



**Lavinia Anello**

(cultrice di Diritto canonico ed ecclesiastico nella Libera Università "Maria SS. Assunta" Lumsa di Roma, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Quale tutela delle libertà fondamentali per i simboli religiosi?  
Considerazioni sulla decisione del Consiglio di Stato francese  
sul caso burkini \***

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Luoghi pubblici e simboli religiosi - 3. Rispetto del dialogo e delle diversità interculturali - 4. L'evoluzione della laicità in Europa - 5. Osservazioni conclusive.

**1 - Premessa**

Recentemente il Consiglio di Stato francese ha deliberato in merito alla questione riguardante l'interdizione, da parte di una autorità amministrativa, di indossare su una spiaggia del demanio pubblico un abbigliamento che possa denotare l'appartenenza religiosa. In particolare veniva contestato dal Sindaco di un comune della Costa Azzurra (Villeneuve-Loubet) l'opportunità, dopo la strage di Nizza del 14 luglio, di permettere una "ostentazione" di appartenenza religiosa consistente nell'accesso a una spiaggia pubblica indossando quello che viene definito burkini: un tipo di costume da bagno femminile aderente al corpo che lo copre interamente a eccezione del volto, delle mani e dei piedi. L'ordinanza in questione fa seguito a una serie di altre ordinanze comunali emanate nelle regioni delle Alpi Marittime, Var, Pas de Calais, Haute Corse. In particolare l'ordinanza in data 28 luglio 2016 del sindaco di Cannes, David Lisnard, è stata emanata con lo specifico obiettivo di interdire l'uso del "burkini" sulle spiagge e l'ordinanza di Villeneuve Loubet ne ricalca il modello<sup>1</sup>.

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> **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*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 31 del 2016, pp. 6-7, in cui si fa riferimento a Ville de Cannes, 28 juillet 2016, *Arrêté portant interdiction d'accès aux plages et de baignade à toute personne n'ayant pas une tenue correcte*, n. 16/2754, e a Ville de Villeneuve Loubet, 16 agosto 2016, *Règlement de police, de sécurité et d'exploitation des plages concédé par l'État à la commune de Villeneuve Loubet*, n. 2016-42.



Va rilevato che entrambe le ordinanze comunali sono state adottate sulla base degli articoli L. 2212-2 e L. 2213-23 del Code Général des Collectivités Territoriales, che attribuiscono al sindaco:

“L’esercizio a livello locale di poteri di polizia amministrativa di carattere generale e, se giustificate, l’adozione, nel rispetto delle leggi e dei regolamenti in vigore e sotto il controllo del prefetto, di provvedimenti necessari alla tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza sul territorio del comune...anche con specifico riguardo alle spiagge e alle attività nautiche”<sup>2</sup>.

L’ordinanza del Comune di Cannes vieta l’utilizzo di “*tenue de baignade*” o “*tenue de plage*” inappropriate, se possano costituire un vulnus all’igiene, alla sicurezza, all’ordine pubblico e, in senso generale, alla laicità e alla neutralità dei servizi comuni. Nelle motivazioni dell’ordinanza si rilevano esigenze di igiene, sicurezza e di protezione dell’ordine pubblico: Indossare abiti inappropriati può mettere in pericolo l’igiene e le regole di sicurezza in spiaggia, rendendo difficoltose eventuali operazioni di salvataggio in mare. Va osservato, a tale riguardo, che l’elemento igienico non può essere immediatamente percepito dal punto di vista oggettivo mentre quello della sicurezza, che ostacolerebbe eventuali operazioni di salvataggio, appare più plausibile. Per quanto riguarda la protezione dell’ordine pubblico, non si tratta di valutare la qualità religiosa o non religiosa dell’indumento indossato, quanto la qualificazione che un burkini o abbigliamento simili può ricevere dai soggetti presenti scatenando potenziali reazioni conflittuali. Anche in questo caso il criterio di valutazione appare del tutto soggettivo col rischio di costituire una grave limitazione alle libertà fondamentali. Nell’ordinanza di Cannes il rispetto della neutralità del servizio pubblico balneare viene garantito vietando l’uso di abbigliamento religiosi ostentati. Ma è pur vero che la neutralità dei servizi pubblici impone al pubblico funzionario di non manifestare le proprie convinzioni garantendo agli utenti un accesso ai servizi in condizioni di uguaglianza<sup>3</sup>.

Gli utenti della spiaggia sono tenuti, secondo l’ordinanza, a un obbligo di laicità che rispetti la neutralità del servizio pubblico balneare vietando l’uso di abbigliamento religiosi ostentati. Ma il Comune che gestisce le spiagge in virtù di una specifica concessione statale<sup>4</sup> e fornisce

---

<sup>2</sup> Code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>3</sup> Cfr. **D. FERRARI**, *I sindaci francesi contro il “burkini”*, cit., pp. 7-8 e 14, che sul rapporto tra *status* di pubblico funzionario e rispetto dell’obbligazione di neutralità rimanda a CE, Avis, 3 mai 2000, *Mlle Marteaux*.

<sup>4</sup> Circulaire n° 72-86, 01 juin 1972 *relative à la concession de plages naturelles à une commune, à un syndicat de communes ou à un département*; Circulaire n° 72-128, 27 juillet 1972 *relative à la*



un *service public balnéaire*<sup>5</sup>, non può imporre alcun limite alla libertà religiosa degli utenti, non soggetti a obblighi di neutralità in quanto semplici bagnanti. Il principio di laicità coincide infatti con la protezione della libertà religiosa e con la garanzia dell'eguaglianza tra tutti i culti<sup>6</sup>.

Le ordinanze in esame pongono una serie di questioni che possono così sintetizzarsi: può un costume da bagno in cui si riflette l'appartenenza religiosa di chi l'indossa essere considerato alla stregua di uno strumento di esibizione? Può esso, alla stregua di una qualsiasi esternazione di un simbolo religioso, costituire un attentato al principio di laicità? Può l'interdizione di un simile costume costituire una lesione alle libertà fondamentali? Fino a che punto le misure di polizia possono inserire un abbigliamento cosiddetto religioso tra le violazioni della decenza che giustificano l'adozione di misure interdittive? È doveroso ricordare come in Francia, sulla base della legge di separazione del 1905 (art. 1), la tutela della libertà di coscienza costituisce il principio cardine del regime di laicità dello Stato al fine di contrastare ogni tentativo di condizionamento confessionale, un tempo diretto contro la Chiesa cattolica, oggi contro l'Islam. Un orientamento ideologico che fa della laicità l'espressione di neutralità religiosa dello spazio pubblico a scapito del diritto di libertà religiosa, garantito solo come libertà di culto ed entro i limiti dell'ordine pubblico stabilito dalle leggi.

Un passaggio dunque a una laicità di Stato che ha caratterizzato spesso politiche repressive di alcuni regimi del secolo scorso. In Italia il nostro Costituente ha invece accolto una versione più articolata della laicità dello Stato fondata sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), sulla libertà religiosa (art. 19), sulla distinzione degli ordini tra Stato e Chiesa (art. 7), sulla bilateralità della disciplina dei rapporti con le confessioni religiose (artt. 7-8) e sulla loro uguale libertà (art. 8).

In questa prospettiva i valori religiosi assumono pertanto una valenza di fattore positivo (laicità positiva) di sviluppo della persona umana da tutelare e promuovere in una visione democratica pluralista. La Corte Costituzionale<sup>7</sup> in merito alla supposta illegittimità dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica ha esplicitamente affermato il principio di laicità in cui lo Stato si fa garante

---

*concession de plages naturelles à une collectivité locale; Circulaire n° 73-145, 16 juillet 1973 relative aux concessions de plages naturelles à une personne privée.*

<sup>5</sup> CE, 18 septembre 1936, Prade-CE, 23 mai 1958, Consorts Amoudruz.

<sup>6</sup> P. PORTIER, *L'État et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*, Presse Universitaires de Rennes, Rennes, 2016, p. 195 ss.

<sup>7</sup> Corte cost., sentenza n. 203 dell'11 aprile 1989.



della salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale.

Lo Stato dichiara dunque il suo carattere aconfessionale al fine di garantire parità di trattamento per tutti i cittadini i cui atti appartenenti alla sfera della religione non potranno essere oggetto di prescrizioni obbligatorie dell'ordinamento giuridico. Siamo in presenza di una metamorfosi del principio di laicità: dal concetto di Stato-apparato a quello di Stato-comunità teso a conciliare identità storica e culturale con valori di convivenza e coesione sociale<sup>8</sup>.

## 2 - Luoghi pubblici e simboli religiosi

Nel luglio scorso la Lega dei Diritti dell'Uomo e i Signori Hervé Lavisse e Henri Rossi erano ricorsi al Consiglio di Stato dopo avere adito inutilmente il tribunale amministrativo di Nizza per la sospensione dell'esecuzione delle recenti disposizioni del sindaco del Comune di Villeneuve-Loubet in materia di regolamento di polizia e sicurezza delle spiagge concernenti il divieto di presentarsi in spiaggia se non con un abbigliamento considerato "correcte, respectueuse des bonnes moeurs et du principe de laïcité, et respectant les règles d'hygiène et de sécurité adaptées au domaine public maritime" (articolo 4.3)<sup>9</sup>.

Nella fattispecie l'obiettivo del provvedimento comunale era il cosiddetto "burkini" che, come detto in precedenza, altro non è che un costume da bagno indossato da donne di appartenenza religiosa musulmana definito con questo termine a significare una commistione tra le parole burqa e bikini. La domanda era stata rigettata dal Tribunale amministrativo competente di Nizza<sup>10</sup> e pertanto, le parti erano ricorse al

---

<sup>8</sup> P. CAVANA, *Laicità dello Stato: da concetto ideologico a principio giuridico in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2008, p. 10 ss.; C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, Islam*, Cinisello Balsamo, 2007; G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2007; G. Dalla Torre (a cura di) *Lessico della laicità*, Roma 2007; C. MIRABELLI, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/2, p. 331 ss.

<sup>9</sup> Article 4.3 (appliqué depuis le 5 août) "l'accès à la baignade à toute personne ne disposant pas d'une tenue correcte, respectueuse des bonnes moeurs et du principe de laïcité, et respectant les règles d'hygiène et de sécurité adaptées au domaine public maritime".

<sup>10</sup> Trib. Nice sent. n°1603508 - n°1603523.



Consiglio di Stato per l'annullamento del provvedimento<sup>11</sup> e l'accoglimento della loro richiesta di prima istanza e di risarcimento danni<sup>12</sup>.

L'Associazione collettiva della difesa dei diritti dell'uomo contro l'islamofobia in Francia aveva impugnato tale sentenza sostenendo che essa disattendeva la legge del 9 dicembre 1905 (separazione tra Chiese e Stato) e che sussisteva una situazione di urgenza per il pregiudizio di un interesse pubblico e per un pericolo grave e manifestamente illegittimo di lesione del principio di uguaglianza, della libertà di espressione, di coscienza e di libera circolazione.

Il Sindaco di Villeneuve-Loubet aveva chiesto il rigetto del ricorso sostenendo l'insussistenza della condizione di urgenza e l'infondatezza delle richieste dell'associazione<sup>13</sup>.

### 3 - Rispetto del dialogo e delle diversità interculturali

Nella sua ordinanza il Consiglio di Stato ha accertato, a norma del Codice di giustizia amministrativa (legge 521-2), la presenza di una situazione d'urgenza che giustifica l'adozione di misure necessarie alla salvaguardia di una libertà fondamentale, che l'ordinanza del sindaco di Villeneuve-Loubet avrebbe messo in pericolo con l'interdizione di accesso alla spiaggia basata sul regolamento del 5 agosto 2016 (articolo 4.3).

Secondo l'articolo di Legge 2212-1 del codice generale delle collettività territoriali<sup>14</sup> il sindaco è tenuto ad assicurare l'ordine, la

---

<sup>11</sup> Article L521-2 "Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures".

<sup>12</sup> Article L761-1 "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation".

<sup>13</sup> Le ordinanze dei comuni di Cannes e Villeneuve Loubet sono state oggetto di una procedura in via d'urgenza davanti al Tribunale amministrativo di Nizza perché nella loro attività di gestione del servizio pubblico dei litorali, avrebbero provocato "une atteinte grave aux libertés fondamentales (...) la liberté d'expression (...) la liberté de conscience (...) la liberté de culte (...) la liberté de manifester ses convictions religieuses (...) la liberté de se vêtir (...) la liberté d'aller et venir"<sup>13</sup>. Vedi art. L. 521-2 del Code de justice administrative. TA Nice, ord., 13 août 2016, n. 1603470, e ord., 22 août 2016, nn. 1603508 e 1603523.

<sup>14</sup> Article L2112-1 "Les contestations relatives à la délimitation du territoire des communes sont tranchées par le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'elles intéressent les communes



sicurezza e la salute pubblica e provvede d'urgenza a tutte le misure di assistenza e di soccorso (L. 2213-23)<sup>15</sup>.

Tuttavia l'incarico di mantenimento dell'ordine comunale va conciliato col rispetto delle libertà garantite dalla legge.

Le misure di polizia devono essere adatte, necessarie e proporzionali alle sole necessità di ordine pubblico come l'accesso (senza ostacoli) alla riva, la sicurezza della spiaggia, l'igiene e la decenza. Non compete al sindaco di fondarsi su altre considerazioni ed eventuali restrizioni alle libertà devono essere giustificate da rischi effettivi di danno all'ordine pubblico.

Il Conseil d'Etat precisa altresì che dall'istruttoria non risulta che si fossero verificati rischi concreti di lesione dell'ordine pubblico per l'abbigliamento (burkini) adottato da alcune donne che si trovavano sulla spiaggia di Villeneuve-Loubet. In assenza di tali rischi, l'emozione suscitata dai tragici eventi degli attentati terroristici di Nizza del 14 luglio non avrebbe giustificato la legittimità della misura di interdizione contestata. In tali circostanze il Sindaco non poteva, senza eccedere dai suoi poteri di polizia, emanare decreti dispositivi di divieto d'accesso alla spiaggia. L'ordinanza arrecava pertanto un danno grave e manifestamente illegittimo alle libertà fondamentali. Le conseguenze di questo dispositivo integrano pertanto una situazione di urgenza che giustifica il ricorso a quanto stabilito dal Codice di giustizia amministrativa (L. 521-2), ovvero nella fattispecie l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo di Nizza del 22 agosto 2016 e la sospensione dell'esecuzione dell'articolo 4.3 del decreto del sindaco di Villeneuve-Loubet del 5 agosto 2016. Per quanto attiene al risarcimento del danno richiesto dai ricorrenti, secondo il Conseil d'Etat non ricorrono, secondo le disposizioni dell'articolo L. 761-1 del codice di giustizia amministrativa, le circostanze di specie per permettere la liquidazione di somme a carico del sindaco di Villeneuve-Loubet.

---

*d'un même département. Les contestations intéressant des communes de deux ou plusieurs départements sont tranchées par décret".*

<sup>15</sup> Article L2213-23 "Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés. Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées".



È innegabile che i simboli religiosi abbiano assunto una crescente visibilità, anche grazie all'enorme diffusione dei mezzi di comunicazione e alla intensificazione dei flussi migratori. I simboli possono tuttavia essere percepiti come espressione di libertà o di oppressione della stessa. Inoltre va operato un netto discrimine tra intenzione del portatore del simbolo e contesto nel quale il simbolo viene esibito. Nel caso di specie il Consiglio di Stato ha ritenuto che non vi fosse alcun rischio per l'ordine pubblico dall'adozione del vestiario in questione su una spiaggia del Comune di Villeneuve-Loubet e che pertanto la misura di interdizione da parte del Sindaco non fosse giustificata.

La presenza di simboli religiosi in luoghi pubblici viene intesa in alcuni paesi europei, particolarmente in Francia, quasi come una sfida al primato dello Stato e dei suoi valori sociali insiti nel principio di laicità.<sup>16</sup> Recenti contributi dottrinali sulla questione del burkini affermano l'emergenza di una deriva "securitaria" del principio di laicità nella misura in cui gli effetti prescrittivi trovano giustificazione in una clausola di ordine pubblico che gli attentati terroristici non fanno altro che amplificare. L'Islam tende a essere percepito e rappresentato a livello sociale sulla base di stereotipi negativi, soprattutto in alcuni riti specifici.

Una percezione che tuttavia non può prefigurare sul piano giuridico una automatica incompatibilità tra principio di laicità e la manifestazione di comportamenti religiosamente ispirati nello spazio pubblico. Per questa ragione il progetto di alcuni deputati francesi di presentare all'Assemblea Nazionale un disegno di legge per vietare il burkini sulle spiagge potrebbe rivelarsi incostituzionale e violare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>17</sup>.

Il burkini, a differenza del burqa, non copre il volto e non contravviene alla "clausola di socialità" obbligatoria negli spazi comuni secondo la Corte di Strasburgo<sup>18</sup>.

Come noto, in Francia la legge 228/2004 vieta agli alunni di indossare all'interno della scuola pubblica, o in collegi e licei pubblici, simboli o abiti che manifestano in modo evidente una appartenenza religiosa. La circolare applicativa della legge ha precisato che gli abbigliamenti vietati sono quelli che riconducono a un immediato

---

<sup>16</sup> P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2012, p. 8 ss.

<sup>17</sup> Cfr. C. DELSOL, *Le burkini un débat surréaliste dans l'ère du vide*, in *Le Figaro*, 26 agosto 2016, citato da G. CASUSCELLI, *La farsa del burqini: ma c'è un giudice a Parigi!*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2016.

<sup>18</sup> In argomento, cfr. D. FERRARI, *I sindaci francesi contro il burkini; la laicità a ferragosto? A prima lettura di alcuni orientamenti giurisprudenziali*, cit., p. 22 ss.



riconoscimento della propria appartenenza religiosa come il velo islamico, la kippa o una croce di dimensioni manifestamente eccessive<sup>19</sup>.

L'apparente neutralità della normativa sottende per parte della dottrina lo scopo specifico di vietare alle alunne musulmane l'uso del velo islamico a scuola<sup>20</sup>.

Spetta alla Corte di Strasburgo, se interpellata, verificare gli effetti del sistema nel caso concreto, onde accertarsi che esso non leda la libertà religiosa e più in generale i diritti protetti dalla Convenzione<sup>21</sup>.

La mancanza di una disciplina omogenea, dovuta alla varietà di tradizioni culturali e religiose dei singoli paesi europei, fa sì che la Corte di Strasburgo sia di frequente chiamata a pronunciarsi sulla conformità alla Convenzione europea di eventuali restrizioni all'uso di simboli religiosi negli spazi pubblici disposti a livello nazionale. In alcune controversie sorte in paesi caratterizzati da una forte maggioranza religiosa la Corte ha fornito un indirizzo di giusta limitazione a riti e simboli che possano causare una pressione eccessiva sulle persone che non praticano il credo dominante<sup>22</sup>. Ciò al fine di conciliare gli interessi dei vari gruppi, in particolare a tutela delle minoranze, e assicurare che siano rispettate le convinzioni di ciascuno<sup>23</sup>.

In effetti non esiste la possibilità di individuare una concezione uniforme del significato della religione nella società<sup>24</sup>.

La Corte, sulla base del criterio del margine di apprezzamento nazionale, riconosce alle autorità dei singoli paesi membri il potere di porre limitazioni all'esercizio dei diritti dei cittadini sulla base anche di pericoli astratti, non esplicitamente contemplati per parte della dottrina dall'art. 9 della Convenzione, e per non creare eccessiva pressione su coloro che non intendono indossare il velo islamico o altro simbolo religioso<sup>25</sup>.

Tuttavia, nel caso della Francia il divieto legislativo si fonda non sulla presenza di una maggioranza confessionale che possa mettere sotto pressione le persone che non indossano il velo o altro simbolo religioso, ma

---

<sup>19</sup> Cfr. **P. CAVANA**, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>20</sup> Cfr. **S. MANCINI**, *Il potere dei simboli, i simboli del potere*, Cedam, Padova, 2008, p. 70.

<sup>21</sup> Cfr. **M. VENTURA**, *La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 362.

<sup>22</sup> Cfr. Corte EDU, 3 maggio 1993 Ricorso n. 16278/90 Karaduman /Turchia

<sup>23</sup> Cfr. Corte EDU 10 novembre 2005, Ricorso n. 44774/98, Leyla Sahin/Turchia

<sup>24</sup> In argomento, cfr. **D. TEGA**, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sul velo islamico. Il Caso Sahin c. Turchia*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 846 ss.

<sup>25</sup> Per approfondimenti, cfr. il volume a cura di R. Mazzola, *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 259 ss.



su una concezione rigida della laicità da parte della dottrina, intesa come totale privatizzazione della religione: si lascia al legislatore statale un margine di apprezzamento per valutare l'incidenza della tradizione dei singoli paesi poiché la discrezionalità di regolamentazione deve essere lasciata allo Stato interessato esaminando i contesti e le epoche in cui le fattispecie si concretizzano<sup>26</sup>.

Ben altra valenza assume l'atteggiamento adottato dalla Corte Europea nei confronti della Svizzera, motivato dalla potenziale influenza dell'uso del velo da parte di una insegnante sui suoi allievi minorenni, sugli altri alunni della scuola e sui genitori degli alunni. In una scuola statale tale comportamento è stato considerato come una violazione del dovere di neutralità confessionale dell'insegnante dipendente pubblico. Per la Corte di Strasburgo si tratta di un "signe extérieur fort" in grado di determinare proselitismo<sup>27</sup>.

Alcuni autori intravedono nella motivazione una presunzione di lesività del simbolo religioso<sup>28</sup>.

Emerge tuttavia, nella giurisprudenza della Corte europea, il rischio di un approccio discriminante nei confronti dei simboli religiosi, laddove essa appare fortemente accondiscendente nei confronti di un paese, la Francia, nella quale l'esercizio della libertà religiosa negli spazi pubblici e l'uso dei simboli religiosi sono fortemente penalizzati in base a una rigida concezione del principio di laicità<sup>29</sup>.

In effetti, il divieto di indossare il velo o altro simbolo religioso di uso personale nella scuola pubblica non è mai stato considerato come una violazione dell'art. 9, par. 2, CEDU ma è stato sempre salvaguardato come necessità di preservare gli imperativi della laicità negli spazi pubblici scolastici.

Non possiamo non rilevare analogie tra la vicenda del burkini e la fattispecie oggetto della decisione della Corte sul caso *Ahmet Arslan e a. c. Turchia* del 2010, laddove un simbolo religioso (dei turbanti nella fattispecie) era indossato nella pubblica via da una moltitudine di fedeli in procinto di dirigersi a una funzione in moschea. Si trattava per la Corte in questo caso di comuni cittadini e pertanto lo Stato non poteva imporre fuori dall'esercizio di una funzione pubblica e in luoghi aperti a tutti l'obbligo di

---

<sup>26</sup> C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea, La questione del crocifisso*, Allemandi, Torino, 2010, p. 47 ss.

<sup>27</sup> Corte EDU 15 febbraio 2001, Ricorso n.42393/98, *Dahlab c. Svizzera*.

<sup>28</sup> In argomento, cfr. M. CIRAVEGNA, *La nozione di "segno esteriore forte" tra problema di definizione e presunzione di lesività: La sentenza "Dahlab c. Svizzera"*, nel volume a cura di R. Mazzola, *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 143.

<sup>29</sup> Corte EDU 4 dicembre 2008, Ricorso n. 27058/05, *Dogru c. Francia*.



non manifestare pubblicamente la propria religione con un abbigliamento peraltro privo dei caratteri di minaccia per l'ordine pubblico o potenzialmente capace di suscitare una pressione verso altri cittadini o un possibile proselitismo<sup>30</sup>.

L'obbligatorietà di un abbigliamento neutro dal punto di vista religioso può essere giustificata solo da una necessità cogente e bilanciata col giusto rispetto per la sovranità degli Stati membri che aderiscono alla Convenzione<sup>31</sup>.

Il principio di laicità non esige l'eliminazione della religione dallo spazio sociale ma al contrario, correttamente interpretato e implementato, garantisce la possibilità che diversi credi, religiosi o no, possano coesistere pacificamente quando tutte le parti rispettino valori e principi condivisi. Anche il Consiglio d'Europa, di cui la Convenzione europea è una emanazione, lascia trapelare un atteggiamento prudente sui temi religiosi, in grado di contemperare i principi dell'art. 9 CEDU con le singole realtà costituzionali statali ma nel rispetto delle diversità religiose e culturali, attraverso adeguamenti ragionevoli delle singole legislazioni nazionali<sup>32</sup>.

#### 4 - L'evoluzione della laicità in Europa

L'Europa rappresenta un'immensa ricchezza in termini di diversità culturale, sociale, linguistica e religiosa. Valori comuni come la libertà, la giustizia sociale, l'equità e la non-discriminazione, la democrazia, i diritti umani, lo stato di diritto, la tolleranza e la solidarietà, tengono unite le nostre società e sono fondamentali per il futuro dell'Europa; il dialogo interculturale sottende uno scambio aperto e rispettoso tra persone, gruppi e organizzazioni che hanno un patrimonio culturale o una visione del mondo differenti.

Senza il rispetto reciproco in un contesto di forte diversità culturale non si può far fronte alle complesse realtà delle nostre società e alla coesistenza di identità culturali e fedi religiose diverse. Va dunque stimolato un approccio interculturale e interconfessionale alla multiculturalità al fine di affrontare e promuovere il rispetto reciproco,

---

<sup>30</sup> Cfr. C. CAMPIGLIO, *Parigi e Strasburgo ancora a confronto con veli e turbanti*, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, 5, p. 149 ss.

<sup>31</sup> Cfr. L.P. VANONI, *I simboli religiosi e la libertà di educare in Europa*; in *Rivista AIC* (<http://www.rivistaaic.it>), luglio 2010, p. 29.

<sup>32</sup> Cfr. Assemblea Parlamentare Consiglio d'Europa, Risoluzione 2076(2015), *Freedom of religion and living together in a democratic society*.



l'integrità, i principi etici, la diversità culturale, l'inclusione sociale e la coesione<sup>33</sup>.

Come giustamente è stato rilevato la multiculturalità potrebbe rappresentare un meccanismo di confronto tra i simboli, capace di scatenare una guerra di tutti contro tutti, ma nello stesso tempo potrebbe moltiplicare la forza dell'accoglienza, e fare della società una casa comune di tutte le fedi e dei loro segni<sup>34</sup>.

Diversamente che in passato oggi sono i fedeli di religioni non cristiane ad arrivare in Europa, vedendo in essa una terra di speranza per popoli ed etnie diverse. Il fenomeno migratorio mescola fedi, religioni, simboli. Nella multiculturalità assume una valenza diversa anche il concetto di simbolo, non più relegato a mero segno distintivo. Accettare il modello laicista francese, implica per una società l'oscuramento nello spazio pubblico di tutte le religioni del mondo, la loro simbologia, la loro specificità; ma una società multiculturale non può permetterselo, anzi è destinata, per la sua stessa sopravvivenza, ad accettare e disciplinare comportamenti, simboli e presenze religiose che prima non convivevano nello stesso territorio<sup>35</sup>.

Essere fautori di una visione che osteggia la visibilità del fenomeno multiculturale e del pluralismo religioso espone al rischio di combattere ogni simbolo in ogni sua manifestazione esterna (ministri del culto nelle strutture pubbliche, preghiere, festività religiose nella scuola, nella comunità di lavoro, prescrizioni alimentari) alimentando un sentimento di protesta contro lo Stato laico. Adottare una laicità positiva riflette invece una apertura a tutte le confessioni religiose, a tradizioni culturali presenti nel contesto sociale, pur nella salvaguardia di fondamentali principi e valori di convivenza.

Non soltanto in Europa ma anche negli Stati Uniti il fenomeno religioso può generare conflittualità e disparità di trattamento, che vanno regolamentate ispirandosi al principio di laicità e di rispetto delle libertà fondamentali. Può suscitare perplessità la giurisprudenza della Suprema Corte degli Stati Uniti, che da un lato ha ritenuto incostituzionale una rappresentazione della Natività cristiana recante l'annuncio dell'angelo: "*Gloria in Excelsis Deo*", in occasione delle festività natalizie, posta sulla grande scalinata del tribunale della città di Pittsburgh nella parte principale; dall'altro ha ritenuto ammissibile l'esposizione di un grande candelabro

---

<sup>33</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo 19 gennaio 2016 - *Ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'istruzione al fine di promuovere i valori fondamentali dell'UE*.

<sup>34</sup> C. CARDIA, *Il simbolo religioso e culturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2012, p. 18.

<sup>35</sup> G. DALLA TORRE, *Europa. Quale laicità?*, ed. San Paolo, Milano, 2003.



della tradizione ebraica situato all'esterno dell'edificio del Comune accanto a un grande albero di Natale.

Per la Corte Suprema nel primo caso emergerebbe l'inequivocabilità del messaggio religioso cristiano, veicolato dalla Natività che per la sua collocazione isolata e centrale si presterebbe a essere inteso come una dichiarazione di sostegno del governo a una particolare religione, sostegno escluso nel secondo caso per effetto della collocazione del simbolo di una festività ebraica accanto a un altro di dimensioni maggiori e di significato secolare che occupa la posizione preminente sulla scena<sup>36</sup>.

In ogni caso la Corte Suprema non emargina il fattore religioso, ma richiede che la sua visibilità in una sede istituzionale non trasmetta l'impressione di un sostegno da parte dello Stato a una specifica tradizione religiosa per non violare il principio separatista del I Emendamento della Costituzione federale<sup>37</sup>.

Nel modello americano, fondato sul bilanciamento fra poteri politici e poteri di garanzia, il giudiziario riveste un ruolo di controllo e riequilibrio sul potere legislativo e politico e interviene ogni volta che si verifica prevaricazione sui diritti dei cittadini e gruppi sociali<sup>38</sup>.

Storicamente la Corte Suprema sembra portata, secondo parte della dottrina, a utilizzare l'argomentazione del *governmental theism* a tutela di pratiche che implicino l'uso di simboli apparentemente privi di significato teologico o rituale e che pertanto non violino principi costituzionali: Un atteggiamento che contrasta con un supposto metodo di neutralità sostanziale, mitigato naturalmente da ragionevoli eccezioni e che in alcune occasioni sembra giustificare certe forme di simbolismo religioso<sup>39</sup>.

Col tempo nella giurisprudenza della Corte statunitense si è assistito a un progressivo cambiamento: da una separazione in senso forte tra ambito religioso e secolare a una forma di separazione più sfumata in cui appare

---

<sup>36</sup> P. CAVANA, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in AA. VV., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, cit., p. 70 ss.

<sup>37</sup> Il Primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti garantisce la terzietà della legge rispetto ai culti, religione e il loro libero esercizio, nonché la libertà di parola e stampa, il diritto di riunirsi pacificamente e il diritto di appellarsi al governo per correggere i torti. Esso inoltre proibisce al Congresso di "fare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione". In argomento cfr. G. D'ANGELO, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015, che analizza l'evoluzione della giurisprudenza della Corte Suprema federale rilevandone le tendenze e criticità alla luce del confronto tra potere legislativo e giudiziario di fronte alle molteplici sfaccettature e implicazioni del fenomeno della libertà religiosa.

<sup>38</sup> Cfr. A. VITALE, *La forma di Stato democratica*, Aracne, Roma, 2005, p. 253 ss.

<sup>39</sup> Per approfondimenti cfr. M.C. NUSSBAUM, *Liberty of conscience: in defense of America's tradition of religious equality*, Basic Books editor, New York, 2008, p. 224.



logico ricondurre forze sociali e religiose nell'alveo della dinamica democratica di una nazione in cui è palese il collegamento tra religione e identità nazionale, seppure confinato a una rilevanza di puro fatto sociale<sup>40</sup>.

L'esposizione pubblica di un simbolo religioso dovrebbe essere considerata giuridicamente con un atteggiamento neutrale senza che al simbolo vengano riconosciuti significati non consentiti. Nel momento in cui l'esposizione stessa avvenga in maniera diretta essa può interferire con la rivendicazione del diritto al libero esercizio delle libertà costituzionali, libertà religiosa e libertà di espressione, che le minoranze, soprattutto quelle più eterodosse, possono far valere<sup>41</sup>.

Il riconoscimento del valore civile del fattore religioso nell'evoluzione della giurisprudenza statunitense ha sempre dovuto parametrarsi col pericolo reale di promuovere uno specifico messaggio di *endorsement of religion* da parte del potere civile. È pur vero che recentemente l'orientamento della Corte Suprema in merito all'esposizione di simboli religiosi è andato gradualmente attenuandosi da una forma di stretta separazione a una sostanziale garanzia della imparzialità/parità di trattamento tipica dei cosiddetti *accommodation systems*. Sembra tuttavia, per una parte della dottrina, essersi verificato un ritorno per via legislativa alla protezione speciale della religione attraverso il sistema delle esenzioni, che, in base alla *free exercise clause*, fa sì che la religione sia preferita a un orientamento etico di tipo secolare<sup>42</sup>.

Tornando al dibattito europeo, sarebbe opportuno adoperarsi per sostituire a un concetto di laicità diffidente verso la religione quello di una laicità positiva e accogliente, che amplifichi il "diritto alla differenza", con forme di riconoscimento pubblico delle differenti identità culturali, religiose o etniche, coesistenti all'interno dello stesso territorio. In una società moderna che attribuisca il giusto peso al primato della libertà di coscienza, dovrebbe tenersi conto anche della logica del "riconoscimento", in cui la valenza identitaria dei simboli o segni religiosi è strumento di esercizio della libertà di espressione, e di partecipazione dell'individuo alla vita della comunità<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. F. ONIDA, *Il giro del mondo in duecentocinquanta pagine: Itinerari di diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 253.

<sup>41</sup> In argomento, cfr. A. MADERA, *Pubblicizzazione e privatizzazione dei simboli di appartenenza confessionale negli U.S.A.: ultimo baluardo della religione civile o ripensamento delle regole di neutralità?*, in *Dir. eccl.*, n. 1-2/2010, cit., p. 228.

<sup>42</sup> F. GEDICKS, *Disfare la neutralità, dalla separazione tra Stato e Chiesa al riconoscimento della religione ebraico-cristiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2012, p. 285 ss.

<sup>43</sup> In argomento cfr. P. CAVANA, *Modelli di laicità nelle società pluraliste*, cit., p. 77 ss.



La decisione del Consiglio di Stato francese sulla questione del burkini appare rientrare in quest'ottica, soprattutto nel punto in cui afferma che al Sindaco compete di assicurare l'ordine pubblico, la sicurezza e la salute pubblica conciliando tuttavia l'adempimento della missione di primo cittadino con il rispetto delle libertà garantite dalla legge e, tra queste, della libertà fondamentale di espressione, che implica il diritto di indossare quello che potenzialmente può essere percepito come un simbolo religioso di appartenenza, a condizione che non turbi l'ordine pubblico e la libera fruizione delle spiagge del demanio.

A questa logica risponde anche l'orientamento consolidato del Consiglio d'Europa:

*“Article 9 of the ECHR includes the right of individuals to choose freely to wear or not to wear religious clothing in private or in public. Legal restrictions to this freedom may be justified where necessary in a democratic society, in particular for security purposes or where public or professional functions of individuals require their religious neutrality or that their face can be seen. However, a general prohibition of wearing the burqa and the niqab would deny women, who freely desire to do so, their right to cover their face”<sup>44</sup>.*

*“In addition, a general prohibition might have the adverse effect of generating family and community pressure on Muslim women to stay at home and confine themselves to contacts with other women. Muslim women could be further excluded if they were to leave educational institutions, stay away from public places and abandon work outside their communities, in order not to break with their family tradition. Therefore, the Assembly calls on member states to develop targeted policies intended to raise awareness of the rights of Muslim women, help them to take part in public life and offer them equal opportunities to pursue a professional life and gain social and economic independence. In this respect, the education of young Muslim women as well as of their parents and families is crucial. It is especially necessary to remove all forms of discrimination against girls and to develop education on gender equality, without stereotypes and at all levels of the education system”<sup>45</sup>.*

---

<sup>44</sup> Art.16 Risoluzione Consiglio d'Europa 23 giugno 2010, n. 1743 *Islam, Islamism and Islamophobia in Europe*.

<sup>45</sup> Art. 17 Risoluzione Consiglio d'Europa 23 giugno 2010, n. 1743 *Islam, Islamism and Islamophobia in Europe*.

Per approfondimenti, cfr. **D. DURISOTTO** *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, che dedica ampio spazio alla tematica della tutela della libertà religiosa e al margine di apprezzamento statale nell'attività della Corte Europea dei diritti dell'uomo.



## 5 - Osservazioni conclusive

Il nostro punto di vista non può ovviamente non tenere nel debito conto la risonanza mediatica che il caso del burkini ha suscitato all'indomani degli attentati di Nizza, anche per effetto della forte solidarietà avvertita universalmente per la popolazione colpita dalla tragedia. Resta tuttavia imperativo temperare l'aspetto emotivo con la rilevanza giuridica delle ripercussioni sulle libertà religiose e sull'interpretazione del principio di laicità che il tenore della sentenza impugnata comporta. A tal fine può essere utile tornare sulle motivazioni alla base della sentenza del tribunale di Nizza, che ha preceduto la decisione del Consiglio di Stato, per cogliere alcuni passaggi che riteniamo essenziali nella disamina del contrasto tra le statuizioni dei due organi di giustizia amministrativa.

Afferma il tribunale di Nizza<sup>46</sup>:

“nel contesto dell'attentato di Nizza del 14 luglio e dell'omicidio del prelado di Saint-Étienne-du-Rouvray del 26 luglio direttamente indirizzato contro la religione cristiana, la misura di interdizione di indossare il burkini è necessaria, adatta e proporzionale per evitare turbative dell'ordine pubblico; osservando che l'adozione di un vestiario sulle spiagge per far notare in modo palese convinzioni religiose suscettibili di essere interpretate come rilevanti di fondamentalismo religioso islamico sia non soltanto capace di arrecare danno alle convinzioni o alla mancanza di convinzioni religiose di altri utenti della spiaggia ma anche di essere percepita da taluni come una sfida o una provocazione in grado di esacerbare le tensioni avvertite nella popolazione, l'indossare questo vestiario può essere percepito come l'espressione di una rivendicazione identitaria qualunque sia la religione in causa visto che le spiagge non costituiscono un luogo adeguato per esprimere in modo ostentato le proprie convinzioni religiose, ma devono rimanere un luogo di neutralità religiosa.

Anche se alcune donne di confessione musulmana dichiarano di indossare il burkini di buon grado per manifestare soltanto la loro religiosità, una tenuta che ha per oggetto di non esporre il corpo può, allo stesso tempo, essere interpretata come l'espressione di denigrazione della donna o di una deminutio della sua posizione non conforme al suo status in una società democratica”.

Nella sua ordinanza il Consiglio di Stato ha per contro replicato :

“L'ordinanza in oggetto ha arrecato un danno grave e manifestamente illegittimo alle libertà fondamentali. Le conseguenze di questo

---

<sup>46</sup> Trib. Nice ordonnance n° 1603508 et 1603523/ 22 août 2016.



dispositivo costituiscono una situazione d'urgenza che giustifica il ricorso a quanto stabilito dalla L.521-2 del codice di giustizia amministrativa che dà luogo all'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo di Nizza del 22 agosto 2016 e alla sospensione dell'esecuzione dell'articolo 4.3 del decreto del sindaco di Villeneuve – Loubet del 5 agosto 2016”.

La nostra opinione è che, nella fattispecie in oggetto, non possano configurarsi aspetti di rischio per l'ordine pubblico, per l'igiene e la decenza a causa del particolare costume indossato da alcune donne sulla spiaggia del Comune di Villeneuve-Loubet, come giustamente emerso nel corso del procedimento di fronte al Consiglio di Stato. In assenza di rischi concreti non esiste dunque alcuna giustificazione legale alle misure di interdizione contestate che comportano una limitazione grave alla libertà di libero accesso a una spiaggia del demanio pubblico e nel contempo affievoliscono la libertà di coscienza e personale di un individuo garantita dal principio di libertà religiosa e di laicità dello Stato<sup>47</sup>.

Vale la pena di ricordare che la laicità, come principio giuridico, si è affermata con precise caratteristiche nell'ordinamento francese da più di un secolo, attestandosi come elemento giuridico-costituzionale in grado di distinguere l'ordinamento francese da quello di altri Paesi d'Europa, trovando le sue radici normative nella legge di separazione delle Chiese dallo Stato del 9 dicembre 1905. Nel corso del processo di laicizzazione che si sviluppò nella seconda metà del XIX secolo in Francia, e che culminò con l'approvazione della legge di separazione, furono soppresse le preghiere pubbliche, secolarizzati i cimiteri e gli ospedali, soppressi i simboli religiosi nei tribunali e nelle scuole, abolite le facoltà di teologia statali, introdotti il divorzio, la libertà di celebrazione dei funerali e l'obbligo del servizio militare per i seminaristi, vietato l'insegnamento da parte delle congregazioni religiose<sup>48</sup>.

A nostro parere alcuni contenuti di questa legislazione risultano oggi troppo rigidi e confliggono con quell'imparzialità dei pubblici poteri che, unita al rispetto del diritto a non rivelare le proprie più intime convinzioni di coscienza, dovrebbe ergersi a strumento più adatto per affrontare e dirimere i conflitti che derivano dall'attuale contesto sociale di pluralismo religioso.

Parte della dottrina ritiene che la terminologia “laicità dello Stato”, “separatismo”, “confessionismo” siano incapaci di cogliere analogie e

---

<sup>47</sup> G. CASUSCELLI, *La farsa del burqini: ma c'è un giudice a Parigi!*, cit., p. 2 ss.

<sup>48</sup> A. GUAZZAROTTI, “Laicità e giurisprudenza” ([www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu)), 11 ottobre 2012, p. 1.



differenze tra politiche statali in materia di pluralismo religioso e, in particolare, di regolazione degli spazi pubblici<sup>49</sup>.

La laicità non può ridursi alla mera enunciazione di diritti redatti in risposta ai totalitarismi del Novecento, essa va anche in un'altra direzione: abbraccia le differenze legittime e si nutre delle sfumature delle fedi che arricchiscono la nostra identità. È l'*humus* della nostra cultura, che non stabilisce arbitrariamente i confini della società ma li estende perché tutti si sentano a casa propria<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> A.J. NIEUWENHUIS, *State and religion, a multidimensional relationship: Some comparative law remarks*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, p. 153 ss.

<sup>50</sup> C. CARDIA, *Pericolosa tendenza in atto in Europa: l'ossimoro di una laicità che sceglie di censurare*, in *Avvenire*, 20 dicembre 2013.