⁸ Sul punto, l'UNHCR ha sostenuto che «des activités soi-disant "intéressées" ne créent pas de crainte fondée de persécution pour un motif de la Convention dans le pays d'origine du demandeur si la nature opportuniste de ces activités est évidente pour tous, y compris pour les autorités du pays, et que le retour de l'intéressé n'auraient pas des conséquences négatives graves»: vedi UNHCR, 28 aprile 2004, "Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]", III. *Questions de procédure*, l. c) *Conversion postérieur au départ*, par. 36, cit., p. 14.



domanda di protezione, fornisce elementi per valutare l'esistenza di una persecuzione. Inoltre, per ottenere lo *status* di rifugiato, il rifiuto deve rappresentare la sola soluzione per sottrarsi all'obbligo militare. Infatti, 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.

5 - La procedura di valutazione delle domande

Nelle procedure statali di verifica delle domande di protezione internazionale, l'autorità procedente deve accertare la credibilità del richiedente in relazione al nesso causale tra il timore di subire persecuzioni e il motivo religioso.

L'UNHCR -all'interno delle già citate linee guida sui richiedenti asilo per motivi religiosi- ha individuato una serie di buone prassi che devono guidare le autorità nazionali durante le procedure di esame dei richiedenti e questo al fine di raggiungere un giudizio obiettivo sulla sincerità delle dichiarazioni⁵⁹. Il modo di vivere la stessa fede religiosa può, infatti, cambiare in funzione della specifica chiesa di appartenenza, del paese di provenienza oppure del legame, come avviene per le società tribali, con tradizioni legate a singoli territori. Chi conduce le interviste deve, quindi, documentarsi sulla realtà geografica di provenienza dei richiedenti⁶⁰, sulla variabilità delle pratiche interne a uno stesso credo, anche ricorrendo a esperti in scienze sociali delle religioni oppure a testimonianze di fedeli dello stesso gruppo confessionale del richiedente. In questo contesto, non si

⁵⁹ Vedi UNHCR, 28 aprile 2004, "*Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]*", III. *Questions de procédure*, cit., p. 11 ss.

⁶⁰ Sulla necessità, per gli organi che decidono sulle domande, di ricercare informazioni sui paesi di origine dei rifugiati, l'UNHCR ha redatto apposite schede che, nel loro complesso, costituiscono un vero e proprio *vademecum* per gli operatori al fine di una corretta e completa ricostruzione del contesto di riferimento nel quale si collocano le singole richieste di asilo. Infatti, "nell'analisi della situazione di provenienza del richiedente asilo, è importante che l'autorità decisionale abbia una visione chiara del quadro generale di riferimento e che disponga di informazioni in merito alle politiche e pratiche adottate dagli agenti di persecuzione, in particolare verso le persone che si trovano in una situazione simile a quella del richiedente": vedi UNHCR, 18 aprile 2016, *La ricerca di informazioni sui paesi di origine dei rifugiati*, p. 7. Uno strumento utile nella valutazione è costituito anche dalle *Country of Origin Information* (c.d. COI). Le COI sono documenti redatti da organismi istituzionali o ONG, che forniscono informazioni sui paesi nel mondo dove avvengono fenomeni di persecuzione.



devono utilizzare stereotipi, come avviene quando il fenomeno religioso è ridotto ai soli atti di professione della fede conosciuti dall'autorità che conduce le audizioni. Anche gli interpreti devono disporre di un'adeguata preparazione per garantire una traduzione capace di restituire tutto il lessico utilizzato dallo straniero nella narrazione della propria storia.

Per realizzare una obiettiva valutazione della buona fede della persona, inoltre, le domande devono avere caratteristiche precise di forma e contenuto. Quanto alla forma, le domande devono essere aperte e permettere al richiedente *“d'expliquer la signification personnelle de la religion pour lui, les pratiques qu'il a adoptées [...] ou tout autre facteur pertinent pour expliquer ses raisons de craindre d'être persécuté”*. Con riguardo al contenuto, non è necessario porre questioni specifiche di natura teologica, dal momento che un richiedente può essere sinceramente religioso, ma non aver ricevuto -anche a causa della situazione persecutoria in cui è vissuto- una specifica educazione spirituale e quindi non conoscere i testi o i significati delle pratiche di devozione alla base della religione dichiarata come propria. Così la persona potrà essere ritenuta sinceramente cristiana, pur non conoscendo a memoria i dieci comandamenti. In definitiva, non vi è una necessaria corrispondenza tra persecuzione e cultura religiosa, dal momento che *“des personnes peuvent être persécutées du fait de leur religion même si elles n'ont qu'une connaissance limitée et superficielle de ses principes ou de ses pratiques”*⁶¹. Rispettare la libertà religiosa dei richiedenti protezione implica, nel modello di valutazione sulla credibilità tracciato dall'UNHCR, la valorizzazione della dimensione personale dei fenomeni di fede, in quanto tali fenomeni non sempre sono codificati nell'affiliazione a un gruppo perseguitato. La descritta atipicità può, peraltro, accentuarsi, ad avviso dell'Alto Commissariato, all'interno di pratiche sincretiche nate dall'osmosi tra le originarie credenze animiste e le diverse dottrine del cristianesimo missionario⁶² o quando il soggetto rivendica la propria autonomia, non uniformandosi alle teologie o alle ortoprassi canonizzate dalle autorità religiose⁶³.

⁶¹ UNHCR, 28 aprile 2004, *“Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]”*, III. *Questions de procédure*, b) *Crédibilité*, par. 29-30, cit., p. 12.

⁶² In questi casi, infatti, *“les communautés peuvent utilement adapter leurs pratiques religieuses ou leur foi ou les combiner avec leurs pratiques et leurs croyances plus traditionnelles, en particulier lorsque la religion a été introduite dans une communauté avec des traditions anciennes. Par exemple, le demandeur peut ne pas être capable de faire la distinction entre les pratiques chrétiennes et les pratiques animistes”*: vedi UNHCR, 28 aprile 2004, *“Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]”*, III. *Questions de procédure*, I. b) *Crédibilité*, par. 30, cit., p. 12.

⁶³ Nello stesso senso, la Corte di giustizia ha sottolineato che la credibilità dei ricorrenti



Con specifico riguardo ai rifugiati *sur place*, l'UNHCR evidenzia la necessità di indagare la sincerità della conversione valutando le circostanze che l'hanno indotta. Devono, in particolare, essere accertate le connessioni tra la fede originaria e quella nuova, anche nel senso di ricostruire le eventuali critiche che il soggetto ha sviluppato verso la vecchia religione e che ne hanno motivato l'abbandono. Tali giudizi possono legarsi a qualità esistenziali della persona, come il genere o l'orientamento sessuale, oppure essere maturati alla luce del processo di sensibilizzazione al nuovo credo. Al di là del dato psicologico e personale, continua l'Alto Commissariato, l'affiliazione alla nuova religione può emergere anche in prove tangibili di ingresso e partecipazione alla nuova comunità di fede e a questi fini possono essere prodotti, ad esempio, certificati di battesimo o dichiarazioni delle autorità religiose di riferimento⁶⁴.

Con riferimento ai credenti percepiti, l'UNHCR sottolinea, inoltre, che in questi casi

“Il n'est pas nécessairement pertinent d'établir la sincérité de la croyance, de l'identité et/ou d'une certaine manière de vivre [...] Il peut ne pas s'avérer nécessaire, par exemple, qu'une personne (ou un groupe) déclare qu'elle appartient à telle religion, qu'elle respecte telle foi religieuse ou qu'elle observe telles pratiques religieuses dès lors que le persécuteur impute ou attribue cette religion, cette foi ou ces pratiques à cette personne ou à ce groupe”⁶⁵.

L'Unione Europea ha recepito l'esigenza - espressa dall'Alto Commissariato con riguardo ai diversi motivi di persecuzione - di non rendere rigida l'istruttoria ai fini dell'accertamento della credibilità, prevedendo un modello attenuato di onere della prova a carico dei richiedenti asilo.

In senso generale, ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2011/95/UE, l'onere dello straniero di fornire tutti gli elementi utili a sostegno della propria domanda è attenuato sia da un dovere di cooperazione dello Stato membro sia dalla circostanza che, a certe condizioni, non è richiesta la prova in ordine a tutte le dichiarazioni fornite dal richiedente per motivare la propria domanda⁶⁶.

non debba essere ridotta a un giudizio di identità tra esercizio individuale ed esercizio collettivo della libertà religiosa: vedi C.G., dec., 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland c. X e Y*, dec. cit.

⁶⁴ UNHCR, 28 aprile 2004, *“Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]”*, III. *Questions de procédure, c) Conversion postérieure au départ*, par. 29-34-35-36, cit., pp. 13-14.

⁶⁵ UNHCR, 28 aprile 2004, *“Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion [...]”*, II. *Analyse de fond, a) Définition du terme « religion »*, p. 3.

⁶⁶ In particolare, l'art. 4, par. 5, della direttiva 2011/95/UE, prevede che: “Quando gli Stati membri applicano il principio in base al quale il richiedente è tenuto a motivare la sua



In senso specifico, la direttiva procedure del 2013 prevede che le autorità nazionali, che valutano le domande di asilo, possano ricorrere a esperti, ai fini della valutazione di “aspetti particolari come quelli di ordine [...] culturale, religioso [...]”⁶⁷.

Con riguardo ai poteri istruttori delle autorità nazionali, appare utile un riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, riguardante un convertito *sur place*⁶⁸. Il caso, in particolare, vedeva come ricorrente un cittadino iraniano che, dopo aver fatto domanda di asilo per motivi politici in Svezia, si era convertito al cristianesimo in una chiesa battista svedese⁶⁹.

domanda di protezione internazionale e qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) il richiedente ha compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una spiegazione soddisfacente dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto buoni motivi per ritardarla; e) è accertato che il richiedente è in generale attendibile”.

⁶⁷ Vedi art. 10, par. 3, l. d), Direttiva 2013/32/UE, cit.

⁶⁸ Il ricorso, rigettato in primo grado dalla Corte di Strasburgo, che aveva ritenuto che non vi fossero elementi per supporre che le autorità iraniane fossero a conoscenza della conversione al cristianesimo del ricorrente, è poi stato accolto dalla Grande Camera: vedi C. edu, G.C., sent., *F.G. c. Svezia*, 23 marzo 2016.

⁶⁹ Nel caso di specie, il richiedente durante le procedure interne di audizione, davanti all'ufficio immigrazione svedese, pur confermando le ragioni politiche delle persecuzioni subite in Iran, aggiungeva di essersi convertito al cristianesimo e presentava la dichiarazione di un pastore battista che confermava l'adesione dello straniero alla sua chiesa. Il cittadino iraniano, comunque, chiariva di non voler utilizzare questa scelta per riformulare la sua domanda di asilo. La conversione rappresentava, infatti, un avvenimento del tutto privato, la cui importanza sarebbe stata sminuita dall'allegazione come nuova circostanza di rischio nella procedura di protezione. In quella stessa sede, peraltro, il ricorrente forniva la propria percezione del cristianesimo in rapporto a un giudizio negativo sull'Islam, ritenuto la causa dei problemi del suo paese. In particolare, non riteneva il cristianesimo una religione al pari dell'Islam, bensì una “sorta di amore per Dio”. Questa affermazione veniva supportata con citazioni testuali delle sacre scritture, anche se si ribadiva la volontà di non far valere la conversione come causa di possibili persecuzioni.

A conclusione dei diversi gradi di giudizio il ricorrente, che nel frattempo aveva aderito a una nuova chiesa libera, si vedeva rigettata la domanda di protezione e per l'effetto era destinatario di un ordine di espulsione esecutivo. In particolare, la Corte d'Appello non autorizzava il ricorrente a impugnare la decisione di primo grado, anche se nelle difese lo straniero chiariva che la sua conversione aveva perso, nelle more del giudizio, l'originario carattere privato, dal momento che le cerimonie celebrate all'interno della nuova chiesa erano state filmate e diffuse su internet, circostanza confermata in una lettera della nuova parrocchia. Le autorità iraniane, quindi, sarebbero venute a conoscenza della sua



Lo straniero non aveva, tuttavia, ottenuto lo *status* di rifugiato ed era stato raggiunto da un provvedimento di espulsione. Il parametro, rispetto al quale la corte ha valutato presunte violazioni dei diritti del richiedente protezione, non ha coinciso con il diritto di asilo, che né la CEDU né i protocolli addizionali sanciscono. La Corte può garantire, infatti, tutele connesse alla protezione internazionale, valutando che i provvedimenti di espulsione non violino gli articoli 2 e 3 della CEDU. Il rimpatrio dello straniero non deve, quindi, metterne in pericolo la vita o esporre la persona al rischio di subire torture o trattamenti inumani o degradanti.

La Grande Camera, concludendo nel senso di una potenziale violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU in relazione alla mancata valutazione da parte delle autorità svedesi delle conseguenze della conversione del ricorrente in caso di rimpatrio Iran, per i profili qui di interesse, ha sostenuto che

“[...] indépendamment de l’attitude du requérant, les autorités nationales compétentes ont l’obligation d’évaluer d’office tous les éléments portés à leur connaissance avant de se prononcer sur l’expulsion de l’intéressé vers l’Iran”⁷⁰.

Questo passaggio della motivazione permette di enucleare un importante principio in relazione al modello istruttorio di valutazione delle domande di asilo: in tutti i casi nei quali il rischio di rimpatrio possa comportare lesione di diritti inderogabili, come il diritto alla vita, le autorità statali non sono vincolate ai motivi dedotti nel *petitum* dagli interessati, qualora vengano a conoscenza di ulteriori fattori di rischio omessi dai richiedenti⁷¹. La sincerità del richiedente, quindi, non sarebbe necessaria a valutare il verificarsi di possibili persecuzioni, quando le omissioni dello straniero lo espongono a un serio nocumento alla sua integrità fisica o

conversione, ritenendolo colpevole del delitto di apostasia in caso di rientro in Iran.

⁷⁰ Vedi *F.G. c. Svezia*, par. 156, l. b) - *La conversion du requérant*, dec. cit.

⁷¹ La Grande Camera, in particolare, ha ritenuto che la situazione personale del ricorrente debba essere riconsiderata e approfondita dalle autorità svedesi. Al di là, infatti, della posizione contraddittoria tenuta dallo straniero davanti a tali autorità rispetto al significato della sua conversione in relazione al timore di subire persecuzioni, la Svezia non ha mai valutato il rischio che l'adesione al cristianesimo avrebbe comportato in caso di espulsione. Peraltro, il richiedente ha nel tempo ampliato le sfere di libertà legate alla sua nuova fede e, al di là della diffusione in rete della nuova affiliazione, in diverse dichiarazioni ha chiarito che mai avrebbe rinunciato in Iran a manifestare il proprio credo nella sfera pubblica. In questa prospettiva, alla luce anche di quanto sostenuto dalle associazioni intervenute nel giudizio, le quali hanno confermato che in Iran i cristiani convertiti costituiscono un gruppo perseguitato, le autorità svedesi dovranno riconsiderare le conseguenze della conversione e in difetto incorreranno in una violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU.

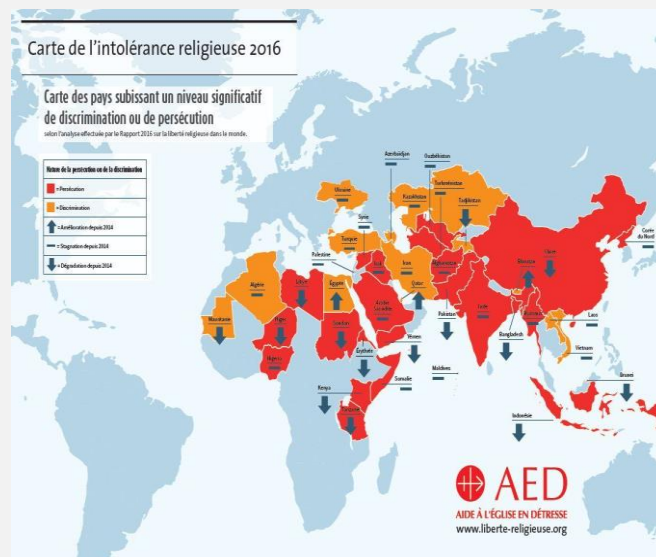


morale. Con riguardo alla dimensione religiosa, perciò, il richiedente non sarebbe libero di scegliere se dichiarare o nascondere la propria fede, quando una tale omissione comporterebbe una errata valutazione del rischio di subire persecuzioni e una conseguente espulsione disposta in violazione degli articoli 2 e 3 della CEDU.

6 - Conclusioni

In conclusione, il fenomeno delle persecuzioni religiose ha assunto una dimensione sempre più rilevante sia sul piano sociale sia sul piano giuridico.

Sul piano sociale, da una lettura delle statistiche sull'andamento delle persecuzioni religiose a livello mondiale, si può, infatti, trarre una tendenza in crescita del fenomeno⁷², che appare ben rappresentato nella *Carte de l'intolérance religieuse 2016*:



⁷² Come si legge, infatti, nel rapporto pubblicato quest'anno dal Pew Research Center, «the share of countries with “high” or “very high” levels of government restrictions [...] ticked up from 24% in 2014 to 25% in 2015. Meanwhile, the percentage of countries with high or very high levels of social hostilities [...] increased in 2015, from 23% to 27% [...] When looking at overall levels of restrictions in 2015 -whether resulting from government policies and actions or from hostile acts by private individuals, organizations or social groups- the new study finds that 40% of countries had high or very high levels of restrictions, up from 34% in 2014»: cfr. **PEW RESEARCH CENTER**, *Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend* (disponibile in www.pewforum.org). Guardando al diverso dato del numero dei richiedenti asilo in Europa, questo dato è passato da 626.960 nel 2014 a 1.321.600 nel 2015. Nel giro di un anno, quindi, il numero di richiedenti è più che raddoppiato (Fonte: Eurostat).



Sul piano giuridico, lo *status* di rifugiato religioso sembra aver innovato la nozione di libertà religiosa e determinato un'interessante circolazione dei modelli di garanzia delle libertà dello spirito tra fonti universali, fonti europee e fonti nazionali.

Dal primo punto di vista, lo *status* di rifugiato pare innovare il significato giuridico della libertà religiosa attraverso nuovi contenuti di protezione che si esprimono: nella fattispecie di credente percepito o gruppo percepito, nella nozione di gruppo perseguitato.

Lo *status* di credente percepito o gruppo percepito appare una totale novità rispetto al novero delle accezioni, tradizionalmente, associate alla libertà di religione e conferma un effetto di specificazione della persecuzione sulle tutele del diritto in esame⁷³. In queste fattispecie, infatti, il persecutore fonda, ai sensi del diritto internazionale ed europeo, lo *status* giuridico di perseguitato, attraverso un processo di trasformazione delle reali credenze professate dal singolo o dal gruppo.

Anche la nozione di gruppo perseguitato può essere qualificata come una categoria innovativa, quando non si identifica in pratiche sociali di condivisione delle stesse dottrine, ma si fonda sulla percezione di estraneità espressa dagli agenti persecutori. Tale percezione conferisce unità a persone che, pur non conoscendosi direttamente, sono perseguitate perché professanti la stessa dottrina. Questa fattispecie, da una parte non sembra trovare esplicite corrispondenze nelle fonti internazionali in materia di minoranze religiose⁷⁴ e dall'altra pare specificare il requisito della posizione non dominante utilizzato da una parte della dottrina⁷⁵, per definire i gruppi minoritari confessionali. In particolare, rispetto a questa definizione di minoranza religiosa, che descrive i rapporti tra maggioranze e minoranze come qualificati da una posizione di necessaria subalternità della

⁷³ Con riguardo alla nozione di specificazione vedi **N. BOBBIO**, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1991; **A. PECES BARBA**, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1993.

⁷⁴ Sul punto, si rinvia a **F. CAPOTORTI**, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979.

⁷⁵ In questi termini, Francesco Capotorti, proponendo una definizione di minoranza religiosa ai sensi dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, definisce i gruppi minoritari confessionali come "*groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, ou de toute subdivision politique ou administrative de cet Etat, se trouvant en position non dominante au sein de cette délimitation, dont les membres possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses, ou linguistiques propres et désirent, même de façon implicite, préserver de telles caractéristiques*" (**F. CAPOTORTI**, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, cit., par. 568, p. 102). Nello stesso senso, vedi **D. DESCHENES**, *Proposal concerning a definition of the term Minority*, S. Wheatley (edit by), *Democracy, minorities and International law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 101.



minoranza rispetto alla maggioranza, nel caso del rifugio le relazioni tra gruppi si esprimono in forme di persecuzione della maggioranza a danno della minoranza.

La protezione internazionale invocata dai richiedenti non solo esprime il fenomeno religioso nella sua dimensione universale, ma mette in relazione il modello internazionale (universale ed europeo) di tutela dei perseguitati religiosi con la nozione di libertà religiosa presente all'interno dei singoli Stati membri dell'Unione Europea⁷⁶.

In particolare, all'interno del Sistema Comune di Asilo Europeo, le tutele invocate dai perseguitati religiosi, negli ordinamenti degli Stati membri, possono determinare una cooperazione oppure un conflitto tra i due modelli di garanzia (europeo e nazionale).

Nella prospettiva della cooperazione tra i due modelli, le autorità statali non limitano il modello di tutela del perseguitato al dato dell'appartenenza⁷⁷ o affiliazione⁷⁸ a un gruppo, formalizzata, ad esempio, in specifici atti di registrazione confessionale (pensiamo ai registri di battesimo), regole o pratiche codificate e riconosciute o riconoscibili all'interno delle diverse tradizioni nazionali, ma lo estendono a stili di vita individuali e spesso sconosciuti, credenze sincretiche, convinzioni atee o agnostiche, comunità religiose nate dalla contestazione delle gerarchie ecclesiali e per questo perseguitate⁷⁹.

Nella prospettiva del conflitto, diversamente, il prevalere di un modello esclusivo di religione può ridurre la tutela dei perseguitati alle tradizioni religiose nazionali, con un rischio di discriminazione a danno dei soggetti le cui credenze o convinzioni siano estranee a quelle tradizioni. In

⁷⁶ Sul punto vedi **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001; **A. LICASTRO**, *Unione Europea e "Status" delle Confessioni Religiose*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁷⁷ Vedi **C. MIRABELLI**, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975, p. 250 ss.

⁷⁸ La dottrina francese ha, di recente, seppure nel più specifico ambito dei rapporti tra singolo e comunità, contrapposto al modello dell'appartenenza religiosa, il concetto di affiliazione: il primo è ritenuto una vestigia del passato, corrispondente a un concetto di religione come imposizione, mentre il secondo, in senso moderno, viene qualificato come un'espressione del principio di libera scelta personale in ambito morale. In particolare, è stato osservato che *"la notion d'affiliation [...] peut être interprétée en lien avec une conception volontariste du choix religieux [...] alors que la notion d'appartenance ne suggère pas cette démarche personnelle. Pendant des siècles, l'appartenance conjointe à une religion et à une nation constituait un ensemble indissociable garantissant l'unité de l'État"*: cfr. **F. MESSNER**, *Introduction. L'affiliation religieuse en Europe*, in **F. MESSNER** (sous la direction de), *L'affiliation religieuse en Europe*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2017, p. 5 ss.

⁷⁹ Cfr. **Y. LAMBERT**, *Des changements dans l'évolution religieuse de l'Europe et de la Russie*, in *Revue française de sociologie*, vol. 45, 2004, pp. 307-338.



questa ipotesi, ad esempio, un comportamento ritenuto religiosamente motivato dal richiedente potrebbe essere valutato dall'autorità come disgiunto dalla sfera spirituale, perché estraneo alle pratiche delle religioni occidentali.

In senso problematico, in Europa, il recepimento e l'applicazione delle fonti internazionali in materia di asilo nei singoli ordinamenti non sempre garantiscono un modello di tutela conforme agli standard internazionali. La crisi del sistema c.d. di Dublino⁸⁰, e l'egoismo sempre più marcato da parte di alcuni Stati europei, impegnati a costruire muri più che a garantire i diritti umani, potrebbe infatti aggravarsi a causa dell'attuale emergenza legata al terrorismo c.d. "di matrice islamista". Rispetto a tale fenomeno, politiche nazionali securitarie corrono il rischio di associare specifiche religioni al terrorismo. In questa ipotesi, non è scontato che tutte le pratiche di culto possano essere garantite come forme di esercizio della libertà religiosa. Specifici comportamenti potrebbero, infatti, essere limitati o repressi perché considerati in rapporto con fenomeni eversivi. Tali tendenze rischiano di compromettere anche le procedure di protezione internazionale. L'esistenza di legami tra richiedente e terrorismo integra, infatti, ai sensi della Convenzione di Ginevra⁸¹ e della direttiva qualifiche⁸², una causa di esclusione del soggetto dall'applicazione della normativa in materia di asilo. In particolare, in entrambe le fonti il terrorismo viene associato ad "atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite"⁸³. La clausola di esclusione, tuttavia, deve essere applicata con prudenza dalle autorità statali, per non trasformarsi in uno strumento di sanzione di specifiche appartenenze confessionali⁸⁴ percepite come estranee nel paese dove si radica la domanda di asilo. I segnali di un tale rischio emergono in diversi Stati Europei. La Francia, ad esempio, ha visto nell'agosto 2016 alcuni comuni vietare l'uso del burkini sulle spiagge in ragione di un

⁸⁰ Sull'applicazione del Regolamento c.d. "Dublino III" (Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) e sul concetto di paese di prima accoglienza, vedi Conclusioni dell'avvocato generale nelle cause C-490/16 e C-646/16, A.S. c. *Repubblica di Slovenia e Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* e C.G., dec., 26 luglio 2017, causa C-490/16, A.S. c. *Republika Slovenija*.

⁸¹ Vedi Art. 1, l. F), Convenzione di Ginevra del 1951, *Convenzione sullo statuto dei rifugiati*.

⁸² Vedi Art. 12, par. 2, l. c), Direttiva 2011/83/UE.

⁸³ Vedi Artt. 1 e 2, Carta delle Nazioni Unite, 1945.

⁸⁴ La possibilità, che imputazioni per reati legati al terrorismo possano integrare delle violazioni ai diritti dei rifugiati, è stata riconosciuta dalla Corte di Strasburgo in un caso riguardante l'Italia, vedi C.edu, 23 febbraio 2016, *Nasr et Ghali c. Italie*, Requête no 44883/09.



presunto legame tra questo codice vestimentario e l'estremismo islamico⁸⁵. In Italia, di recente, alcune regioni hanno varato apposite delibere anti-burqa⁸⁶ a tutela della pubblica sicurezza e contro il terrorismo.

Sui rapporti tra protezione internazionale e terrorismo, la Corte di giustizia è intervenuta in relazione ai limiti ammissibili al diritto di asilo⁸⁷. In particolare, nella recente decisione *Lounani c. Belgio*, resa in via pregiudiziale⁸⁸, la Corte di Lussemburgo ha chiarito che la clausola di esclusione, prevista all'art. 12, par. 2, lett. c) della direttiva 2004/83/CE, non opera solo in presenza di una diretta partecipazione del richiedente ad azioni terroristiche, ma anche nel caso di condotte diverse di concorso in attività di gruppi eversivi. Nell'esame di tali comportamenti, tuttavia, la Corte raccomanda agli Stati membri di svolgere

“une évaluation des faits précis [...] en vue de déterminer s'il existe des raisons sérieuses de penser que les actes commis par l'intéressé, qui remplit par ailleurs les critères pour obtenir le statut de réfugié, relèvent de ce cas d'exclusion”⁸⁹.

Tra desertificazioni, espropriazioni delle terre, interessi economici globali, guerre segmentate e diffuse, disequilibri tra nord e sud del Mondo,

⁸⁵ Sul punto, vedi **D. FERRARI**, *I sindaci francesi contro il “burkini”: la laicità a ferragosto? A prima lettura di alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 31 del 2016, pp. 1-24.

⁸⁶ Ad esempio, la giunta della Regione Lombardia nel 2015 ha approvato una delibera avente a oggetto il “rafforzamento delle misure di accesso e permanenza nelle sedi della giunta regionale e degli enti società facenti parte del sistema regionale”. Nel testo della delibera, richiamati i gravi episodi di terrorismo e l'esigenza conseguente di rafforzare le misure di sicurezza, si sostiene che le tradizioni e i costumi religiosi non possono giustificare deroghe all'art. 5 della legge n. 152 del 1975. La giunta dispone, pertanto, l'adozione di misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, identificazione e sicurezza”, vietando “l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona” presso gli enti individuati dall'art. 1 della l.r. n. 30 del 2006. A partire dal gennaio del 2016, all'ingresso di molti uffici pubblici e ospedali della regione Lombardia, sono stati affissi cartelli che, per ragioni di sicurezza, vietano l'ingresso con volto coperto. Il divieto si compone di un'immagine che ritrae persone con casco, passamontagna e burqa, ciascuna barrata da una crocetta. Vedi Delibera 10 dicembre 2015, n. X/4553.

Il Tribunale di Milano, peraltro, non ha ritenuto che i cartelli recanti il divieto integrino una discriminazione diretta o indiretta, ma siano giustificati da ragioni di pubblica sicurezza, vedi, Trib. Milano, sent., 20 aprile 2017, (disponibile in <http://www.osservatoriodiscriminazioni.org/index.php/2017/05/10/937/>).

⁸⁷ Vedi CG, dec., 24 giugno 2015, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, C-373/13-T. A commento, vedi **F. BIONDI DAL MONTE**, *Terrorismo, ordine pubblico e sicurezza nazionale nell'Unione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2015, pp. 788-791.

⁸⁸ Cfr. C.G., G.C., dec., 31 janvier 2017, *Lounani c. Belgio*, C-573/16.

⁸⁹ Cfr. *Lounani c. Belgio*, *Sur les deuxième et troisième questions*, par. 72, dec. cit.



califfati e terrorismi, tutti fenomeni ormai parte di una stessa dinamica globalizzata, le persecuzioni morali spingono chi fugge ad affacciarsi alla frontiera della protezione internazionale. Una frontiera che deve raccogliere, come ricordato anche da Papa Francesco, la sfida dell'accoglienza e dell'integrazione, nel segno di un reale rispetto della dignità della persona⁹⁰. Solo un modello giuridico inclusivo capace di proteggere la libertà di coscienza dei perseguitati del mondo potrà, infatti, evitare il rinforzarsi del legame tra religione e intolleranza.

⁹⁰ Cfr. Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti al forum internazionale "Migrazioni e pace", (in http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2017/february/documents/papa-francesco_20170221_forum-migrazioni-pace.html, 21 febbraio 2017. Vedi **M.C. FOLLIERO**, *Migrazioni e migranti nell'Europa di Francesco che condanna la sostituzione del profitto all'uomo come fine dell'attività economica delle banche e dei mercati*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e religioni*, Atti del Convegno Nazionale ADEC (Trento, 22-23 ottobre 2015), Editoriale scientifica, Napoli, 2016, pp. 187-192.