

---

**ADiM BLOG**  
**Aprile 2022**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

[Cass. civ. Sez. VI, Ord. n. 3553 del 04/02/2022](#)

*La Suprema Corte sulle persecuzioni per motivi religiosi in materia di protezione internazionale: per un orientamento rigoroso e consolidato sulla tutela della libertà religiosa.*

*Martina Millefiorini*

Dottoranda di Ricerca in Filosofia del Diritto  
Università Roma Tre

*Parole chiave*

*Protezione Internazionale – Libertà religiosa – Status di rifugiato  
– Persecuzioni – Lesione di diritti fondamentali*

*Abstract*

*Con questa pronuncia la Corte di Cassazione consolida alcuni orientamenti in materia, intanto, di protezione internazionale, ove afferma che devono considerarsi persecuzioni tutte quelle non solo volute dalla legge degli Stati ma anche perpetrate dagli organi “apparato” quali, nel caso di specie, la polizia locale. Ma soprattutto, segue un orientamento rigoroso e allineato con l’interpretazione più recente della Costituzione in materia di libertà religiosa, affermando che deve considerarsi persecutorio ogni atto che contrasti la libertà di esprimere il culto «in qualsiasi forma» (art. 19 Cost.) sia essa pubblica o privata, con il solo limite della tutela del buon costume e dell’ordine pubblico.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### *1. Il merito del ricorso alla Suprema Corte*

La cittadina cinese S.Y. subisce atti persecutori e discriminatori in Cina, sia sul luogo di lavoro che ad opera della polizia locale, a causa della sua appartenenza a una chiesa “domestica” (privata) cristiana. La polizia arriva ad arrestare la cittadina e ad applicarle una misura di riduzione della libertà personale. A seguito di questi avvenimenti, S.Y. lascia legalmente la Cina e giunge in Italia ove propone domanda di protezione internazionale. Udita dalla Commissione territoriale di Roma, S.Y. riferisce di essere fuggita a causa delle persecuzioni dovute alla sua fede cristiana e che teme di perdere la vita in caso di ritorno in Cina. La Commissione rigetta la domanda e il Tribunale civile di Roma, presso cui S.Y. ricorre, conferma il provvedimento della Commissione. La Corte d’Appello di Roma, chiamata a esprimersi sulla decisione, conferma le posizioni del Tribunale e della Commissione territoriale. Avverso tale decisione, la ricorrente propone ricorso per cassazione, che viene considerato fondato e accolto.

La Corte d’Appello ha escluso la presenza delle condizioni previste per il riconoscimento dello status di rifugiato ex D.Lgs. n. 251 del 2007 artt. 7 e 8, ovvero la persecuzione per motivi religiosi. Inoltre, ha escluso i presupposti richiesti dal D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 14, lett. a) e b), per la concessione della protezione sussidiaria, non emergendo, secondo i giudici, elementi idonei a dimostrare che la ricorrente potesse essere sottoposta nel paese di origine a pena capitale, tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Ulteriormente, il collegio di merito ha negato il ricorrere di uno stato di violenza indiscriminata e situazioni di conflitto armato interno o internazionale nel paese di provenienza secondo la definizione del D.Lgs. n. 251 del 2007, ex art. 14, lett. c), nonché una situazione di elevata vulnerabilità individuale della ricorrente.

Nel dettaglio, la sentenza della Corte d’Appello ha ritenuto infondata la richiesta di ottenimento dello status di rifugiato in quanto non sussisterebbe persecuzione individuale per motivi religiosi.

Come primo argomento, il giudice di merito ritiene che se la cittadina fosse stata realmente perseguitata e segnalata dalle autorità locali non avrebbe potuto lasciare così facilmente il paese utilizzando i suoi documenti. La Suprema Corte, nel cassare la sentenza, sottolinea come una tale motivazione consideri un aspetto del tutto marginale del racconto e non valuti che la Repubblica Popolare Cinese (RPC) anzi favorisca il rilascio del visto e del passaporto ai cittadini ritenuti «indesiderati», con l’evidente fine di incentivare la partenza dal paese.

Il secondo motivo di rigetto proposto dalla Corte è formulato sulla convinzione che non possa essere considerata persecuzione per motivi religiosi l'azione del governo cinese contro la ricorrente, appartenente ad una chiesa di natura "domestica", in quanto la legge cinese non proibirebbe l'esercizio del culto ma la "segretezza" dell'associazione (punita con una sanzione amministrativa); tale divieto è considerato legittimo dai giudici di merito e non può essere ritenuto, pertanto, persecutorio. Secondo la sentenza impugnata il racconto della ricorrente non sarebbe quindi coerente con il contesto della RPC, ove non vengono perseguitati i culti in generale ma solamente quelli che vogliono operare in una presunta "segretezza", ovvero non siano dichiarati dagli aderenti e riconosciuti dallo Stato.

Una siffatta interpretazione non tiene in considerazione che l'art. 19 della nostra Carta fondamentale tutela il culto nella sua dimensione pubblica e privata, con il solo limite del rispetto del "buon costume", non essendo assolutamente prevista la possibilità di punire culti "segreti" e allo stesso modo statuisce l'art. 9 della Convenzione EDU.

Infine, la sentenza impugnata sottolinea che secondo l'ordinamento della RPC, sebbene ogni culto non registrato sia da ritenersi illegittimo (quale quello a cui aderiva la ricorrente), solamente una lista di "culti maligni" sarebbero perseguiti penalmente e ciò renderebbe, pertanto, nuovamente incoerente il racconto della ricorrente rispetto al contesto ordinamentale del paese di origine. Una tale posizione, tuttavia, sembra non tenere in considerazione le persecuzioni rivolte contro altri culti, quali quello cristiano evangelico, individuate in [un'altra sentenza](#) della Suprema Corte che ha riconosciuto lo status di rifugiato ad un cittadino cinese in un caso analogo. In tale decisione, la Corte ha evidenziato che è da considerarsi persecuzione non solo quella che può essere rintracciata nelle leggi, perpetuata dal c.d. "Stato-ordinamento", ma anche quella che si palesa nell'operare di altri organi, tra cui la polizia locale (c.d. "Stato-apparato"), non rilevando il fatto che una tale persecuzione non sarebbe ammessa dall'ordinamento giuridico. Alla luce di queste considerazioni la Suprema Corte ha cassato la sentenza in esame ed ha previsto che la ricorrente ottenga la protezione internazionale in quanto perseguitata per motivi religiosi dal suo paese di origine.

## **B. COMMENTO**

### ***1. I principi della Convenzione EDU e della Costituzione sulla libertà religiosa***

La sentenza della Suprema Corte propone un orientamento rigoroso sulle persecuzioni avverso la libertà religiosa. La pronuncia della Corte d'Appello aveva, di fatto, avallato la legislazione cinese che punisce la "segretezza" del culto e che rende, pertanto, illegittime tutte le fedi che non passino per un riconoscimento statale. Inoltre, se è vero che la legge penale cinese colpirebbe esclusivamente i c.d. "culti maligni", la delegittimizzazione e la punizione *de facto* compiuta dallo "Stato apparato", rappresentato in questo caso dagli organi della polizia locale, non può essere considerata rispettosa del diritto alla libertà religiosa. Siffatta

interpretazione è confermata, perdipiù, da un [consolidato orientamento giurisprudenziale](#) in materia di protezione internazionale volto a riconoscere come persecutori tutti i reali atti compiuti avverso le persone, anche nelle prassi amministrative, e non solamente le disposizioni vigenti nei paesi di origine.

Una tale rigorosa interpretazione della tutela della libertà religiosa trova la sua origine nell'art. 9 della Convenzione EDU e nell'art. 19 della Costituzione. La Convenzione EDU, in particolare, propone un impianto assai rafforzato a tutela della libertà religiosa, definita uno dei «fondamenti» dello stato democratico<sup>1</sup>. L'art. 9, infatti, è intitolato «Libertà di pensiero, di coscienza e di religione». Con “libertà di pensiero” viene intesa ogni libertà di culto e convinzione che costringe lo Stato ad astenersi da ogni tipo di indottrinamento e influenza filosofica e ideologica. La tutela include ogni tipo di fede religiosa, che sia teistica, ateistica o personale. Siffatta tutela non significa che non possa esservi una “Chiesa di Stato”, ma che è vietata ogni imposizione ad uno o più credi; l'insegnamento religioso dovrebbe essere libero e garantito nelle scuole pubbliche lasciando libera scelta ai genitori e ai minori non appena abbiano capacità di discernimento. Per “libertà di coscienza”, invece, s'intende non solo la religione ma anche tutti quegli altri valori sui quali è vietata ogni forma di intromissione da parte dello Stato. Infine, la “libertà di religione” in senso stretto significa libertà di aderire a qualsivoglia culto e libertà di manifestare l'adesione allo stesso. Gli Stati dovrebbero infatti garantire sia al singolo individuo che al gruppo di persone di manifestare il proprio culto privatamente o in pubblico, di insegnare il credo e di compiere pratiche religiose. Gli Stati dovrebbero pertanto precludersi qualsiasi intervento sia sul contenuto spirituale che sulle pratiche delle religioni, o agire qualsiasi forma di discriminazione tra i culti. L'unico limite posto a queste libertà è il rispetto dell'ordine pubblico, la salute e la morale pubblica, e la protezione dei diritti e delle libertà altrui<sup>2</sup>. Inoltre, l'art. 9 CEDU è strettamente collegato all'art. 10 (libertà d'espressione) che tutela la libertà d'opinione e la libertà di ricevere e ricercare informazioni liberamente e senza limiti imposti dallo Stato. Tale legame comprende anche l'art. 11 CEDU, che determina la libertà di unione ed associazione tutelando la dimensione collettiva del culto inteso in forma sia pubblica che privata<sup>3</sup>.

La nostra Costituzione tutela la libertà religiosa principalmente all'art. 19, che deve essere interpretata alla luce dei principi indicati. L'art. 19 tutela ogni culto e il suo esercizio senza discriminazioni, nella sua dimensione sia pubblica che privata, col solo limite del “buon costume” e specificando che la professione della religione può prendere «qualsiasi forma»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 322; vedi anche [Corte EDU, Kokkinakis c. Grecia, N. 14307/88, 25 maggio 1993](#), par. 47.

<sup>2</sup> Art. 9 CEDU.

<sup>3</sup> C. MORVIDUCCI, *voce Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni – Dir. Int.*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1988, p. 6.

<sup>4</sup> Art. 19 Cost. Principio ribadito, inoltre, in [Cost., Sent. n. 925/1988](#), quando indica che il rispetto della libertà di religione comprende l'esperienza vissuta da ognuno nella sua dimensione sia individuale che comunitaria.

Sull'art. 19 Cost. la Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni e da ultimo con recenti sentenze che sembrano rafforzarne il valore e sottolineare soprattutto il divieto di discriminazione tra i culti.

## ***2. Un'interpretazione allineata con le recenti pronunce della Corte costituzionale***

La libertà religiosa nell'ordinamento giuridico è in Italia un tema fortemente dibattuto. Basti pensare che si considera "incompiuto"<sup>5</sup> il percorso giuridico per arrivare ad una piena libertà religiosa, per motivi che qui è possibile solamente accennare. In primo luogo, diverse critiche si concentrano sulla gerarchia che sussisterebbe tra i culti, con un rapporto "privilegiato" tra Stato italiano e Chiesa cattolica definito da un [concordato](#), seguito dalle altre religioni che sono riconosciute tramite accordi definiti "intese" e, infine, le religioni che non hanno suggellato intese (di cui quella musulmana). Una tale gerarchia rischierebbe di discriminare l'esercizio di altri culti, specialmente nella legislazione e nelle prassi amministrative degli enti locali<sup>6</sup>; inoltre, questione dibattuta in dottrina è appunto la mancanza di una legge organica sull'esercizio del credo religioso, facendo ora fede il concordato o le intese e leggi residuali per i culti senza alcuna "intesa"<sup>7</sup>.

Rispetto alle criticità evidenziate si è pronunciata di recente la Corte costituzionale con l'importante [sentenza n. 254/2019](#), ove è stata dichiarata illegittima [la legge regionale della Regione Lombardia](#) nella parte in cui prevedeva l'obbligo di presentare un piano per le attrezzature religiose (PAR) per la costruzione di qualsiasi edificio legato al culto, differentemente da quanto previsto per altre opere quali quelle di tipo scolastico o sanitario. Inoltre, tale piano poteva essere adottato solamente assieme al piano di governo del territorio (PGT) voluto dall'amministrazione competente. La Corte ha ritenuto che tali disposizioni violino l'art. 19 Cost. in quanto la costruzione di un edificio di culto non può ricadere nella discrezionalità dell'ente locale sia per la discriminatoria richiesta del PAR, assente per altri tipi di opere, sia per il legame con il PGT, che rende incerta e aleatoria la realizzazione di nuovi luoghi di culto. Questa sentenza propone un orientamento rigoroso volto al raggiungimento di un'effettiva e piena realizzazione della libertà religiosa per tutti i culti.

In precedenza, la Corte costituzionale si era espressa a diverso titolo in materia di libertà religiosa, soprattutto in pronunce riguardanti la comunità musulmana. La [sentenza n. 63/2016](#) ha previsto l'illegittimità di [una legge regionale della Regione Lombardia](#), in contrasto con l'art. 19 Cost., nella parte in cui poneva condizioni diverse per la costruzione di edifici religiosi a seconda che il culto fosse quello cattolico, religione firmataria di intesa con lo Stato o religione senza intesa (come quella musulmana). Inoltre, allo stesso modo sanziona la parte della legge che prevede l'obbligo, per le religioni senza intesa, di installare un impianto di

---

<sup>5</sup> A. Ferrari, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, 2013.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> A. Ferrari, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, cit.

videosorveglianza esterno all'edificio collegato con le forze dell'ordine; viene sanzionata, inoltre, la necessità di acquisire, per la costruzione di siffatti edifici religiosi, il parere delle forze dell'ordine e di comitati o associazioni di cittadini per valutare i "possibili profili di sicurezza pubblica" della nuova costruzione.

Le recenti interpretazioni dell'art. 19 Cost. sembrano rafforzare il significato della libertà religiosa dichiarando illegittimi tutti quegli atti che impediscano l'effettiva libertà di culto sia nella sua forma privata che, soprattutto, pubblica. Le pronunce sono orientate verso la minore intromissione possibile dello Stato, nelle sue varie articolazioni, nell'esercizio della religione e nelle modalità in cui avvengono le pratiche del credo, in special modo per quanto concerne la creazione di luoghi di culto o momenti di aggregazione. Alla luce di siffatte decisioni, la pronuncia della Corte di Cassazione in esame è orientata alla massima tutela della libertà religiosa anche in materia di protezione internazionale, considerando persecutoria e in violazione di tali diritti fondamentali ogni legislazione o prassi amministrativa che ostacola la piena possibilità di esercitare il proprio culto. L'ordinamento cinese che sanziona le religioni che non abbiano un riconoscimento statale e che punisce con misure penali *de facto* gli aderenti a questi culti non può che essere, pertanto, considerato lesivo della libertà religiosa.

#### APPROFONDIMENTI

**Per consultare il testo della decisione:**

[Cass. civ. Sez. VI, Ord. n. 3553 del 04/02/2022.](#)

**Giurisprudenza:**

[Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 24250 del 02/11/2020.](#)

[Cost., Sent. n. 925/1988.](#)

[Corte EDU, \*Kokkinakis c. Grecia\*, N. 14307/88, 25 maggio 1993.](#)

[Cost., Sent. 254/2019.](#)

[Cost., Sent. 63/2016.](#)

**Dottrina:**

S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

C. MORVIDUCCI, voce *Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni – Dir. Int.*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1988, p. 6.

A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, 2013.

**Altri materiali:**

D.Lgs. n. 251 del 2007 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta).

Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) artt. 9, 10, 11.

Cost. art. 19.

[Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modifiche al Concordato Lateranense, 18 febbraio 1984.](#)

[Legge Regionale Lombardia 11 marzo 2005, N. 12, Legge per il governo del territorio](#)

[Legge Regionale Lombardia 3 febbraio 2015 , n. 2, Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 \(Legge per il governo del territorio\) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi.](#)

**Per citare questo contributo:** M. MILLEFIORINI, *La Suprema Corte sulle persecuzioni per motivi religiosi in materia di protezione internazionale: per un orientamento rigoroso e consolidato sulla tutela della libertà religiosa*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, aprile 2022.