

DIRITTI CIVILI E POLITICI

Parigi e Strasburgo ancora a confronto con veli e turbanti

Il problema, di grande attualità anche in Italia, del 'porto' del velo islamico nasconde ambiguità quanto al significato stesso dell'indumento. La tradizione del velo, comune a molte religioni indo-europee, è indubbiamente carica di valore simbolico. Nel Corano il velo sembra finalizzato soprattutto alla castità ("E di' alle credenti di abbassare i loro sguardi ed essere caste e di non mostrare, dei loro ornamenti, se non quello che appare; di lasciar scendere il loro velo fin sul petto e non mostrare i loro ornamenti ad altri che ai loro mariti, ai loro padri ...": sura XXIV, 31); i beduini, quando si rivolgono alle spose di Maometto, sono invitati a restare "dietro una tenda [hij b]: questo servirà meglio alla purità dei ... cuori" (sura XXXIII, 53). Per hij b pare doversi intendere un velo che nasconde i capelli, ma che può coprire l'intera figura: in ogni caso, il viso è lasciato scoperto. Ancora oggi l'hij b è la forma di velo più comune. Altre forme sciite di velo non sono ritenute riconducibili al Corano o alla Sunnah: si tratta, tra altri, del chador (fazzoletto sulla testa o mantello su tutto il corpo, generalmente nero: diffuso in Iran), niqab (velo nero che ammantava l'intera figura, con una fessura all'altezza degli occhi: utilizzato soprattutto in Arabia Saudita) e burqa (velo, per lo più azzurro, che copre tutta la figura, con una griglia all'altezza degli occhi: tipico dell'Afghanistan). Le finalità di queste tipologie di velo sono dibattute: secondo alcuni, oltre ad un possibile valore religioso, il velo servirebbe a proteggere dagli agenti atmosferici (sole e vento, tipici delle zone desertiche), a manifestare la propria appartenenza culturale o posizione economica, ad esprimere una particolare concezione sociale della donna o la semplice volontà di anonimato. Proprio questa multivalenza rende particolarmente complesso il problema della disciplina del velo 'islamico' nei Paesi occidentali.

L'esperienza francese è esemplare. Il 15 marzo 2004 la Francia ha emanato la "Loi n. 2004-228, encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics". La legge, come precisa il titolo stesso, trova fondamento nel carattere rigorosamente laico dello Stato francese, sancito dalla legge del 9 dicembre 1905 "concernant la séparation des Eglises et de l'Etat" (lo Stato si impegna a garantire la libertà di coscienza e di esercizio dei culti "sous les



Corte europea dei diritti umani, *Ahmet Arslan e altri c. Turchia*, ricorso n. 41135/98, sentenza del 23 febbraio 2010 (www.echr.coe.int)
Conseil Constitutionnel francese, sentenza n. 2010-613 del 7 ottobre 2010 (www.conseil-constitutionnel.fr)

Diritti umani e diritto internazionale

seules restrictions édictées ... dans l'intérêt de l'ordre public": art. 1). Il principio di laicità, evidentemente, riguarda lo Stato, e informa perciò i soli rapporti tra individui e poteri/servizi pubblici (e non già i semplici rapporti interindividuali). La legge del 2004, riguardando un servizio pubblico particolarmente 'sensibile' quale l'educazione primaria e secondaria, intende applicare detto principio vietando l'uso di simboli manifestamente religiosi che possano interferire con l'esercizio della libertà religiosa altrui (il nuovo Art. L. 141-5-1 code de l'éducation recita infatti: "Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit ..."). Come precisato in una circolare del Ministero dell'educazione (18 maggio 2004), la legge riguarda simboli "tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive". Il Conseil d'Etat si è ripetutamente confrontato con la legge del 2004 e ha sempre tenuto a sottolineare che il divieto riguarda indistintamente tutti i simboli religiosi "ostentati". Prova ne sia il fatto che il divieto ha trovato applicazione in relazione al turbante maschile più che al velo femminile (a quest'ultimo si riferiscono le decisioni 6 marzo 2009, causa n. 307764 e 10 giugno 2009, causa n. 306798, www.conseil-etat.fr/cde).

In realtà il problema degli abbigliamento con valenza simbolica religiosa, principalmente proprio di studenti di fede islamica, non è nuovo alla Francia, come dimostrano due casi risalenti al 1999, giunti sino a Strasburgo. I casi riguardavano l'espulsione dalla medesima scuola pubblica di due ragazze che si erano rifiutate di togliere il velo durante le ore di ginnastica (Kervanci c. Francia, ricorso n. 31645/04, e Dogru c. Francia, ricorso n. 27058/05). Come è noto, la trentennale giurisprudenza di Strasburgo è nel senso di ritenere lecito per lo Stato, in quanto proporzionato allo scopo, limitare l'esercizio della libertà religiosa a tutela della sicurezza dello stesso interessato (il riferimento è alla imposizione britannica del casco ai motociclisti Sikh: Commissione europea dei diritti umani, X c. Regno Unito, ricorso n. 7992/77, decisione del 12 luglio 1978) o della società (si vedano i casi relativi all'obbligo di togliere il turbante in occasione di controlli agli aeroporti, e il velo al momento dell'accesso a sedi diplomatiche: Corte europea dei diritti umani, Phull c. Francia, ricorso n. 35753/03, decisione dell'11 gennaio 2005, e risp. El Morsli c. Francia, ricorso n. 15585/06, decisione del 4 marzo 2008). Parimenti assoggettabile a restrizione è la libertà di abbigliamento allorché si richieda allo Stato il rilascio di documenti ufficiali (il riferimento è al divieto di apparire con il capo coperto dal velo, sulla fotografia destinata ad un certificato che avrebbe dovuto essere rilasciato da un ente pubblico, nel caso una Università: Commissione europea dei diritti umani, Karaduman c. Turchia, ricorso n. 16278/90, decisione del 3 maggio 1993) e, a maggior ragione, quando il soggetto svolga una funzione pubblica (tale è il caso del divieto per l'insegnante in una scuola pubblica per la prima infanzia di indossare il velo, "powerful external symbol", potenzialmente atto a proselitismo: Corte europea dei diritti umani, Dahlab c. Svizzera, ricorso n. 42393/98, decisione del 15 febbraio 2001). Nei casi

delle due ragazze francesi, decisi dalla Corte europea il 4 dicembre 2008, l'espulsione dalla scuola trovava giustificazione nella tutela della salute e della sicurezza, nonché nella necessaria partecipazione alle attività scolastiche: "by refusing to remove her headscarf, the applicant had overstepped the limits on the right to express and manifest religious beliefs on the school premises".

L'adozione della legge del 2004 non ha posto tuttavia fine, in Francia, al dibattito politico e sociale, soprattutto in relazione al velo integrale (niqab e burqa), che – vale la pena di ribadirlo – non pare a rigore imposto dalla religione islamica. Lungi dall'essere un semplice copricapo, questo tipo di velo nasconde l'intera figura e soprattutto il viso, rendendo impossibile l'identificazione della persona. Il 23 giugno 2009 l'Assemblée nationale nominava un gruppo di lavoro incaricato di redigere un rapporto "sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national". Il rapporto, presentato il 26 gennaio 2010, consta di ben 658 pagine e sviscera il tema in tutti i suoi aspetti, giungendo alla conclusione della necessità di vietare per legge il velo integrale. Sono state escluse infatti sia – per ragioni di costituzionalità – la via di scoraggiare la pratica del velo integrale attraverso la generalizzazione dei controlli sulla identità personale; sia – in ragione della scarsa efficacia – la via di subordinare il rilascio dei permessi di soggiorno e dell'attribuzione della cittadinanza al rispetto dei principi di laicità dello Stato e di uguaglianza di genere (nel 2005 il Conseil d'Etat aveva avallato il rifiuto del visto di ingresso ad una donna musulmana con il velo, in nome dell'ordine pubblico). Quanto alla giustificazione del divieto, anche alla luce della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), il gruppo di lavoro ha ritenuto irrilevante il principio di laicità, invocabile solo in relazione a servizi pubblici – come l'istruzione primaria, secondaria o universitaria -, ravvisando invece un possibile fondamento nel principio (peraltro incerto) della dignità umana: "la piste la moins risquée", tuttavia, è parsa la tutela dell'ordine pubblico. Del resto l'art. 10 della Dichiarazione dei diritti umani e del cittadino del 1789 (richiamata nel preambolo della Costituzione del 1946) stabilisce – come il par. 2 dell'art. 9 CEDU – che "nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi". In effetti, il velo integrale impedisce l'immediata identificazione del soggetto e si presta ad utilizzi illeciti (ad esempio al trasporto di armi).

Sulla base di tale rapporto il Parlamento ha adottato un testo di legge "interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public", secondo cui "nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage" (art. 1). Per spazio pubblico devono intendersi le vie pubbliche e i luoghi aperti al pubblico o destinati a servizi pubblici. Il divieto però non opera "si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles" (art. 2). Prima della promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, tanto i presidenti dell'Assemblée nationale e del Senato (congiuntamente, per la prima volta dal 1959) hanno richiesto al Conseil Constitutionnel di pro-

Diritti umani e diritto internazionale

nunciarsi sulla conformità della legge alla Costituzione (v. "Les Cahiers du Conseil constitutionnel. Cahier n. 30"). Con decisione n. 2010-613 del 7 ottobre 2010 i giudici costituzionali si sono espressi in senso positivo quantunque con una "réserve" interpretativa. Infatti "l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public". La legge n. 2010-1192 è stata promulgata l'11 ottobre 2010.

Vale la pena di ricordare che sulla stessa strada si è mosso il Belgio. Il 23 settembre 2010, il Senato discuteva infatti un progetto di legge volto ad inserire nel codice penale una norma (art. 563/1) recante divieto di circolazione nei luoghi pubblici a volto coperto. La norma riguarda tutti coloro che "se présentent dans l'espace public le visage masqué ou dissimulé, en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient plus identifiables", intendendosi per luogo pubblico "la voie publique, en ce compris les accotements et les trottoirs, les passages aériens et souterrains pour piétons, les chemins et servitudes de passage, les parcs, les jardins publics ainsi que les terrains de sports, plaines et aires de jeu, les bâtiments à vocation culturelle accessibles au public et bâtiments ou lieux fermés destinés à l'usage du public où des services peuvent lui être rendus". Analogamente in Italia è stata presentata alla Commissione affari costituzionali della Camera (2 ottobre 2009: C.2422 relatore Sbai) una proposta di legge di modifica della legge 22 maggio 1975, n. 152 ("Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"), volta ad aggiungere al comma 1 dell'art. 5 (che vieta l'utilizzo di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, tranne in occasione di manifestazioni sportive che comportano tale utilizzo) l'espresso divieto di "utilizzo degli indumenti femminili in uso presso le donne di religione islamica denominati burqa e niqab". Tale proposta sembra rispondere al rilievo del Consiglio di Stato (VI Sezione, 19 giugno 2008, n. 3076) secondo cui l'art. 5 della legge del 1975 non sarebbe pertinente nel caso di utilizzo del burqa, in ragione del fatto che si tratta di un utilizzo che generalmente non è diretto ad evitare il riconoscimento ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture.

Di particolare interesse, anche alla luce di questi brevissimi cenni comparatistici, appare la ricordata riserva interpretativa del Conseil Constitutionnel, che plausibilmente ha voluto porre la Francia al riparo da eventuali ricorsi a Strasburgo, dove qualche mese prima si era discusso proprio della religione musulmana. Mi riferisco alla risoluzione 1743 (2010) (Islam, Islamism and Islamophobia in Europe) del 23 giugno 2010, in cui l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dopo aver affermato che restrizioni alla libertà religiosa "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", precisa che "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" (sul punto v. anche il parere del Rapporteur Memecan: Ass. parl. Doc. n. 12304 del 22 giugno 2010). Né forse è estranea alla presa di posizione del Conseil francese la sentenza pronunciata il 23 febbraio 2010 dalla Corte europea nel caso Ahmet Arslan e altri c. Turchia (ricorso n. 41135/98). I 127 ricorrenti, appartenenti ad un gruppo religioso turco riunitosi ad Ankara per partecipare ad una celebrazione nella moschea, erano stati arrestati in quanto, al termine del culto, sorpresi a girare per la città con la loro tenuta caratteristica, costituita da turbante, saroual (tipici pantaloni larghi) e tunica neri. A loro carico erano state mosse accuse di sospetta attività terroristica e di violazione di alcune risalenti norme relative al 'porto' del cappello (legge n. 671 del 1925) e di certi abbigliamento: in particolare la legge n. 2596 del 1934 vieta alle autorità religiose di indossare abiti religiosi al di fuori dei luoghi di culto e di cerimonie religiose. Condannati in sede penale perché abbigliati con una tenuta religiosa in luogo pubblico (strade e piazze pubbliche), i ricorrenti lamentavano a Strasburgo violazione della loro libertà religiosa (art. 9 CEDU). La Corte, ravvisata ingerenza in tale libertà, procede a valutarne la giustificazione, e precisamente la proporzionalità rispetto allo scopo perseguito (tutela dei principi di laicità e democrazia, della sicurezza pubblica, dell'ordine e dei diritti altrui). Il ragionamento della Corte prende le mosse dalle considerazioni svolte dalla Grande Camera nel caso Leyla Sahin c. Turchia (ricorso n. 44774/98, sentenza del 10 novembre 2005), dove, tra l'altro, si sottolinea (par. 106) che "in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on freedom to manifest one's religion or belief in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected": come attestano da un lato la clausola di interferenza del par. 2 dell'art. 9, dall'altro l'obbligo positivo in capo agli Stati di assicurare ad ogni individuo i diritti tutelati dalla CEDU (art. 1).

L'obbligo di neutralità ed imparzialità dello Stato è incompatibile con qualsiasi forma di legittimazione di fedi religiose, ma esige tutela di reciproca tolleranza (ricordo che proprio la violazione dell'obbligo di neutralità confessionale ha condotto la Corte a ravvisare violazione dell'art. 9 nell'esposizione del Crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche italiane: Lautsi c. Italia, ricorso n. 30814/06, sentenza del 3 novembre 2009: sul caso, attualmente pendente alla Grande Camera, v. M. Lugato, "Simboli religiosi e Corte europea dei diritti dell'uomo: il caso del Crocifisso", in Rivista di diritto internazionale 2010 p. 402 e ss., e R. Sapienza, "Il crocifisso nelle aule scolastiche italiane: una questione ancora aperta", in questa Rivista 2010 p. 75 e ss.). Più specificamente "democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position" (par. 108). Il ruolo del legislatore statale è decisivo soprattutto ove si tratti di regolamentare "the wearing of religious symbols in educational institutions" (par. 109). In assenza di consensus tra gli Stati circa l'impatto sociale della religione e della sue manifestazioni pubbliche, la disciplina compete ai singoli Stati, che la adotteranno nel rispetto delle specifiche tradizioni nazionali, e sotto il controllo della Cor-

Diritti umani e diritto internazionale

te di Strasburgo. Nel caso Arslan lo Stato adduce a giustificazione dell'ingerenza il rispetto dei principi di laicità e democrazia. La Corte giudica tale giustificazione insufficiente e non pertinente, dal momento che i ricorrenti erano semplici cittadini e non già rappresentanti dello Stato nell'esercizio di una funzione pubblica: non erano dunque soggetti a limitazioni nella manifestazione pubblica del loro credo religioso. Inoltre la sanzione era stata motivata dall'abbigliamento indossato "dans des lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques", ossia in un contesto diverso da quello oggetto della precedente giurisprudenza della Corte, relativa alla "réglementation du port de symboles religieux dans des établissements publics, dans lesquels le respect de la neutralité à l'égard de croyances peut primer sur le libre exercice du droit de manifester sa religion" (il riferimento è nuovamente ai casi Dahlab e Leyla Sahin: v. R. Nigro, "Il margine di apprezzamento e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sul velo islamico", in questa Rivista 2008, p. 71 e ss.). Non risultando dagli atti che il comportamento dei ricorrenti configurasse minaccia all'ordine pubblico, la Corte ritiene sproporzionata l'ingerenza statale e dunque ravvisa violazione dell'art. 9.

La sentenza sul caso Arslan, se da un lato sembra avallare a priori le scelte di taluni legislatori in materia di velo integrale, in quanto motivate da ragioni di ordine pubblico, dall'altro desta preoccupazione perché per la prima volta ravvisa in materia un limite al margine di apprezzamento concesso allo Stato. Forse proprio questa preoccupazione ha indotto il Conseil Constitutionnel a precisare che il divieto del velo integrale non opera nei luoghi aperti al pubblico, adibiti al culto: con ciò lasciando intendere che la Francia non comprime in alcun modo la libertà di professare l'Islam. Prevedibilmente, però, la svolta operata nel caso Arslan è destinata a ripercuotersi anche sulla legge del 2004: ponendo il divieto di ostentazione dei simboli religiosi a carico di semplici privati cittadini, la Francia potrebbe aver utilizzato un mezzo sproporzionato per garantire la propria laicità.

Cristina Campiglio