



LO STATUS DI RIFUGIATO RELIGIOSO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE  
ED EUROPEO: LA SINERGIA TRA NAZIONI UNITE, UNIONE EUROPEA E  
CONSIGLIO D'EUROPA

[ENG] *The status of religious refugee in international and European law: the synergy among United Nations, European Union and the Council of Europe*

Fecha de recepción: 25 enero 2021 / Fecha de aceptación: 31 marzo 2021

DANIELE FERRARI  
*Università degli Studi di Siena*  
(Italy)  
daniele.ferrari@unisi.it

*Abstract:* The concept of religious refugee represents today the main instrument of protection of religious freedom. Starting from this observation, the contribution reconstructs the notion of religious refugee in international and European law through the institutional collaboration processes between the United Nations, the European Union and the Council of Europe. In these terms, the definition of religious refugee is reconstructed: in the Geneva Convention; to explicit references to the UN model in European law; similar methods of work expressed by international and European institutions.

*Keywords:* religious refugee; synergy; religious freedom; persecution; Geneva Convention; international law.

*Riassunto:* Il concetto di rifugiato religioso rappresenta oggi il principale strumento di tutela della libertà religiosa. A partire da questa constatazione, il contributo ricostruisce la nozione di rifugiato religioso nel diritto internazionale ed europeo attraverso i processi istituzionali di collaborazione tra Nazioni Unite, Unione Europea e Consiglio d'Europa. In questi termini, la definizione di rifugiato religioso viene ricostruita: nella Convenzione di Ginevra; ai riferimenti espliciti al modello ONU nel diritto europeo; ai metodi lavoro analoghi manifestati dalle istituzioni internazionali ed europee.

*Parole chiave:* rifugiato religioso; sinergia; libertà religiosa; persecuzione; Convenzione di Ginevra; diritto internazionale.



## 1. PROFILI INTRODUTTIVI E METODOLOGICI

Obiettivo del presente contributo è quello di ricostruire la nozione giuridica di rifugiato religioso nella prospettiva delle dinamiche di definizione che, nel diritto internazionale ed europeo, hanno contribuito a qualificare questo concetto. Tale categoria giuridica, come si preciserà meglio oltre, identifica nel timore fondato di subire persecuzioni per motivi legati alla religione, il presupposto di riconoscimento dello status di rifugiato religioso.

La constatazione dalla quale prende le mosse la nostra riflessione è che lo status di rifugiato religioso, concetto giuridico che trova la propria genesi nella Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951<sup>1</sup>, ha rappresentato un ambito rilevante di relazione tra le istituzioni internazionali di livello mondiale (ONU) e quelle di livello regionale (Unione Europea, Consiglio d'Europa). Infatti, a partire dal 1999, le istituzioni dell'Unione Europea<sup>2</sup> hanno preso a modello la Convenzione di Ginevra per la codificazione della direttiva 2004/83/CE<sup>3</sup>. In termini

<sup>1</sup> 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. V. Capo I (Disposizioni generali), art. 1 (Definizione del termine "rifugiato"), l. a), par. 1, Convenzione sullo statuto dei rifugiati, 28 luglio 1951. In particolare, l'art. 1, par. 2, della Convenzione di Ginevra, 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 (...)". Su tale nozione Cf., ASPRONE, M., *Il diritto di asilo e lo status di rifugiato*, Roma 2012.

<sup>2</sup> Sul recepimento del modello ONU di tutela dei rifugiati da parte dell'Unione Europea, v. MUNARI F., «Lo status di rifugiato e di richiedente protezione temporanea: la visione europea del diritto di Ginevra», in *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, ed. AMADEO, S., SPITALERI, F., Torino 2015, pp. 47-70.

<sup>3</sup> 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, 30.09.2004. La direttiva 2011/95/UE ha rifiuto, a far data dal 21 dicembre 2013, la direttiva del 2004. Cf. 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. Entrambe queste direttive richiamano la Convenzione di Ginevra come modello giuridico di riferimento per la qualificazione dello status di rifugiato.



analoghi anche le istituzioni del Consiglio d'Europa hanno utilizzato, come si vedrà in seguito, il diritto delle Nazioni Unite in materia di rifugiati religiosi.

La descritta convergenza tra istituzioni internazionali e sovranazionali rappresenta la dinamica nella quale si cercherà di ricostruire la definizione dello status di rifugiato religioso. Rispetto a questa scelta metodologica, appare utile esplicitare le ragioni che la giustificano e le categorie che verranno utilizzate per delineare la genealogia del concetto in esame.

Dal primo punto di vista, la tesi che lo status di rifugiato religioso esprima un ambito rilevante di relazione tra sistemi giuridici, a livello internazionale ed europeo, sembra rappresentare un innovativo terreno di riflessione, nel contesto di quelle linee di ricerca che, anche a partire dal principio della pluralità degli ordinamenti giuridici teorizzato da Santi Romano<sup>4</sup>, hanno indagato la tutela internazionale della libertà religiosa. Tali indagini, in Italia, nascono nella prima metà del secolo XIX<sup>5</sup>: tra gli studiosi di diritto ecclesiastico Giorgio Ballardore Pallieri<sup>6</sup> è tra i fondatori, insieme a Costantino Jannaccone<sup>7</sup>, del concetto di “diritto internazionale ecclesiastico”. Questo ambito di ricerca è poi riemerso, nella letteratura in lingua italiana e in lingua inglese, a partire dalla seconda metà del secolo scorso fino ad oggi, in successivi

---

<sup>4</sup> Cf. ROMANO, S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1962 e, con specifico riguardo al diritto ecclesiastico, IDEM, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, II edizione riveduta, corretta ed accresciuta a cura dello studente N. JÄGER, Pisa-Palermo 1923.

<sup>5</sup> Sul punto cf. DE LUCA, L., *Il concetto del diritto ecclesiastico nel suo sviluppo storico*, Padova 1946, pp. 185-186.

<sup>6</sup> BALLADORE PALLIERI, G., *Il diritto internazionale ecclesiastico*, Milano 1940, *passim*.

<sup>7</sup> In particolare, lo studio del diritto ecclesiastico come dimensione relazionale tra diverse sfere di normatività, le cui fonti di cognizione devono essere ricercate in ordinamenti plurimi e distinti, caratterizza tutta l'opera di questo Autore ed emerge, in particolare, nelle due importanti monografie che, a distanza di pochi anni l'una dall'altra, approfondiscono la dimensione internazionale (cf. JANNACCONE, C., *I fondamenti del diritto internazionale ecclesiastico*, Milano 1936) e coloniale (cf. JANNACCONE, C., *Corso di diritto ecclesiastico coloniale italiano. Parte generale*, Milano 1939, *passim*) del diritto ecclesiastico. Inoltre, sugli specifici rapporti tra Chiesa e Stato italiano, cf. JANNACCONE, C., *La potestà di magistero della chiesa nel diritto concordatario italiano*, Roma 1934; ID., *La coesistenza giuridica della Chiesa con lo Stato*, Pisa 1948.



studi che hanno approfondito, da diversi punti di osservazione, il fenomeno religioso nel diritto del Consiglio d'Europa<sup>8</sup>, dell'OSCE<sup>9</sup>, dell'Unione Europea<sup>10</sup> e delle Nazioni Unite<sup>11</sup>. Rispetto a queste riflessioni sembra di interesse un approfondimento sullo status di rifugiato religioso letto come dinamica di relazione tra ordinamenti giuridici<sup>12</sup>.

Dal secondo punto di vista, le categorie che verranno utilizzate per delineare le linee di circolazione del concetto in esame trovano il proprio riferimento teorico nel concetto di sinergia elaborato da Kristine Henrard. Infatti, la circostanza che il diritto internazionale esprime una dinamica di circolazione di concetti, tecniche giuridiche, metodologie e prassi istituzionali è stata messa a tema (seppure con riguardo al diverso ambito della tutela dei diritti delle minoranze) da questa studiosa attraverso il concetto di sinergia<sup>13</sup>. Seguendo questa teoria, la sinergia può declinarsi in tre possibili forme: “*express cross-referencing*” (riferimenti espliciti); “*substantive convergences*” (riferimenti impliciti); “*emergence of similar working methods*” (metodi di lavoro analoghi)<sup>14</sup>. In termini generali, quindi, la sinergia

<sup>8</sup> MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano 1967; Ed. MAZZOLA, R., *Diritto e religione in Europa*, Bologna 2012.

<sup>9</sup> Cf. BARBERINI, G., *Dalla C.S.C.E. all'O.S.C.E. Testi e documenti*, Napoli 1995; IDEM, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa*, Torino 2004.

<sup>10</sup> Ed. MACRÌ, G., PARISI, M., TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, 2006, *passim*; MARGIOTTA BROGLIO, F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in *Religioni e sistemi giuridici*, Ed. MARGIOTTA BROGLIO, F., MIRABELLI, C., ONIDA, F., Bologna 2000, pp. 160 ss.; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione Europea*, Torino 2000.

<sup>11</sup> EVANS, M., D., *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge 1997; ANGELETTI, S., *Libertà religiosa e Patto internazionale sui diritti civili e politici. La prassi del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Torino 2008.

<sup>12</sup> Sul fenomeno della circolazione dei modelli di tutela della libertà religiosa tra ordinamenti giuridici, anche se con particolare riguardo al modello americano letto come paradigma di ispirazione per le istituzioni dell'Unione Europea, v. ANNICCHINO, P., *Esportare la libertà religiosa. Il modello americano nell'arena globale*, Bologna 2015, *passim*.

<sup>13</sup> HENRARD, K., «Ever-increasing synergy towards a stronger level of minority protection between minority-specific instruments», in *European Yearbook of Minority Issues*, 4 (2003), pp. 15-41.

<sup>14</sup> In particolare, K. Henrard ha definito la nozione di sinergia, chiarendo che: “There are several different types of possible synergies, of which the following three are of particular relevance: 1.



appare applicabile, quale metodo di definizione, a tutti quei concetti giuridici che esprimono azioni convergenti, realizzate da istituzioni internazionali diverse, che scelgono di adottare tecniche normative omogenee. In termini specifici, nella presente analisi, la sinergia tra Nazioni Unite, Unione Europea e Consiglio d'Europa, nella qualificazione dello status di rifugiato religioso, verrà descritta limitandoci ai criteri dei riferimenti espliciti e dei metodi di lavoro analoghi.

Nella descritta prospettiva di metodo, muovendo da una preliminare analisi del concetto di rifugiato religioso nella Convenzione di Ginevra, il contributo proporrà un esame di alcune forme di sinergia manifestate dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa rispetto al modello ONU, nelle già evocate prospettive riguardanti i riferimenti espliciti e i metodi di lavoro analoghi. Nelle conclusioni, infine, si proporranno alcune riflessioni sugli effetti della sinergia, avuto riguardo anche al livello di protezione della libertà religiosa dei rifugiati in alcuni Stati membri dell'Unione europea.

## 2. ALL'ORIGINE DELLA SINERGIA: LA CONVENZIONE DI GINEVRA

Il modello giuridico sul quale si è sviluppata la sinergia tra le diverse istituzioni internazionali coincide con la Convenzione di Ginevra del 1951. In questi

---

express cross-referencing; 2. substantive convergences; and 3. emergence of similar working methods. By express cross-referencing we mean the explicit and specific referencing of the standards of one or more monitoring bodies or organisations in the standard-setting of another organisation or the work of another monitoring bodies (...) Another synergy which is less explicit but which undoubtedly underlies such synergies is the emergence in the work of monitoring bodies and international organisations of common understandings of particular issues, common approaches towards how particular themes are addressed, similarities in how particular issues are resolved, and similarities in the recognition of particular themes and in how such themes are dealt with, all of which might be described as substantive synergies (...) A final type of synergy is what may be described as synergies in working methods, which would include similarities in the way in which treaty monitoring bodies and international organisations involved in minority issues carry out their monitoring activities", così HENRARD, K., DUNBAR, R., *Introduction*, in *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*, Ed. HENRARD, K., DUNBAR, R., Cambridge 2009, p. 8 ss.



termini, le dinamiche di collaborazione tra le diverse istituzioni internazionali non possono essere ricostruite, in assenza di un preliminare approfondimento sulla genesi del concetto di rifugiato religioso e sul suo sviluppo da parte delle istituzioni ONU.

La genesi dello status di rifugiato religioso si inserisce nel processo di elaborazione della Convenzione di Ginevra, che definisce diverse fattispecie di protezione internazionale in relazione a differenti cause di persecuzione. In particolare, l'art. 1, par. 2, della Convenzione di Ginevra, chiarendo i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato, stabilisce 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 (...)”. Oltre a questa previsione, la Convenzione compie altri due riferimenti espliciti alla religione, affermando che le disposizioni della Convenzione devono essere applicate dagli Stati contraenti ai rifugiati senza discriminazioni fondate sulla religione e riconoscendo ai richiedenti protezione lo stesso livello di libertà religiosa garantito ai cittadini<sup>15</sup>.

In questo contesto, le Nazioni Unite, già nell'immediato secondo dopoguerra, hanno previsto forme di specializzazione istituzionale in materia di asilo e, successivamente, sviluppato specifici metodi di lavoro.

In primo luogo (specializzazione istituzionale), le Nazioni Unite, già nel 1950<sup>16</sup>, istituirono l'Alto Commissariato per i rifugiati, organo *ad hoc* il cui mandato ha ad oggetto “*les personnes définies à l'article premier de la Convention de protection de réfugiés*”. Rispetto all'interpretazione e all'applicazione di questa disposizione, “*le Haut Commissaire décidera des cas où les personnes intéressées*

<sup>15</sup> Cf. Convenzione sullo statuto dei rifugiati, art. 3 e 4.

<sup>16</sup> Cf. Assemblée Générale, Résolution 319 (IV), *Dispositions concernant la creation du Haut Commissariat pour les réfugiés* (E/RES/319(XI)), 11-16.08.1950.



*rentrent dans les catégories mentionnées au paragraphe c de l'article premier de la convention*"<sup>17</sup>.

Alla luce delle citate previsioni dello statuto dell'Alto Commissariato, quindi, l'istituzione è competente a interpretare le formule linguistiche contenute nella Convenzione ed è nell'esercizio di questa specifica attribuzione che l'Alto Commissariato ha sviluppato l'esegesi del concetto di rifugiato religioso. In particolare, nel 1979 l'Alto Commissariato, all'interno delle prime linee guida dedicate all'interpretazione del testo della Convenzione, ha esplicitato la nozione di rifugiato religioso ai sensi della Convenzione di Ginevra<sup>18</sup>. L'interpretazione proposta dall'istituzione si articola su tre nuclei tematici riguardanti: i contenuti di protezione; la nozione di persecuzione religiosa; i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Dal primo punto di vista (contenuti di tutela), la tutela della libertà religiosa dei rifugiati deve essere interpretata alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e del Patto sui diritti civili e politici del 1966 e sostanziarsi nella protezione della libertà di cambiare o manifestare la propria religione o convinzione, tanto nella sfera pubblica che in quella privata, nonché nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nei riti.

Dal secondo punto di vista (nozione di persecuzione), la persecuzione religiosa può assumere forme diverse e concretarsi in alcune dinamiche, che l'Alto Commissariato esemplifica nel divieto di far parte di una comunità religiosa, di celebrare il culto in pubblico o in privato, di impartire o ricevere un'istruzione

---

<sup>17</sup> Per entrambe le citazione, *ivi*, *Annexe, Statut du Haut Commissariat pour les réfugiés*, 55.

<sup>18</sup> Cf. Haut Commissariat pour les réfugiés, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés* (HCR/1P/4/FRE/REV.3), 1979 (réédité 2011).



religiosa o l'applicazione di misure discriminatorie gravi in ragione della fede professata o dell'affiliazione ad una specifica confessione religiosa.

Dal terzo punto di vista (presupposti status di rifugiato), a giudizio dell'istituzione ONU, l'appartenenza ad una specifica comunità religiosa non è sufficiente, al di là di casi specifici, a integrare il fondato timore di subire persecuzioni su base religiosa.

A partire dalle descritte definizioni, il concetto di rifugiato religioso è stato sviluppato dall'UNHCR all'interno di specifiche linee guida riguardanti le persecuzioni religiose<sup>19</sup>. In questo documento, l'istituzione internazionale qualifica il legame tra religione e persecuzione in tre diverse prospettive, tra loro profondamente connesse, riguardanti: le formule linguistiche di definizione; i presupposti di riconoscimento dello status di rifugiato; l'applicazione.

In primo luogo (formule linguistiche), le linee guida prendono le mosse dalla constatazione che non esiste una definizione giuridica universale di religione. La mancanza di un consenso su tale concetto non impedisce, tuttavia, all'istituzione ONU di definirlo nello specifico ambito del diritto internazionale dei rifugiati. Tale esegesi si articola in due linee di sviluppo: la prima si fonda sul modello generale di tutela della libertà di coscienza e di religione; la seconda è del tutto innovativa e si basa sul concetto di persecuzione.

A partire dall'interpretazione del modello generale di garanzia della libertà di coscienza e di religione, elaborato dal Comitato dei diritti dell'uomo, l'Alto Commissariato elabora alcune categorie linguistiche di definizione della religione nello status di rifugiato. In particolare, la religione perseguitata si esplicita nei concetti di "*croyance et non croyance, identité, manière de vivre*"<sup>20</sup>. Ciascuna di

<sup>19</sup> Cf. 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*" (HCR/GIP/04/06).

<sup>20</sup> Ivi, p. 3.



queste nozioni è significativa per la tutela dei rifugiati, in quanto delinea una pluralità di definizioni del concetto di religione perseguitata. Ogni criterio identifica una diversa definizione di religione. In questi termini, se il concetto di credenza riguarda la natura teista o non teista della dottrina professata, l'identità concerne il legame tra l'individuo e una comunità di fede, mentre la maniera di vivere descrive il ruolo della religione nel rapporto tra il singolo e il mondo (simboli religiosi, riti e pratiche, codici vestimentari).

A prescindere dal modello generale, invece, l'istituzione ONU ha messo a tema nuovi modelli di definizione della nozione di religione. Infatti, se, come vedremo meglio oltre, lo scopo dello status di rifugiato religioso non è quello di garantire la libertà religiosa *tout court*, ma di proteggerla solo in relazione al rischio di subire persecuzioni, il ruolo del persecutore diviene un criterio rilevante di definizione. In questo contesto, trovano la propria genesi i concetti di “*religion attribué*”, “particolare gruppo sociale” e “conversione *sur place*”. In entrambi i casi le linee guida fondano la definizione della religione del perseguitato, esclusivamente, sul significato che questa assume, non per il soggetto che la professa, ma alla luce della dinamica persecutoria.

La religione percepita si definisce nella dinamica persecutoria, quando il persecutore attribuisce al perseguitato una dottrina diversa da quella realmente professata. Quando questo avviene, la religione non identifica le credenze o convinzioni del perseguitato, ma solo il rischio di subire persecuzioni per il richiedente asilo. La religione percepita si origina, quindi, all'interno di un processo di trasformazione della religione del perseguitato, che rappresenta la causa di persecuzioni subite o temute.



La nozione di particolare gruppo sociale, contenuta nella Convenzione di Ginevra<sup>21</sup>, riguarda, nella sua applicazione al fattore religioso, formazioni sociali unite dalla condivisione di credenze che, fondamentali per l'identità o la coscienza individuale, sono oggetto di persecuzioni. Su questo terreno, il criterio di identificazione del legame tra il singolo e il gruppo non coincide necessariamente con un'effettiva coesione tra i membri della comunità religiosa, ma con il rischio comune di subire persecuzioni causato dalla circostanza di professare la medesima dottrina. Tale dinamica è stata esplicitata dall'Alto Commissariato in specifiche linee guida riguardanti la nozione di particolare gruppo sociale<sup>22</sup>. Il legame tra singolo e gruppo religioso 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. Anche in questo caso, quindi, il rischio di subire persecuzioni ridisegna il concetto di religione, nello specifico contesto del legame di affiliazione del singolo ad una data comunità di fede: non sono i legami esistenti tra il singolo ed il gruppo a qualificare l'esistenza del gruppo, bensì il rischio comune di subire persecuzioni.

Il concetto di conversione *sur place* riguarda il momento temporale di adesione alla dottrina perseguitata. In questo specifico caso, la religione può essere causa di persecuzioni nello Stato di origine, perché frutto di una conversione avvenuta nel paese di arrivo<sup>23</sup>. Diversamente dalla tutela generale della libertà religiosa, la libertà di conversione nello status di rifugiato si declina in funzione del nesso di causalità tra conversione e timore di subire persecuzioni.

---

<sup>21</sup> Cf. Art. 1, par. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951.

<sup>22</sup> Cf. UNHCR, 2001, *Linee guida in materia di protezione internazionale. Appartenenza ad 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*.

<sup>23</sup> Cf. BERLIT, U., DOERIG, H., STOREY, H., «Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion and Homosexuality: A Practitioners Approach», in *International Journal of Refugee Law*, 27/4 (2015), pp. 649-666.



In secondo luogo (presupposti di riconoscimento), la condizione per il riconoscimento dello status di rifugiato religioso riguarda l'esistenza di un fondato timore di subire persecuzioni per motivi religiosi. La persecuzione religiosa è stata definita dall'UNHCR, a partire dal 1979, nel Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello *status* di rifugiato<sup>24</sup>, poi nelle già evocate linee guida sui richiedenti protezione per motivi religiosi. Il concetto di persecuzione religiosa viene definito come una violazione della libertà religiosa, che eccede i limiti previsti all'art. 18, co. 3, del Patto sui diritti civili e politici<sup>25</sup>. In questi termini, solo limitazioni previste dalla legge per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica, garanzia dei diritti altrui potranno risultare legittime e non persecutorie<sup>26</sup>. Alla luce di tale definizione, l'UNHCR chiarisce il rapporto tra persecuzioni e discriminazioni. Infatti, ammesso che *“les demandes d’asile fondées sur la religion impliquent souvent une discrimination”*, non si può sostenere, a parere dell'Alto Commissariato, che *“toute discrimination n’atteint pas nécessairement le niveau requis pour justifier une reconnaissance du statut de réfugié”*. Una discriminazione religiosa realizza, infatti, una persecuzione solo quando integra una violazione grave dei diritti della persona.

In terzo luogo, l'applicazione dello status di rifugiato religioso alle domande di protezione internazionale implica un giudizio di sincerità sui richiedenti asilo rispetto alla dichiarata identità religiosa o filosofica. Le tecniche di valutazione della

---

<sup>24</sup> Cf. UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri da applicare per la determinazione dello status di rifugiato*, 1. b) *Interpretazione di alcuni termini*, n. 3) *Per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche*, 1. c) *Religione* (HCR/IP/4/FRE/REV. 3), 1979 (ripubblicato nel 2011), p. 19.

<sup>25</sup> 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”.

<sup>26</sup> Sul concetto di restrizione legittima alla libertà di religione cf. 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.



sincerità del richiedente sono state oggetto di un articolato processo di elaborazione da parte dell'UNHCR. L'istituzione ONU ha individuato una serie di buone prassi che devono guidare le autorità durante le procedure di esame dei richiedenti e questo al fine di raggiungere un giudizio obiettivo sulla sincerità delle dichiarazioni. Per realizzare una obiettiva valutazione della buona fede della persona le domande devono corrispondere a specifici criteri di forma e contenuto. Quanto alla forma, 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 persecute”*. Con riguardo al contenuto, non è necessario porre questioni specifiche di natura teologica, dal momento che un richiedente può essere credente, 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 le liturgie della religione professata.

### 3. I RIFERIMENTI ESPlicitI AL MODELLO ONU NEL DIRITTO EUROPEO

I riferimenti espliciti al concetto di rifugiato religioso emergono nel diritto dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa in due principali dinamiche riguardanti l'uso istituzionale del concetto e la sua applicazione da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia.

Nella prima prospettiva, l'Unione Europea ha fondato la costruzione di un sistema europeo di asilo<sup>27</sup> e la codificazione della Carta dei diritti fondamentali

---

<sup>27</sup> 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 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,



dell'Unione Europea del 2000<sup>28</sup> sul concetto di rifugiato religioso delle Nazioni Unite. A partire dal 1999, l'Unione 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 (da ora TFUE)). 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 rappresenta anche il modello di codificazione del diritto di asilo, proclamato all'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Con riguardo al diritto derivato, la Direttiva 2011/95/UE definisce i rifugiati religiosi attraverso le formule linguistiche presenti nella Convenzione di Ginevra,

---

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. (rifusione). Per un esame sistematico di queste fonti, v. 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\\_factsheet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf)]. In dottrina v., *ex multis*, PIZZOLANTE, G., *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea*, Bari 2012.

<sup>28</sup> In questo senso, la Carta dei diritti fondamentali 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 (...)”.



anche alla luce delle nozioni rese esplicite dall'UNHCR nelle già richiamate linee guida sui rifugiati religiosi. In particolare, la circostanza, che la direttiva identifichi nella Convenzione di Ginevra “la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati”<sup>29</sup>, determina una specifica sinergia con il modello ONU di rifugiato religioso in relazione alle categorie di: credenza e non credenza; particolare gruppo sociale; credenza percepita. Infatti, l'Unione Europea, aderendo al concetto inclusivo di religione perseguitata messo a tema dall'UNHCR, chiarisce, nel testo della direttiva, che il termine religione nello status di rifugiato “*include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte*” (art. 10, par. 1, l. b)<sup>30</sup>.

In termini analoghi al modello ONU, inoltre, un gruppo religioso si definisce come particolare gruppo sociale quando: “*I membri di tale gruppo (...) 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, e tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante*” (art. 10, par. 1, l. d).

<sup>29</sup> Cf. Considerando n. 3, 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.

<sup>30</sup> Sul punto, la Corte di Giustizia, in sede di rinvio pregiudiziale di interpretazione, ha avuto modo di chiarire che la definizione di religione perseguitata espressa nella direttiva non è da considerarsi come una formula chiusa, bensì come un catalogo esemplificativo di possibili declinazioni del concetto e, quindi, aperto rispetto a credenze o convinzioni non esplicitamente richiamate nel testo. Infatti, come evidenziato dalla Corte: “A tale riguardo, dalla formulazione della disposizione in questione, e segnatamente dall'impiego della locuzione «in particolare», emerge chiaramente che la definizione della nozione di «religione» in essa contenuta fornisce solo un elenco non esaustivo degli elementi idonei a caratterizzare tale nozione nell'ambito di una domanda di protezione internazionale fondata sul timore di essere perseguitato per via della religione”; v. C-56/17, *Bahtiyar Fathi c. Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, par. 79, 4 ottobre 2018.



Infine, ai sensi dell'art. 10, par. 2, la religione del perseguitato in relazione al timore di subire persecuzioni può coincidere, come sostenuto dall'UNHCR, non con il credo reale, ma con quello percepito dal persecutore.

Nella seconda prospettiva, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha utilizzato il concetto di rifugiato religioso per interpretare e applicare alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'assenza della previsione del diritto di asilo nella CEDU non ha impedito, infatti, alla Corte di pronunciarsi su ricorsi presentati da perseguitati religiosi. In particolare, il caso *F.G. c. Svezia* riguardava un convertito *sur place*<sup>31</sup>. Il ricorrente, cittadino iraniano, dopo aver fatto domanda di asilo per motivi politici in Svezia, si era convertito al cristianesimo in una chiesa battista svedese<sup>32</sup>. Lo straniero non aveva, tuttavia, ottenuto lo *status* di rifugiato ed era stato raggiunto da un provvedimento di espulsione. In questo contesto, la Corte ha applicato il concetto internazionale di rifugiato religioso attraverso

---

<sup>31</sup> 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, v. C. edu, G.C., sent., *F.G. c. Svezia*, 23 marzo 2016.

<sup>32</sup> 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 nuovo motivo di persecuzione nella procedura di protezione. In quella stessa sede, peraltro, il ricorrente descriveva il cristianesimo attraverso 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 ad 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 ad 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 chiesa di appartenenza. Le autorità iraniane, quindi, sarebbero venute a conoscenza della sua conversione, ritenendolo colpevole del delitto di apostasia in caso di rientro in Iran.



un'interpretazione innovativa degli articoli 2 e 3 della CEDU. Infatti, un'errata valutazione da parte delle autorità nazionali degli effetti (reali o percepiti) della conversione nel paese di origine può esporre il richiedente asilo ad un rischio per la propria vita (art. 2) o al pericolo di subire torture o trattamenti inumani e degradanti (art. 3). In questa luce, il Giudice europeo garantisce lo status di rifugiato religioso e utilizza, oltre al diritto dell'Unione e ad alcuni richiami alla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, le linee guida dell'UNHCR in materia di persecuzioni religiose. Questi materiali vengono qualificati nella sentenza come diritto applicabile al caso di specie in relazione al legame tra conversione e persecuzione. Infatti, la Corte, muovendo dalle linee guida dell'Alto Commissariato del 2004, richiama i concetti di religione perseguitata e di conversione *sur place*. Una valutazione della conversione religiosa, che non ubbidisca ai criteri indicati dall'UNHCR, in relazione alla credibilità del rifugiato convertitosi nel paese di accoglienza<sup>33</sup>, integra, a parere del Giudice di Strasburgo, una violazione degli artt. 2 e 3 della CEDU.

Venendo alla Corte di Giustizia, il Giudice di Lussemburgo ha applicato il modello ONU per interpretare le direttive in materia di asilo. In particolare, in sede di rinvio pregiudiziale di interpretazione, la Corte, nella sentenza del 2012 *Bundesrepublik Deutschland c. X e Y*, 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*”<sup>34</sup>. Senza ripercorrere le diverse

<sup>33</sup> In particolare, la Corte usa le linee guida dell'UNHCR e identifica i criteri di valutazione della conversione nel: contenuto della religione professata nel paese di origine; contenuto della nuova religione; legame tra la vecchia e la nuova dottrina; ragioni della conversione; critiche alla vecchia religione; modalità di conoscenza della nuova religione. V. C. edu. G. C., sent., *F.G. c. Svezia*, par. IV, n. 52.

<sup>34</sup> C.G., dec., 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland v. Y. Z.* cf. Labeouf Luc, *Droit d'asile (Directive 2011/95/UE dite “qualification”): L'atteinte à la liberté de religion comme persécution*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2012; APOSTOLI A., «La Corte di Giustizia si pronuncia su richieste di



questioni interpretative rimesse alla Corte, è sufficiente osservare che, come evidenziato per la Corte di Strasburgo, anche in questo caso la Corte di Giustizia manifesta una certa sinergia con gli orientamenti espressi dall'UNHCR. Infatti, il concetto di persecuzione religiosa viene definito in funzione della gravità della violazione, gravità che deve essere valutata sulla base di elementi oggettivi (gravità della violazione) e soggettivi (identità religiosa del richiedente). Tale argomentazione richiama l'interpretazione elaborata dall'Alto Commissariato per i rifugiati nelle linee guida del 1979. L'istituzione ONU, infatti, in relazione a tutti i motivi previsti dalla Convenzione, aveva ricondotto il fondato timore di subire persecuzioni ad un elemento soggettivo e ad un elemento oggettivo<sup>35</sup>.

#### 4. I METODI DI LAVORO ANALOGHI: LA SPECIALIZZAZIONE ISTITUZIONALE

La sinergia tra diritto internazionale e diritto europeo si è espressa non solo attraverso la circolazione di formule linguistiche omogenee di definizione dello status di rifugiato religioso, ma anche nell'utilizzo di modelli istituzionali analoghi. L'Unione Europea ha affidato la materia dei rifugiati all'European Asylum Support Office (da ora EASO), mentre il Consiglio d'Europa, a partire dal 2016, ha nominato un Représentant spécial du Conseil de l'Europe pour les migrations et les réfugiés. In questi termini, la specializzazione istituzionale descrive la tendenza dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa di istituire organi *ad hoc* competenti in materia di rifugiati. Questa tendenza mette in luce una convergenza con le Nazioni Unite che, come già osservato, scelsero di affidare la materia dei rifugiati all'UNHCR. In questo contesto, la sinergia si sviluppa su due differenti livelli: sinergia tra ONU, Unione

---

riconoscimento dello status di rifugiato per motivi religiosi», in *Giurisprudenza costituzionale* 5 (2012), pp. 3772-3779.

<sup>35</sup> Cf. UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri da applicare per la determinazione dello status di rifugiato*, 1. b) *Interpretazione di alcuni termini*, n. 2. *Craignant avec raison d'être persécutée*, 1. a) *Commentaire général*, 11 ss.



Europea e Consiglio d'Europa; sinergia tra istituzioni specializzate di livello universale ed europeo.

Guardando all'Unione Europea, l'EASO sostiene l'attuazione di un sistema europeo comune di asilo. L'obiettivo è garantire un'applicazione omogenea da parte degli Stati membri del diritto europeo attraverso una trattazione coerente delle diverse domande di protezione internazionale sul piano nazionale. Questo obiettivo si inserisce in un modello di cooperazione multilivello in materia di rifugiati e di potenziamento del rispetto della Convenzione di Ginevra. Rafforzare un recepimento coerente del diritto europeo nella dinamica della sua applicazione da parte degli Stati membri rappresenta, infatti, anche uno strumento per potenziare il rispetto degli obblighi discendenti dalla ratifica della Convenzione di Ginevra<sup>36</sup>. In questo senso, la sinergia tra Unione Europea e Nazioni Unite ha prodotto un'ulteriore dinamica di cooperazione tra l'EASO e l'UNHCR. Le due istituzioni hanno firmato, infatti, il 13 dicembre 2013, un accordo di cooperazione che, attraverso diverse azioni, mira a *“to establish a cooperation framework covering the relevant areas of common work and interest and to set objectives and principles of such cooperation”*<sup>37</sup>. In questa dinamica di collaborazione, le due istituzioni condividono materiali sui paesi di origine dei richiedenti, buone prassi per l'attuazione del modello giuridico di tutela dei rifugiati e informazioni su specifiche necessità degli Stati in materia di asilo.

Con specifico riguardo alla circolazione di materiali tra le due istituzioni, è interessante osservare come tale obiettivo sia agevolato dalla circostanza, che l'EASO abbia adottato dei metodi di lavoro analoghi a quelli dell'Alto Commissariato. L'istituzione europea ha elaborato, infatti, numerosi documenti che riguardano sia l'interpretazione degli elementi che compongono la definizione

<sup>36</sup> Informal Meeting of the Justice and Home Affairs Ministers, Luxembourg, January 27-29, 2005, *Determining an approach for the external dimension of the European Asylum Policy*.

<sup>37</sup> Cf. Art. 1, *Working Arrangement between the European Support Office (EASO) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 13 december 2013.



giuridica di rifugiato sia dei report sui paesi di origine dei rifugiati (c.d. COI). In senso specifico, l'EASO ha interpretato lo *status* di rifugiato religioso in termini analoghi all'UNHCR, approfondendo in diversi atti istituzionali la condizione degli appartenenti a minoranze religiose perseguitate. In questi termini, ad esempio, in un report riguardante la Turchia del novembre 2016, l'EASO ha indagato la condizione delle minoranze religiose, esaminando la situazione degli aleviti<sup>38</sup>. Inoltre, l'UNHCR fa parte dell'EASO Consultative Forum e in questa sede partecipa a sessioni dedicate a specifiche tematiche riguardanti i rifugiati.

Passando al Consiglio d'Europa, a partire dal 2016, Tomás Bocěk è stato nominato Représentant spécial pour les migrations et les réfugiés<sup>39</sup>. L'ondata migratoria che ha interessato l'Europa nel 2015, infatti, ha motivato la necessità di istituire una figura *ad hoc* competente in materia di rifugiati e migrazioni. L'esperto, nell'ambito dell'esercizio del proprio mandato riguardante il potenziamento della cooperazione tra i governi degli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di asilo, ha anche collaborato attivamente con le Nazioni Unite, partecipando ad esempio nel 2016 al *UN Refugee Summit* o nel 2018 alla Conferenza di Marrakech per l'adozione del Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration.

Con riguardo al concetto di rifugiato religioso, l'Esperto ha elaborato un testo sull'impatto del fattore religioso sui fenomeni migratori, con specifico riguardo ai diversi ruoli che possono giocare gli attori religiosi. Il fattore religioso, in particolare, in modo ambivalente, può motivare la volontà del persecutore, essere la causa del percorso migratorio del perseguitato o ancora fondare le ragioni teologiche dell'accoglienza dei richiedenti asilo.

---

<sup>38</sup> EASO, *Country of Origin Information. Report Turkey - Country Focus*, November 2016, 69 ss.

<sup>39</sup> Cf. [<https://www.coe.int/fr/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/special-representative>].



In questo contesto, un modello di cooperazione tra istituzioni internazionali e confessioni religiose nelle politiche di sostegno ai rifugiati rappresenta un rilevante ambito di convergenza tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa. Infatti, così come “*la communauté internationale a réaffirmé son engagement à soutenir davantage les réponses humanitaires localisées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, en s'appuyant sur l'intérêt croissant pour les rôles que jouent les organisations confessionnelles et les communautés confessionnelles locales dans l'apport d'une assistance et d'une protection aux réfugiés depuis les années 2010 et le HCR lui-même a reconnu la valeur du travail des organisations confessionnelles, des communautés confessionnelles et des chefs religieux*”, il Consiglio d'Europa “*a entrepris diverses initiatives impliquant des chefs religieux, des communautés et des associations*”<sup>40</sup>.

##### 5. I RIFUGIATI RELIGIOSI NELLA PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI: LUCI E OMBRE

La circolazione del concetto di rifugiato religioso, dal diritto internazionale di livello mondiale agli Stati membri dell'Unione Europea, rappresenta una dinamica complessa, all'interno della quale gli esiti della sinergia tra le istituzioni internazionali ed europee devono essere valutati anche alla luce dell'applicazione della protezione internazionale alle domande di asilo negli ordinamenti statali. Infatti, ad un modello giuridico estremamente raffinato sul piano della sua elaborazione da parte delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa non sempre corrisponde un'applicazione negli Stati europei conforme ai parametri del diritto internazionale ed europeo.

---

<sup>40</sup> Cf. Rencontre 2017 sur la dimension religieuse du dialogue interculturel, Document de discussion préparé par le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, *Migrants et réfugiés : défis et opportunités – La réponse des groupes religieux et non religieux*, 2017.



In questi termini, la fase discendente del diritto dell'Unione Europea sugli ordinamenti degli Stati membri può rappresentare un processo di riproposizione degli stessi significati normativi oppure indurre una trasformazione del concetto di rifugiato religioso, che diviene una nozione fluida a geometrie variabili. Ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha definito la libertà religiosa in funzione del criterio della persecuzione richiamando, in termini espliciti, il modello internazionale previsto nella Convenzione di Ginevra e nella direttiva del 2004<sup>41</sup>. In senso diverso, in Italia, il Tribunale di Roma non ha aderito alla definizione ampia di religione perseguitata espressa dalle istituzioni sovranazionali e ha ritenuto che la dottrina professata dalla Chiesa di Dio onnipotente in Cina non fosse una religione e pertanto che le norme in materia di rifugiati religiosi non si applicassero ai fedeli di questa Chiesa<sup>42</sup>.

La possibile competizione tra modelli normativi può, in conclusione, esprimere una dinamica antagonista rispetto alla sinergia manifestata dalle istituzioni internazionali e sovranazionali. In questo contesto, il modello internazionale di tutela della libertà religiosa dei rifugiati, che impone, nei limiti delle esigenze democratiche, il superamento di interpretazioni legate ad una definizione tradizionale della libertà religiosa, può entrare in conflitto con i diversi diritti ecclesiastici nazionali<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> CGUE (grande chambre), C-71/11 - C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland v. Y, Z*.

<sup>42</sup> Tribunale di Roma, Ordinanza, 19 gennaio 2018.

<sup>43</sup> HÄBERLE, P., *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma 2001). Il diritto di libertà religiosa, quindi, esprimendo l'esito dei diversi processi storici di relazione tra sacro e mondano risulterebbe influenzato dai fenomeni confessionali che, in senso tradizionale, hanno scandito tale relazione. Per superare il rischio di un'interpretazione delle libertà dello spirito limitata al binomio religione-tradizione, è necessaria "una pluralità di concezioni dei diritti fondamentali" capace di integrare, sul piano interpretativo o attraverso clausole espresse di rinvio alle fonti sovranazionali, il livello nazionale di tutela delle nostre libertà con quello internazionale, colto a livello sia regionale sia mondiale. Cf. HÄBERLE, P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*. Saggi, Milano 2003, p. 104.



Questo accade quando le tutele invocate, rispetto alle dichiarate persecuzioni, sollecitano un superamento in senso pluralista delle categorie culturali tradizionali sottese all'elaborazione teorica e giurisprudenziale dei diritti della coscienza nei diversi diritti nazionali. È in questa luce, in un mondo dove in 21 paesi si registrano persecuzioni religiose e 300 milioni di cristiani sono perseguitati<sup>44</sup>, che lo status di rifugiato religioso sembra rappresentare un significativo banco di prova, per l'attuazione del valore universale attribuito alla dignità umana e alla libertà di coscienza e di religione a partire dalla Dichiarazione ONU del 1948<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Cf. [<https://acs-italia.org/acs-notizie-dal-mondo/rapporto-2018-liberta-religiosa-nel-mondo-aiuto-alla-chiesa-soffre-nel-mondo-un-cristiano-sette-vive-terre-persecuzione/>].

<sup>45</sup> 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, c. 2, Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo); in questo senso v., per tutti, CASSESE, A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari 2002, p. 41 ss.