

## Verso una nuova definizione della laicità?

### La recente normativa a proposito dei segni religiosi nella scuola in Francia\*

di Maria Cristina Ivaldi

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Brevi annotazioni generali sul principio di laicità – 3. L'*avis* del *Conseil d'Etat* 27 novembre 1989 e le circolari Jospin e Bayrou – 4. Il *Conseil d'Etat* e la giurisprudenza resa in via contenziosa – 5. Gli immediati precedenti della legge: la *Mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école* e la *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République* – 6. Le proposte presentate durante la XII legislatura – 7. L'*iter* della legge – 8. Il contenuto della nuova normativa e le principali difficoltà interpretative – 9. Alcune considerazioni conclusive.

#### 1. Introduzione

La recente legge 15 marzo 2004, n. 228<sup>1</sup> «encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuses dans l'écoles, collèges et lycées publics» e la relativa circolare applicativa del ministro dell'educazione nazionale del 18 maggio 2004<sup>2</sup> segnano un punto d'arrivo – probabilmente non ancora quello definitivo – nella diatriba nata intorno alla problematica del velo nelle scuole, innescatasi 15 anni or sono in seguito allo sfoggio del *foulard* islamico da parte di tre studentesse musulmane del *collège* Gabriel Havez di *Creil* nel dipartimento dell'*Oise*<sup>3</sup>.

L'episodio, di importanza oggettivamente marginale ma di indubbio valore simbolico, riceve ampia eco sulla stampa nazionale motivata probabilmente dalla circostanza che l'*Islam* è la seconda religione in Francia, per numero di appartenenti. Al fondo c'è, oltre al paventato contrasto con il principio di laicità, il problema dell'integrazione degli immigrati<sup>4</sup> – per lo più provenienti dall'area del *Magreb* e dalla Turchia – nella comunità nazionale e la paura della possibile penetrazione di integralismi religiosi e diffusione di

---

\* Il presente contributo è in corso di pubblicazione sul fascicolo n. 4 del 2004 della rivista *Il diritto ecclesiastico*. OLIR ringrazia la direzione della Rivista per la sua messa a disposizione.

<sup>1</sup> In *J.O.*, 17 marzo 2004, n. 65, 5190 (NOR: MENX0400001L).

<sup>2</sup> In *J.O.*, 22 maggio 2004, n. 118, 9033 (NOR: MENG0401138C).

<sup>3</sup> Che il problema investa, in particolare, gli appartenenti all'*Islam* è evidenziato dall'assenza di *querelle* rispetto ad altri segni di appartenenza religiosa o politica, almeno quanto agli studenti. Così C. DURAND-PRINBORGNE, *La «circulaire Jospin» du 12 décembre 1989*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1990, 10-11.

In ordine ad un'eccezione riguardante gli insegnanti v. *infra* par. 4.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione delle grandi migrazioni che hanno interessato il territorio francese v. J.F. CLÉMENT, *L'Islam en France*, in B. Etienne (ed.), *L'Islam en France. Islam, Etat et Société*, Parigi, Editions du CNRS, 1990, 89 ed A. DAMIEN, *L'Islam en France*, in *Adm.*, 1993, n. 161 (*L'Etat et les cultes*), 112 e ss., per una fotografia della presenza islamica nel Paese e delle principali questioni sollevate dalla stessa.

In relazione alle problematiche organizzative v. B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Francia*, in *Quad. dir. pol. ecd.*, 1996/1, 81 e ss. nonché F. FRÉGOSI, *Les problèmes liés à l'organisation de la religion musulmane en France*, in *Rev. dr. can.*, 1996, 215 e ss.

fenomeni terroristici<sup>5</sup>. Sentimento che si intensifica, ancor più, a partire dai fatti dell'11 settembre 2001<sup>6</sup> e che spiega, in parte, la legge sui segni di appartenenza religiosa ed il suo rigore<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In generale per un'analisi dei rapporti tra *Islam et démocratie* v. la rivista *Pouvoirs* n. 104 del 2003 dedicata a questo tema ed, in particolare, i contributi di A. FILALI-ANSARY, *Islam, laïcité, démocratie*, 5-19; A. KIAN-THIÉBAUT, *L'Islam, les femmes et la citoyenneté*, 71-84 e R. LEVEAU, *Être musulman en Europe*, 111-120 nonché il rapporto del 2000 dell'*Haut conseil à l'intégration* – organismo collegato al Primo ministro francese – intitolato *L'Islam dans la République* ([//lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000017/0000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000017/0000.pdf)).

<sup>6</sup> Non vanno, però, dimenticate le preoccupazioni provocate dall'aumento crescente di episodi delittuosi contro le sinagoghe e le sepolture ebraiche.

<sup>7</sup> Infatti – nonostante fin dai primi anni settanta si avverta un cambiamento nella domanda religiosa degli immigrati musulmani ed una loro maggiore visibilità – fino alla seconda metà degli anni ottanta non si registrano particolari tensioni tra l'*Islam* e la Repubblica francese.

Naturalmente anche qui si palesa la molteplicità degli interlocutori. A titolo meramente esemplificativo tra quelli di maggiore rilevanza si possono citare l'*Institut musulman de la Mosquée de Paris* (GMP) – controparte privilegiata del governo francese fino alla prima metà degli anni '90 –, l'*Union des organisations islamiques en France* (UOIF) e la *Fédération nationale des musulmans de France* (FNMF) ora tutti membri del *Conseil français du culte musulman*.

A livello più propriamente politico occorre ricordare il sia pure minoritario *Parti des musulmans de France* (PMF), gruppo integralista in prima fila nell'organizzazione delle manifestazioni del 17 gennaio 2004 contro il progetto di legge sulla laicità (v. *infra* par. 5).

Per alcuni tentativi di dialogo tra l'*Islam* e la Repubblica v. in primo luogo la creazione nel settembre del 1989 del *Conseil de réflexion sur l'Islam de France* (CORIF), ad opera del ministro dell'interno Pierre Joxe come organo consultivo – dalla vita assai breve, posto che cessa di riunirsi nel novembre del 1992 – deputato a fornire pareri sui quesiti posti dall'amministrazione in merito all'esercizio del culto musulmano. Sul punto v. più diffusamente A. FERRARI, *L'Islam e la Repubblica, ovvero un interrogativo per il separatismo francese*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/1, 123 e ss. e per i precedenti A. DAMIEN, *L'Islam en France* cit., 116 e 117.

In secondo luogo v. la *Charte du culte musulman en France* del 10 dicembre 1994 (*Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/2, 552), redatta in lingua francese dal *Conseil consultatif des musulmans de France* – organismo creato l'anno prima dalla Moschea di Parigi e dal suo rettore Dalil Boubakeur – ed accolta favorevolmente dall'allora ministro dell'interno Charles Pasqua in quanto espressione di un *Islam* moderato, ma considerata scarsamente rappresentativa dagli altri musulmani. In argomento v. P. CAVANA, *Laïcità, politica e religioni in Francia*, in *Iustitia*, 1998, 385 e ss.

Più di recente v. i *Principes et fondements juridiques régissant les rapports entre les pouvoirs publics et le culte musulman en France* del 28 gennaio 2000 (*Quad. dir. pol. eccl.*, 2000/2, 589). Elaborati, dopo ampie consultazioni, per iniziativa del ministro dell'interno Jean Pierre Chevènement, hanno la funzione di proporre un documento che fissi delle regole di organizzazione e di funzionamento alle quali potranno aderire le associazioni ed i gruppi firmatari. Per un commento v. F. VECCHI, *L'Islam in Francia: integrazione e "Istichâra" lungo il solco della "laïcité" e della "raison naturelle" della charte del 28 gennaio 2000*, in *Dir. eccl.*, 2001, I, 1344 e ss.

Mentre nella *Charte* l'*Islam* si limita a prendere atto del principio di laicità che implica la neutralità religiosa dello Stato (art. 30), nei *Principes* l'accettazione da parte dei soggetti sopra menzionati postula più decisamente «leur attachement aux principes fondamentaux de la République française et notamment les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatifs à la liberté de pensée et à la liberté de religion, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution affirmant le caractère laïque de la République et le respect par celle-ci de toutes croyances, et enfin aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Église et de l'État» (preambolo).

Proprio le consultazioni intraprese nel 1999 dal ministro dell'interno Chevènement per la federazione dell'*Islam* francese e proseguite dai suoi successori stanno alla base della creazione del *Conseil français du culte musulman* (CFCM), prima struttura ufficiale incaricata di rappresentare unitariamente – secondo lo statuto e le prerogative fissate dall'accordo concluso il 22 ed il 23 febbraio 2003 tra il ministro dell'interno Nicolas Sarkozy ed i membri della *Commission organisation de la Consultation des musulmans de France* (COMOR) – le

Sono proprio i fatti di *Creil* ed i numerosi episodi analoghi verificatisi negli anni seguenti<sup>8</sup> a riportare l'attenzione sul tema della laicità nell'ordinamento giuridico francese ed a riaccenderne il relativo dibattito – tendenzialmente sopito negli anni precedenti – che porterà all'attribuzione di nuovi contenuti a detto principio<sup>9</sup>.

Occorre, tuttavia, ricordare che la regolamentazione dei segni di appartenenza religiosa non è del tutto estranea all'attività normativa precedente. Infatti la stessa legge di separazione del 9 dicembre 1905<sup>10</sup> dispone all'art. 28 che «il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions»<sup>11</sup>.

Ancora più interessanti si presentano le circolari del ministro dell'educazione nazionale Jean Zay della seconda metà degli anni '30. Queste risultano tuttora applicabili e detta circostanza forse, almeno in parte, può spiegare il silenzio della legge n. 228/2004 a proposito dei segni di appartenenza politica<sup>12</sup>.

La circolare 1° luglio 1936 apre la serie vietando lo sfoggio di tutte le insegne politiche all'interno degli istituti scolastici<sup>13</sup>. La successiva del 31 dicembre dello stesso anno, invece, sollecita la «répression de toute tentative politique s'adressant aux élèves ou les employant comme instruments, qu'il s'agisse d'enrôlements directs ou de sollicitations aux bord des locaux scolaires»<sup>14</sup>. La più importante è tuttavia quella del 15 maggio 1937 che estende le prescrizioni previste dalla precedente del 31 dicembre 1936 anche alle propagande confessionali, ribadendo il carattere laico dell'insegnamento pubblico e che «aucune forme de prosélytisme ne saurait être admise dans les établissements»<sup>15</sup>.

Il problema non investe solo i segni ma anche le tenute religiose, l'obbligo d'assiduità – che vincola gli alunni a seguire tutte le lezioni, ivi comprese quelle di educazione fisica e di nuoto –, il divieto di contestare il contenuto di determinati insegnamenti – scienze naturali e biologia da un lato, e materie umanistiche dall'altro<sup>16</sup> –, quello di rifiutare l'insegnante o l'esaminatore per il suo sesso oppure di partecipare a classi miste o, infine, di rispettare le esigenze sanitarie o di sicurezza.

---

istanze islamiche di fronte ai poteri pubblici che – nella formazione uscita dalle elezioni del 6 e del 13 aprile 2003 – tiene la sua prima riunione il 3 maggio dello stesso anno.

<sup>8</sup> V. *infra* par. 4 circa i contenziosi portati alla cognizione del *Conseil d'Etat*.

<sup>9</sup> Fino ad allora, infatti, per molti la questione della laicità si poneva in termini abbastanza chiari. In tal senso J.C. WILLIAM, *Le Conseil d'Etat et la laïcité. Propos sur l'avis du 27 novembre 1989*, in *Rev. fr. sc. pol.*, 1991, 35 e J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en date du 27 novembre 1989*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1990, 1.

Parla di un conflitto per la cui soluzione non si può prescindere dalla definizione della laicità C. BONTEMS, *A Dieu foulard... islamique!*, in *Rev. adm.*, 1993, 584 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. *infra* par. 2.

<sup>11</sup> Per altri precedenti v. F. MESSNER *et al.* (ed.), *Traité de droit français des religions*, Parigi, Litec, 2003, 1123, nt. 1, dove si citano le circolari del 2 novembre 1882 e del 9 aprile 1903, a proposito della rimozione dei crocifissi dalle scuole pubbliche.

<sup>12</sup> V. *infra* par. 5.

<sup>13</sup> Testo disponibile per estratto sul sito [www.laicite-laligue.org](http://www.laicite-laligue.org).

<sup>14</sup> In [www.laicite-laligue.org/laligue/laicite-laligue/pdf/circul\\_zay\\_31\\_dec\\_36.pdf](http://www.laicite-laligue.org/laligue/laicite-laligue/pdf/circul_zay_31_dec_36.pdf).

<sup>15</sup> In [www.laicite-laligue.org/laligue/laicite-laligue/pdf/circul\\_zay\\_1937.pdf](http://www.laicite-laligue.org/laligue/laicite-laligue/pdf/circul_zay_1937.pdf).

<sup>16</sup> Per quanto attiene agli istituti scolastici se quelli privati fuori contratto fruiscono di una relativa libertà nella determinazione dei contenuti dei programmi non altrettanto può dirsi per quelli sotto contratto, vincolati alle prescrizioni ufficiali.

Allo stesso modo sono interessati anche altri settori dei servizi pubblici, quali ad esempio quello della sanità<sup>17</sup>. Nondimeno bisogna sottolineare che, tra questi, è quello educativo ad assumere una posizione di assoluta centralità poiché rappresenta il primo e spesso l'unico fattore di integrazione per i giovani nati dall'immigrazione ed il mezzo prioritario attraverso il quale formare le nuove generazioni.

Analogamente la questione può porsi anche rispetto agli *agents publics* nei confronti dei quali l'applicazione del principio di stretta neutralità non consente praticamente nessun margine di libertà nella manifestazione dell'appartenenza religiosa nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>18</sup>.

## 2. Brevi annotazioni generali sul principio di laicità

Prima di entrare più propriamente nell'esame della tematica<sup>19</sup> risulta opportuna una sia pure concisa e sommaria indagine circa il principio di laicità, specificando che in questo, come in altri casi, il dato normativo non consente di attribuire un contenuto determinato al concetto<sup>20</sup>.

In prima approssimazione l'idea della laicità – nonostante il termine non appaia nei testi normativi che tardivamente – nasce nel periodo rivoluzionario e si contraddistingue per il suo *caractère combatif* legato alla difficoltà con cui si fa strada il concetto di separazione dell'ordine statale da quello religioso e si afferma il riconoscimento della libertà di coscienza e di culto<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Ci si riferisce, ad esempio, al rifiuto da parte di taluni utenti di sottoporsi a prestazioni mediche somministrate da personale appartenente a sesso diverso dal proprio. Problemi ben presenti ai membri dei diversi organismi incaricati di studiare la questione della compatibilità tra il principio di laicità e lo sfoggio di segni di appartenenza religiosa (*infra* par. 5).

<sup>18</sup> Cfr. *infra* par. 4 e 9.

<sup>19</sup> V. *infra* par. 3 e ss.

<sup>20</sup> A titolo meramente esemplificativo della sterminata bibliografia sulla laicità nell'ordinamento francese v., tra coloro che si sono occupati più di recente del tema, J. BAUBÉROT, *La laïcité, quel héritage? De 1789 à nos jours*, Ginevra, Labor et Fides, 1990, 112pp. – ed anche il suo più recente *Histoire de la laïcité française*, Parigi, Puf, 2000, 124pp. –; A. BOYER, *Le droit de religions en France*, Parigi, Puf, 1993, 260pp.; J. BOUSSINESQ, *La laïcité française. Memento juridique*, Parigi, Seuil, 1994, 210pp.; M. BARBIER, *La laïcité*, Parigi, L'Harmattan, 1995, 311pp. e la rivista *Pouvoirs* n. 75 del 1995, *La laïcité*, – con i contributi tra gli altri di R. REMOND, *La laïcité et ses contraires*, 7-16; A. BERGOUNIOUX, *La laïcité, valeur de la République*, 17-26; A. FINKIELKRAUT, *La laïcité à l'épreuve du siècle*, 53-60 e Y. MADIOT, *Le juge et la laïcité*, 73-84 – nonché J.M. MAYEUR, *La question laïque*, Parigi, Fayard, 1997, 238pp.; E. POULAT, *La solution laïque et ses problèmes*, Parigi, Berg, 1997, 230pp.; ID., *Notre laïcité publique «la France è une République laïque*, Parigi, Berg, 2003, 412pp. e J.P. COSTA – G. BEDOUELLE, *Les laïcités à la française*, Parigi, Puf, 1998, 265pp.

Per la dottrina italiana v. P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, A.V.E., 1998, 431pp., spec. 81 e ss.

<sup>21</sup> V. l'art. 3 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789, secondo il quale «Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément».

La *Déclaration*, nel contempo, riconosce nel successivo art. 10 che «Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public».

Per un'efficace indagine in merito all'evoluzione della disciplina legislativa del fenomeno religioso v. L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra Stato e Chiese in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1977, 11 e ss.

Ciò che nel tempo si afferma – se si eccettuano il periodo napoleonico e le sue ambiguità in materia di rapporti Stato-Chiesa<sup>22</sup> e la fase della Restaurazione<sup>23</sup> – è proprio la progressiva secolarizzazione del potere politico e la tendenziale relegazione del fenomeno religioso alla sola sfera privata.

È con alterne vicende, dunque, che si arriva all'ormai centenaria legge 9 dicembre 1905, *concernant la séparation des Eglises et de l'Etat*, preceduta da circa un ventennio di leggi sostanzialmente anticlericali<sup>24</sup>. Si è in presenza della prima compiuta statuizione legislativa positiva di un nuovo sistema di relazioni tra lo Stato e le chiese (*laïcité-séparation*)<sup>25</sup>.

Nella legge al riconoscimento della libertà di coscienza e di esercizio dei culti – con i limiti previsti nell'interesse dell'ordine pubblico – prevista all'art. 1<sup>26</sup> fa da contraltare la negazione di una qualsiasi posizione di ufficialità a qualunque culto come di ogni relativo finanziamento<sup>27</sup>, con l'eccezione tuttavia dei capitoli di spesa per le cappellanie destinate a garantire il libero esercizio dei culti nelle scuole secondarie superiori, negli ospedali e nelle prigioni<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Ci si riferisce al concordato – denominato in effetti convenzione – stipulato da Napoleone Bonaparte e Pio VII il 15 luglio 1801 (26 messidoro dell'anno IX), che riconosce il cattolicesimo come religione della grande maggioranza dei cittadini francesi e riserva ad esso un particolare statuto diverso da quello destinato agli altri culti.

Detto riavvicinamento con la Chiesa cattolica è quasi contemporaneamente compromesso dall'aggiunta al concordato di 77 articoli organici emanati unilateralmente dal Primo console nonché dalla ulteriore previsione di 44 articoli per regolare il culto protestante nelle due forme della Chiesa riformata (calvinista) e di quella della confessione di Augusta (luterana). Entrambi i gruppi di norme – promulgati come legge dello Stato l'8 aprile 1802 (18 germinale dell'anno X) – si distinguono per le misure giurisdizionaliste di stretto controllo sull'organizzazione e sul funzionamento delle chiese così regolate.

Il culto ebraico viene successivamente e con diverse modalità riconosciuto e regolamentato secondo le procedure previste dai decreti del 17 marzo 1808.

<sup>23</sup> Cfr. in particolare le disposizioni relative al fattore religioso contenute nelle *chartes* del 1814, 1830 e 1848. Per un'analisi della legislazione del periodo v. M. BARBIER, *La laïcité* cit., 37-38.

<sup>24</sup> V. per la scuola primaria anzitutto la legge 28 marzo 1882 – che sopprime l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche di cui alla legge Falloux del 15 marzo 1850, sostituendolo con l'*instruction morale et civique* (art. 1) e prevede, nel contempo, una *journée réservée* (art. 2) per permettere ai genitori di fornire fuori dalla scuola un'educazione religiosa ai propri figli – e la legge 30 ottobre 1886 che dispone la laicizzazione del personale docente.

Per la scuola secondaria il richiamo va alla legge 21 dicembre 1880 che intraprende un'operazione analoga a quella iniziata con l'art. 1 della legge Ferry del 1882, ma solo rispetto alle scuole femminili. Quanto alla laicizzazione dell'insegnamento questa risulta implicitamente dalla riforma dei programmi del 1880.

Sul punto v. F. FINOCCHIARO, *Laicità e riforme scolastiche in Francia nella III Repubblica*, in *Dir. eccl.*, 2002, I, 805 e ss.

<sup>25</sup> Per la condanna della Chiesa cattolica v. le due encicliche di Pio X *Vehebementer nos* (11 febbraio 1906) e *Gravissimo officii* (10 agosto 1906).

<sup>26</sup> Art. 1 «La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public».

<sup>27</sup> Art. 2, comma primo, «La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes».

<sup>28</sup> Art. 2, comma secondo, «Pourront toutefois être inscrites aux dits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tel quels les lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et pensions».

L'ulteriore tappa è quella del riconoscimento costituzionale che fa parlare gli studiosi di *laïcité-neutralité*<sup>29</sup>. Per la prima volta il termine compare nella Costituzione del 27 ottobre 1946 il cui art. 1 dispone che «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale»<sup>30</sup>. Ma il percorso si completa con la successiva Costituzione del 4 ottobre 1958 che – oltre a riprodurre la formulazione della disposizione ora menzionata – all'art. 1 aggiunge che «Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances»<sup>31</sup>.

Si è dunque di fronte ad un concetto che muta e si configura in ragione del suo divenire storico e del tipo di forze operanti nella società ed è forse per questo che non è possibile ravvisarne nei diversi testi normativi, come si è anticipato in apertura, una precisa caratterizzazione.

Infatti in Francia dove il principio assume una valenza strettamente giuridica fin dall'inizio del XX secolo alla categoricità degli inizi fa seguito un certo adattamento soprattutto nel secondo dopoguerra dove tende ad armonizzarsi sempre più con la libertà religiosa<sup>32</sup> che partecipa al regime delle c.d. *libertés publiques*<sup>33</sup> e che fa parlare gli interpreti di *laïcité ouverte*, implicante una «neutralità positiva»<sup>34</sup> o una «“neutralità rispettosa” del fattore religioso»<sup>35</sup>.

Tra gli accomodamenti più vistosi può essere senz'altro citata la famosa legge Debré del 31 dicembre 1959 con la quale si attua un particolare riconoscimento e

---

<sup>29</sup> Da specificare è la circostanza che in dottrina non vi è uniformità circa la ricostruzione delle varie tappe attraverso le quali la laicità è passata ed i diversi contenuti che ha assunto. Una posizione condivisibile sembra essere quella di M. BARBIER, *La laïcité* cit., 65, che distingue essenzialmente tra una «*laïcité législative*», introdotta dalla legge sulla separazione del 1905, ed una «*laïcité constitutionnelle*», prodottasi in seguito alla Costituzione del 1946, anche se sottolinea che, per una vera comprensione del principio, occorre fare riferimento al suo processo evolutivo – per certi aspetti risalente alla formazione dello stato nazionale francese – che si inizia a configurare più compiutamente a partire dalla Rivoluzione francese del 1789 (20 e ss.).

In particolare per questo autore (ID., *Esquisse d'une théorie de la laïcité*, in *Le débat*, 1993, n. 73, 82), il riconoscimento costituzionale della laicità segna il passaggio alla «neutralité stricte de l'Etat en matière religieuse» che comporta «une nouvelle laïcité plus souple et ouverte sur la liberté».

<sup>30</sup> Un ulteriore cenno alla laicità è operato nel *Préambule* per il quale «*l'organisation de l'enseignements public gratuit et laïque à tous les degrés est une devoir de l'Etat*».

<sup>31</sup> Disposizione originariamente contemplata all'art. 2, comma primo, Cost. 1958, in seguito collocata all'art. 1 – in virtù dell'art. 8 della legge costituzionale 4 agosto 1995, n. 880 (*J.O.*, 5 agosto 1995, n. 181, 11744, NOR: JUSX9500101L) – in seguito all'abrogazione del testo originario di questo. Si segnala che, nonostante detta modifica, in molti – *rapport* Stasi compreso, per es. *sub* 2.2.1. (*infra* par. 5) – continuano erroneamente a parlare di principio di laicità consacrato dall'art. 2 della Costituzione.

<sup>32</sup> Si ricorda che anche in questo caso non c'è alcuna norma che in sé stessa fornisca una nozione chiara della libertà religiosa – della quale, del resto, non si parla esplicitamente nei testi costituzionali – e delle facoltà ad essa connesse. Si può dire che questa è intesa nel duplice aspetto di libertà di coscienza (formazione) e di libertà di culto (esteriorizzazione) ma quanto al contenuto occorre fare riferimento ad un insieme di testi legislativi che, a diversi livelli nella gerarchia delle fonti, regolano più o meno direttamente la materia nonché gli atti internazionali ai quali la Francia aderisce. Mentre la libertà di coscienza è considerata assoluta non altrettanto può dirsi per la libertà di culto, sottoposta al limite dell'ordine pubblico e del rispetto delle libertà e dei diritti altrui.

<sup>33</sup> In quanto *liberté publique* quella religiosa è sottoposta, quanto all'esercizio, alla riserva di legge prevista dall'art. 34 della Costituzione vigente.

<sup>34</sup> L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra Stato e Chiese in Francia* cit., 122.

<sup>35</sup> F. VECCHI, *L'evoluzione del sistema di diritto ecclesiastico francese fra falliti tentativi concordatari e legislazione recente di «attenuato» separatismo*, in *Dir. eccl.*, 1998, I, 358.

sovvenzionamento delle scuole private secondo diverse modalità (contratto di associazione e contratto semplice)<sup>36</sup>.

Nondimeno il principio di laicità subisce delle importanti deroghe anche dal punto di vista della sua validità spaziale. Il pensiero va, in primo luogo, al diritto locale dell'Alsazia e della Mosella<sup>37</sup> (dipartimenti dell'*Haut Rhin*, *Bas Rhin* e *Moselle*), al regime proprio della Guiana francese nonché a quelli di *Saint Pierre et Miquelon*, della Polinesia, di *Wallis et Futuna* e della Nuova Caledonia dove non trova applicazione la legge di separazione del 1905<sup>38</sup>.

Tuttavia l'evocata tendenza verso una *laïcité ouverte*, intesa come implicante una sempre maggiore disponibilità verso le istanze di libertà – e in un certo qual modo confermata da molteplici aperture verso la religione e la Chiesa cattolica in particolare<sup>39</sup> – è destinata a subire una sorta di rallentamento anche in virtù dell'entrata in vigore della legge ora in commento.

### 3. L'avis del *Conseil d'Etat* 27 novembre 1989 e le circolari Jospin e Bayrou

L'episodio richiamato all'inizio giunge alla ribalta delle cronache giornalistiche nazionali e provoca un dibattito che induce il ministro dell'educazione nazionale Lionel Jospin a richiedere il 6 novembre 1989 un parere al *Conseil d'Etat* su tre diversi quesiti<sup>40</sup>. Il primo riguarda la compatibilità dei segni di appartenenza religiosa<sup>41</sup> con la laicità, tenuto conto dei principi posti dalla Costituzione e dalle leggi e delle regole di organizzazione e di

---

<sup>36</sup> Sulla legge Debré e sul finanziamento della scuola privata in Francia v. S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multiethniche*, Bologna, il Mulino, 2001, 85 e ss. e, più diffusamente, A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino, Giappichelli, 2002, in part. 363 e ss.

<sup>37</sup> Territori passati alla Germania in seguito alla sconfitta francese e rimasti sotto la sovranità di questa dal 1870 al 1918. Per una storia del diritto locale v. F. MESSNER *et al.* (ed.), *Traité de droit français des religions cit.*, 125 e ss. e 371 e ss. nonché 783 e ss. in merito all'attuale organizzazione dei culti.

<sup>38</sup> Secondo P. LE CARPENTIER, *Le juge administratif, régulateur de l'expression religieuse dans la vie sociale: des sonneries de cloches aux interdits rituel*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2003, 1065, proprio la sempre minor sostenibilità del regime alsaziano e mosellano, così come di quelli vigenti in taluni dipartimenti e collettività d'oltremare, unitamente ad un maggior ricorso alla Corte europea ed all'art. 9 della Convenzione, mette in crisi l'esistenza stessa della legge del 1905 anche se, riaprire il dibattito su una misura normativa che ha dato la pace alla Francia senza sapere esattamente in quale direzione si vuole andare, sembra importare «le risque de ressusciter les vieux démons qui l'ont déchirée».

<sup>39</sup> Quale esempio di accomodamento si può menzionare la previsione per legge che il servizio pubblico di radiofonia (France-culture) e quello televisivo (France 2) debbano diffondere trasmissioni di cultura e di informazione religiosa dedicate ai principali culti praticati in Francia (nell'ordine di programmazione televisiva: culto buddhista, islamico, ebraico, ortodosso, protestante e cattolico) la domenica mattina.

Tale statuizione oltre ad esprimere un interesse statale alla valorizzazione del fattore religioso segna però una sorta di graduazione tra le religioni ammesse a beneficiare di detta opportunità – sia per la durata delle emissioni, sia per la collocazione oraria di queste – nonché una disuguaglianza rispetto a quelle che ne risultano escluse.

<sup>40</sup> A proposito dell'aumento delle istanze al *Conseil d'Etat* in *fonction d'expertise* – soprattutto in quei casi in cui la delicatezza della materia in oggetto consiglia il governo di «se retrancher derrière un organisme paré des atours de la technicité» – ed il ruolo sempre più politico assunto dal medesimo v. J.C. WILLIAM, *Le Conseil d'Etat et la laïcité* cit., 29-33, il quale evidenzia «le risque de voir le consultant prendre la place du décideur» come è avvenuto nel caso del *foulard* islamico dove «la circulaire – au bas de l'échelle, il est vrai, dans la hiérarchie des normes juridiques – étant la transcription en terme normatifs de l'avis».

<sup>41</sup> Si ricorda che il problema si è posto – e si pone tuttora sotto questo profilo – quanto agli studenti solo rispetto all'*Islam* (v. *supra* par. 1). Sul carattere simbolico della rivendicazione v. A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, Giuffrè, 2001, 128 e ss.

funzionamento della scuola pubblica. Il secondo – in caso di risposta affermativa all'interrogativo iniziale – concerne le condizioni alle quali questi possono essere ammessi. L'ultimo quesito attiene alle misure sanzionatorie – espulsione compresa – da far eventualmente conseguire all'inosservanza delle regole di proibizione di detti segni e le procedure e le garanzie che dovrebbero essere messe all'occorrenza in atto<sup>42</sup>.

Il *Conseil d'Etat*, assemblea generale plenaria, in data 27 novembre 1989<sup>43</sup> formula il parere n. 346893, il cui testo – contrariamente alla prassi – è subito reso noto pubblicamente<sup>44</sup>. Il provvedimento merita un'attenta disamina poiché è proprio a partire da questo, nonché dalla successiva giurisprudenza elaborata dal *Conseil* medesimo in sede contenziosa e dalle circolari ministeriali che si sono succedute, che la fattispecie è regolata per un quindicennio<sup>45</sup>.

Dopo un imponente richiamo alle norme che regolano la materia, sia a livello nazionale che internazionale, l'Alto consesso offre una propria lettura del principio di laicità dell'insegnamento pubblico e del diritto di esprimere e manifestare le proprie credenze religiose all'interno degli istituti scolastici.

Per il *Conseil d'Etat* «le principe de la laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect, d'une part, de cette neutralité par le programmes et par les enseignants et, d'autre part, de la liberté de conscience des élèves», libertà che implica «le droit d'exprimer et de manifester leur croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité».

In sostanza l'Alto consesso risponde positivamente al primo quesito specificando comunque che «le port par les élèves de signe par lesquels ils entendent manifester leur appartenance à une religion n'est par lui-même incompatible avec le principe de laïcité, dans la mesure où il constitue l'exercice de la liberté d'expression et de manifestation de croyances religieuses»<sup>46</sup>. Tuttavia tale libertà non arriva a permettere «aux élèves d'aborder des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par le condition dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire

---

<sup>42</sup> Più in generale sulla funzione consultiva dell'Alta assemblea v. M. LONG, *Le Conseil d'Etat et la fonction consultative: de la consultation à la décision*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1992, 787.

<sup>43</sup> Il testo oltre che sul sito dell'Alta assemblea ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)) può leggersi in *Rev. fr. sc. pol.*, 1990, 45; *Rev. fr. dr. adm.*, 1990, 6, e *Quad. dir. pol. eccl.*, 1990/1, 510, con nota di G. CAPUTO, *La questione del "velo islamico"*, 507-509.

A commento per la dottrina francese v., tra gli altri, J. MINOT, *Droits de l'homme et neutralité de l'Etat: à propos de l'affaire du foulard*, in *Rev. adm.*, 1990, 32-39; J.P. C., *Laïcité scolaire, l'avis du Conseil d'Etat sur le port du voile islamique à l'école*, in *Act. jur. dr. adm.*, 1990, 42-45; G. KOUBI, *De la laïcité à la liberté de conscience: le port d'un signe d'appartenance religieuse*, in *Pet. aff.*, 1990, n. 3, 6-13; J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 1-6, 1990, 1-6, e J.C. WILLIAM, *Le Conseil d'Etat et la laïcité* cit., 28-44.

<sup>44</sup> Sottolinea tale circostanza C. DURAND-PRIMBORGNE, *La «circulaire Jospin»* cit., 11.

<sup>45</sup> Di grande interesse – ma estranea alla disamina *de qua* – risulterebbe un'analisi della giurisprudenza dei tribunali amministrativi in materia religiosa per la quale si rinvia al recente contributo di G. KOUBI, *Le juge administratif et la liberté de religion*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2003, 1055 e ss.

<sup>46</sup> Per J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 4, si tratta in concreto di una risposta obbligata posto che un divieto generalizzato di qualsiasi segno di appartenenza religiosa avrebbe integrato una misura discriminatoria contraria alla Costituzione ed agli accordi internazionali sottoscritti dalla Francia, come tale suscettibile di censura in caso di istanza alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

A proposito della ipotizzabile sottoposizione della legge in commento alla giurisdizione della Corte di Strasburgo v. *infra* par. 9.

ou revendicatif, constitueraient une acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public».

La replica al secondo quesito consiste nel ritenere configurabile la predisposizione di una regolamentazione dello sfoggio dei segni di appartenenza religiosa che tenga anche conto «de la situation propre aux établissements».

Per quanto riguarda le misure sanzionatorie L'Alto consesso stima che l'inosservanza di un tal divieto possa essere apprezzato dalle autorità detentrici del potere disciplinare, sotto il controllo dei giudice amministrativo, e che debba ammettersi la sanzione dell'espulsione, malgrado il carattere obbligatorio dell'istruzione fino ai sedici anni, potendosi adempiere a detto obbligo anche secondo le altre modalità previste a livello normativo<sup>47</sup>.

In dottrina si è rilevato come attraverso l'*avis* il *Conseil d'Etat* ricostruisca una nozione di laicità ancorata ad una base giuridica incontestabile<sup>48</sup> incorporando l'elemento nuovo della «reconnaissance aux élèves d'une liberté d'expression étendue à leur croyances»<sup>49</sup>. È il riferimento al principio di neutralità che permette di superare un concetto rigidamente ideologico della laicità – «impliquât ... le rejet de toute transcendance» – coniugandola con i principi liberali della *Déclaration*<sup>50</sup>.

Ma il riconoscimento della libertà di manifestare l'appartenenza religiosa pur non essendo incompatibile con il principio di laicità incontra, come osservato, dei limiti. È questa la parte del parere più problematica vista la difficoltà di attribuire dei contorni precisi e netti alla distinzione tra segni leciti – come tali espressione della sopra richiamata libertà – ed illeciti e quindi da vietarsi<sup>51</sup>. Per tacere della discrezionalità in ordine all'apprezzabilità delle misure sanzionatorie ed alla loro applicazione.

---

<sup>47</sup> Oltre che negli istituti pubblici anche presso quelli privati, all'interno della famiglia, con l'ausilio di uno o entrambi i genitori o di persone di loro scelta, nonché attraverso l'iscrizione al centro pubblico di insegnamento per corrispondenza *ex art.* 5 del decreto 18 dicembre 1985, n. 1348.

Di recente la legge 18 dicembre 1998, n. 1165, *tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire*, in *J.O.*, 22 dicembre 1998, n. 296, 19348 (NOR: MENX9803064L) – emanata sulla scia delle crescenti preoccupazioni di derive settarie – incrementa la vigilanza sull'insegnamento domestico e sulle scuole private fuori contratto. A tale legge segue il decreto applicativo, 23 marzo 1999, n. 224 (*J.O.*, 24 marzo 1998, n. 70, 4411, NOR: MENE9900448D).

<sup>48</sup> Cfr. il riferimento ai *visa*.

<sup>49</sup> J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 2.

Cfr., altresì, C. DURAND-PRINBORGNE, *La «circulaire Jospin»* cit., 11, per il quale il *Conseil d'Etat* «a hiérarchisé liberté de conscience et laïcité pour faire prévaloir la première sur la seconde» non per una scelta autonoma bensì in ossequio agli impegni internazionali, soprattutto, quelli derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Di evoluzione della concezione tradizionale della laicità parla pure J.C. WILLIAM, *Le Conseil d'Etat et la laïcité* cit., 40.

<sup>50</sup> J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 2 e s., che giudica sarebbe stato, comunque, più opportuno ancorare il valore costituzionale della libertà di coscienza alla Costituzione del 1958 piuttosto che al testo della *Déclaration*.

<sup>51</sup> A. TALAMANCA, *Scuola e fattore religioso: conferme ed approdi finali della giurisprudenza* in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1990/1, 175 e 176, parla al proposito dell'assenza di una precisa individuazione del confine tra esercizio della libertà religiosa e ostentazione propagandistica che resta disancorata «da qualunque parametro che non sia quello di una valutazione soggettiva e variabile secondo le circostanze di luogo e di tempo».

Di poco posteriore è la circolare<sup>52</sup> del ministro dell'educazione Lionel Jospin del 12 dicembre 1989, «Laïcité, port de signes religieux par les élèves et caractère obligatoire des enseignements»,<sup>53</sup> che nella sostanza attinge largamente al parere del *Conseil d'Etat*. Questa ribadisce – rivolgendosi indifferentemente alla scuola primaria ed a quella secondaria – *le caractère obligatoire des enseignements*<sup>54</sup>, prevedendo sanzioni di vario tipo in caso di assenza ingiustificata e, nel contempo, la possibilità che «certains autorisations d'absence soient accordées à titre exceptionnel et pour certain jours particuliers dans la mesure où il correspondent à des fêtes religieuses, s'inscrivant dans un calendrier établi au plan national, et sans qu'il résulte des perturbations du déroulement de la scolarité».

In due punti tuttavia la circolare va oltre il parere quando allinea il regime dei segni religiosi a quelli di tipo politico<sup>55</sup> ed allorché espressamente, nella sua parte conclusiva, si occupa anche delle obbligazioni di laicità degli insegnanti, ricordando il principio di neutralità del servizio pubblico.

In virtù di detto principio questi, nell'esercizio delle loro funzioni, «du fait de l'exemple qu'ils donnent explicitement ou implicitement à leurs élèves, doivent impérativement éviter toute marque distinctive de nature philosophique, religieuse ou politique qui porte atteinte à la liberté de conscience des enfants ainsi qu'au rôle éducatif reconnu aux familles».

Con l'ulteriore circolare del ministro dell'educazione nazionale François Bayrou del 20 settembre 1994, relativa alla «neutralité de l'enseignement public: port de signe ostentatoires dans les établissements scolaires»<sup>56</sup>, si chiede ai capi di istituto di non accettare manifestazioni di pressione e di proselitismo, ma di ammettere segni discreti di appartenenza religiosa. Detto provvedimento, che segna una sorta di irrigidimento, é accompagnato dalle dichiarazioni tendenzialmente ostili al velo islamico del ministro – il

---

Parla di imprecisione quanto ai limiti pure J.C. WILLIAM, *Le Conseil d'Etat et la laïcité* cit., 38 e ss. e J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 4 e ss.

<sup>52</sup> Critica la scelta di intervenire per circolare, non per il merito bensì per la forma, che si presta a discussioni quanto alla natura ed alla portata C. DURAND-PRINBORGNE, *La «circulaire Jospin»* cit., 12 e ss.

Proprio una tal considerazione indurrà la *Mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école* ad auspicare nel suo *rapport* n. 1275, depositato il 5 dicembre 2003, un intervento legislativo pur sconsigliato dal ministro dell'educazione Luc Ferry (*infra* par. 5).

<sup>53</sup> In *B.O.E.N.*, 21 dicembre 1989, n. 46 (NOR: MENX8910373C). Anche in *Rev. fr. sc. pol.*, 1991, 51 e *Rev. fr. dr. adm.*, 1991, 20, con nota di C. DURAND-PRINBORGNE, *La «circulaire Jospin»* cit., 10-20.

<sup>54</sup> Carattere obbligatorio della frequenza fino ai sedici anni che deriva dall'art. 3 dell'ordinanza 6 gennaio 1959, ripreso dalla legge di orientamento sull'educazione nazionale 10 luglio 1989, n. 486 (NOR: MEMX890049L).

Corollario di detto obbligo è quello di assiduità previsto dall'art. 10 della legge ora richiamata e definito dall'art. 8 del decreto 18 febbraio 1991, n. 173 (NOR: MENG9100354D) – che a sua volta modifica il precedente decreto 30 agosto 1985, n. 924 – come il vincolo senza deroghe degli alunni a «se soumettre aux horaires d'enseignement définis par l'emploi du temps de l'établissement».

<sup>55</sup> V. *sub I Le port de signes religieux par les élèves* il secondo paragrafo dove si stabilisce che le osservazioni e le considerazioni riservate ai «marque ostentatoire, vestimentaire ou autre ... doivent s'appliquer dans les mêmes conditions aux signes et comportements de nature et de portée politiques».

<sup>56</sup> In *B.O.E.N.*, 24 settembre 1994, n. 35 (NOR: MENB9401709Y). Anche in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/3, 534. Per un commento v. G. POGGESCHI, *Il velo islamico in Francia: un problema di una società multietnica*, in *Quad. cost.*, 1995, spec. 296 e ss.

Dello stesso ministro v. pure la precedente circolare del 26 ottobre 1993, in *B.O.E.N.*, 18 novembre 1993, n. 39 (NOR: MEMB35004453C), la quale *sub 3* sottolinea che «L'assiduité aux enseignements obligatoires s'impose à tous. Seules des raisons médicales, dûment constatées, peuvent justifier qu'une dispense soit accordée pour les cours d'éducation physique. Aucune autre dérogation ne peut être admise».

quale però «s'est bien gardé, dans la circulaire, de transcrire ce qui semble être sa conception personnelle»<sup>57</sup> – e palesa il crescente disagio delle istituzioni di fronte all'emergere sempre più consistente di una spettacolarizzazione dell'appartenenza religiosa o comunitaria. Da qui il ribadire la prevalenza dell'idea francese della Nazione e della Repubblica su ogni altro valore, concetto che «exclut l'éclatement de la nation en communautés séparées, indifférentes les unes aux autres, ne considérant que leurs propres règles et leurs propres lois, engagées dans une simple coexistence. La nation n'est pas seulement un ensemble de citoyens détenteurs de droits individuels»<sup>58</sup>.

Nella circolare – nella quale si fa costante riferimento al *Conseil d'Etat* ed alla giurisprudenza amministrativa – ricordando la liceità dei segni discreti si auspica l'inserimento nei regolamenti interni degli istituti di una disposizione interdittiva per venire incontro alle richieste di istruzioni chiare formulate dalle autorità scolastiche<sup>59</sup>.

#### 4. Il *Conseil d'Etat* e la giurisprudenza resa in via contenziosa

A livello contenzioso lo stesso *Conseil d'Etat*, 2 novembre 1992, n. 130394 (Kherouaa ed altri)<sup>60</sup> conferma quanto espresso in sede consultiva nel 1989. Per questo annulla oltre che il provvedimento di espulsione di tre studentesse del *collège* Jean Jaurès di *Montfermeil* – perché preso «sans qu'il soit établi ni même allégué que les conditions dans lesquelles était porté en l'espèce un foulard ... aient été de nature à conférer au port ce foulard par les intéressées le caractère d'une acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de

---

<sup>57</sup> Così *Les conclusions* del *Commissaire du gouvernement* Rémy Schwarz, nei procedimenti Saglamer e «Un Sysiphe», nella parte finale (*Dir. eccl.*, 1996, II, 56). Sul punto v. pure A. FERRARI, *L'Islam e la Repubblica* cit., 151.

<sup>58</sup> Argomenti ripresi e sviluppati in seguito nel successivo *rapport* Stasi per il quale v. *infra* par. 5.

<sup>59</sup> La disposizione suggerita ha il seguente tenore: «Le port par les élèves de signes discret, manifestant leur attachement personnel à des convictions, notamment religieuses, est admis dans l'établissement. Mais les signes ostentatoires, qui constituent en eux-même des éléments de prosélytisme ou de discrimination, sont interdits. Sont interdits aussi les attitudes provocatrices, les manquements aux obligations d'assiduité et de sécurité, les comportements susceptibles de constituer des pressions sur d'autres élèves, de perturber le déroulement des activités d'enseignement ou de troubler l'ordre dans l'établissement».

Si veda, inoltre, la richiesta di annullamento della circolare presentata dall'associazione «Un Sysiphe» dichiarata irricevibile e quindi respinta dal *Conseil d'Etat*, 10 luglio 1995, n. 162718, (*Dir. eccl.*, 1996, II, 48; *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/3, 757 e *Rec. Lebon*, 1995, 644), sulla base della considerazione che non modifica lo stato di diritto avendo carattere eminentemente organizzativo. V. pure la successiva pronuncia del *Conseil d'Etat*, 27 novembre 1996, n. 172685 (Tlaouzi), ([www.legifrance.gouv.fr/sub/jurisprudence\\_nationale\\_des\\_juridictions\\_administratives](http://www.legifrance.gouv.fr/sub/jurisprudence_nationale_des_juridictions_administratives)), nel capo che esclude la dedotta illegittimità della circolare Bayrou perché questa «ne contient, par elle-même, aucune disposition directement opposable aux administrés susceptibles d'être discutées par la voie du recours pour excès de pouvoir», ovvero, nella sostanza, perché non crea nuovo diritto.

<sup>60</sup> In *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993/3, 812; *Rev. dr. pub.*, 1993, 229, con nota di P. SABOURIN, *L'affaire du foulard islamique* (CE, 2 nov. 1992, Kherouaa et autres), 220 e *Rev. fr. dr. adm.*, 1993, 118, con le conclusioni del *Commissaire du gouvernement* David Kessler, 112.

La dottrina francese (J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 2, e J.C. WILLIAM, *Le Conseil d'Etat et la laïcité* cit., 34) ricorda che non constano precedenti in materia se non uno, piuttosto risalente, per gli insegnanti rispetto ai quali il *Conseil d'Etat*, 28 aprile 1938 (Weiss), (*Rec. Dalloz*, 1939, III, 41) giudica che una piccola croce d'oro, dissimulata tra gli indumenti, non giustifichi la sanzione disciplinare inflitta all'istitutrice che la indossa.

propagande ... »<sup>61</sup> – anche l'art. 13 del regolamento interno dell'istituto<sup>62</sup> che, vietando ogni segno o tenuta distintiva e non solo quelli che abbiano *caractère ostentatoire ou revendicatif*, dispone «une interdiction générale et absolue en méconnaissance ... de la liberté d'expression reconnue aux élèves dans le cadre des principes de neutralité et de laïcité de l'enseignement public».

Nondimeno, come l'Alto consesso avrà modo di precisare con decisione 10 marzo 1995, n. 162718<sup>63</sup>, qualora sia compromesso l'ordinato svolgimento dell'attività di insegnamento il provvedimento di espulsione reso dalle autorità scolastiche è legittimo.

Anche successivamente si registrano delle pronunce che sottolineano l'illegittimità di quelle sanzioni disciplinari fondate sul mero sfoggio del *foulard* e non sulle modalità o sui comportamenti che ad esso si accompagnano, i quali devono essere idonei a turbare l'ordine pubblico all'interno dell'istituto scolastico ed espressamente menzionati nella misura con la quale si stabilisce l'espulsione<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> L'affermarsi di tale indirizzo non impedisce tuttavia tutta una serie di espulsioni fondate su regolamenti scolastici che attribuiscono al velo in quanto tale *caractère ostentatoire* – circa 150 nel biennio 1994-1995 – alle quali l'Alto consesso cerca di porre rimedio con la sua giurisprudenza (*infra* stesso par.).

Quanto al numero dei contenziosi portati alla cognizione del *Conseil d'Etat* dal 1992 al 1999 se ne contano 49, secondo i dati riportati nella *proposition de loi* n. 172/2002 (*infra* par. 6).

Tra gli altri provvedimenti sostanzialmente conformi v. *Conseil d'Etat*, 14 marzo 1994, n. 145656 (Yilmaz), in *Rec. Lebon*, 1994, 129; *Rev. fr. dr. adm.*, 1994, 630 e *Rev. dr. pub.*, 1995, 249 con nota di A. DE LAJARTRE, *Le port de signes religieux dans les établissements scolaires*, 221. Ad ulteriore esegesi v. B. LEGROS, *s.t.*, in *Rec. Dalloz*, 1995, *som.*, 135-136, che – riprendendo certa dottrina a commento della prima pronuncia resa in sede contenziosa – parla di scelta dell'Alto consesso di optare per una *laïcité intégratrice*, nonostante spinte in senso contrario siano ravvisabile dall'esame delle proposte di legge presentate sul tema in Parlamento.

<sup>62</sup> Disposizione del seguente tenore: «le port de tout signe distinctif, vestimentaire ou autre, d'ordre religieux, politique ou philosophique est strictement interdit».

<sup>63</sup> In *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/3, 902; *Rec. Lebon*, 1995, 129 e *Rec. Dalloz*, 1995, *jur.*, 365, con nota di G. KOUBI, *s.t.*, 366. All'origine della fattispecie non c'è solo il mero sfoggio del velo da parte delle due sorelle Aoukili bensì il loro rifiuto di toglierlo durante le lezioni di educazione fisica.

Cfr. inoltre la decisione del *Conseil d'Etat*, 10 luglio 1995, n. 169522 (Saglamer) dove è il ministro dell'educazione nazionale a richiedere la sospensione della decisione del tribunale di Strasburgo 3 maggio 1995, che annulla il provvedimento di espulsione preso nei confronti di una studentessa del liceo Jean Rostand di quella città (*Dir. eccl.*, 1996, II, 47 e *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1996/3, 756, in entrambi i casi sotto la data del 10 luglio 1995), istanza che non viene accolta. Per la ricostruzione delle vicende che hanno condotto ad un siffatto esito v. le già richiamate conclusioni del *Commissaire du gouvernement* Rémy Schwarz, (*supra* par. 3) dove si esplicitano i limiti e le difficoltà applicative del quadro giuridico risultante dalla giurisprudenza del *Conseil d'Etat* e dalle circolari ministeriali.

<sup>64</sup> *Conseil d'Etat*, 20 maggio 1996, n. 170343 (Ali), in *Rev. fr. dr. adm.*, 1997, 169.

Sostanzialmente conformi: *Conseil d'Etat*, 20 maggio 1996, nn. 170398 (Mabhour); 172717 (Outamghart); 172718 (Houta) e 9 ottobre 1996, n. 172725 (Unal) nonché 27 novembre 1996, n. 172787 (Khalid e Sefiani), tutte disponibili sul sito [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) *sub jurisprudence nationale des juridictions administratives*.

Per un commento in dottrina v. C. DURAND-PRINBORGNE, *Le port des signes extérieurs de convictions religieuses à l'école: une jurisprudence affirmée ..., une jurisprudence contestée*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1997, 156 e ss., il quale divide le 21 decisioni rese dal *Conseil d'Etat* il 27 novembre 1996 – circostanza che per l'A. lascia intravedere un'intenzione deliberata – in tre gruppi. Il primo riguarda le pronunce (13) mediante le quali sono confermate le statuizioni della giustizia amministrativa di annullamento dei provvedimenti di espulsione – nn. 169529 (Sokut), 169531 (Akbaba), 172335 (Cankurt), 172336 (Dag), 172361 (Bakar), 172362 (Candan), 172719 (Messnaoui), 172720 (Kokmen), 172722 (Balci), 172726 (Can), 172723 (Akturk), 172724 (Akbas) ed il già citato 172787 (Khalid e Sefiani) –; il secondo gruppo concerne i pronunciamenti di conferma delle decisioni del giudice amministrativo che rifiutano di annullare il provvedimento di espulsione o i regolamenti interni degli istituti scolastici – nn. 172685 (Tlaouziti) *cit.*, 170138 (Naderan),

Analogamente andrà parimenti incontro all'annullamento il provvedimento fondato sul ritenuto carattere «ostentatoire ou revendicatif» in quanto tale del *foulard*, qualora, pur sussistendo, non vengano imputati alla studentessa pure lo sfoggio del medesimo in condizioni tali da minacciare la propria sicurezza o quella dei compagni di classe nonché la violazione dell'obbligo di assiduità<sup>65</sup>.

Viceversa nel caso di sanzioni prese in conformità a regolamenti interni che non vietano *tout court* lo sfoggio di segni di appartenenza religiosa – che pertanto non guardano al velo come ad un segno avente di per sé carattere ostentatorio o rivendicativo – l'Alto consesso respinge i ricorsi presentati dai familiari delle studentesse escluse<sup>66</sup>, così come conferma la legittimità dell'espulsioni motivate dal rifiuto di indossare le tenute richieste in funzione della natura dell'insegnamento<sup>67</sup>.

Un solo caso interessa la scuola primaria ed è quello definito dal *Conseil d'Etat*, 27 novembre 1996, n. 170138 (Naderan)<sup>68</sup>.

Quanto all'Università – rispetto alle quale non sono operative le circolari Jospin e Bayrou – va ricordato il caso definito dal *Conseil d'Etat* con decisione 26 luglio 1996, n. 170106 (Achouch ed altre)<sup>69</sup> che rigetta il ricorso dell'Università di Lille II avverso la pronuncia di annullamento del tribunale amministrativo della città resa nei confronti delle ordinanze con le quali il preside della Facoltà di scienze giuridiche, politiche e sociali

---

170207 e 170208 (*Ligue islamique du Nord* e Chabou ed altri), 170209 e 170210 (Wissaadane e Chedouane, Boutakrout ed Atouf) – ed il terzo l'annullamento delle pronunce dei tribunali amministrativi competenti che rigettano le richieste di cancellazione delle misure di esclusione – nn. 170941 (Naderan), 172663 (Mechali), 172898 (Antar ed El Mafta) e 172686 (Jeouit) –.

L'A. sottolinea opportunamente come il primo gruppo di pronunce – escluso l'ultima, la n. 172787 (Khalid e Sefiani) – riguardi misure disciplinari erogate nei confronti di studentesse frequentanti scuole site nei dipartimenti del Reno dove la laicità non si presenta come nel resto della Francia (v. *supra* par. 2 ed *infra* par. 8).

<sup>65</sup> Così *Conseil d'Etat*, 27 novembre 1996, n. 170941 (Naderan), in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) *sub jurisprudence nationale des juridictions administratives*.

<sup>66</sup> Cfr. *Conseil d'Etat*, 27 novembre 1996, nn. 170207 (*Ligue islamique du nord* ed altri) e 170208 (Chabou ed altri), entrambi in *Rev. fr. dr. adm.*, 1997, risp. 171 e 172. Alla base di tali interventi – come dei nn. 170209 (Wissaadane e Chedouane) e 170210 (Boutakrout ed Atouf) dello stesso giorno – c'è l'istanza di annullamento della decisione del tribunale amministrativo di Lille del 13 aprile 1995, con la quale vengono confermati i provvedimenti di espulsione di 22 ragazze, di cui 17 del solo liceo Faïdherbe della medesima città (queste ultime per avere l'aver travalicato i limiti del diritto di esprimere e manifestare le proprie credenze religiose partecipando a dei movimenti di protesta – sostenuti da elementi esterni – che hanno gravemente turbato il normale funzionamento dell'istituto).

Analoghi sono i motivi che fondano l'allontanamento di una studentessa del liceo Jean Rostand di Villepinte della quale il *Conseil d'Etat*, 27 novembre 1996, n. 172685 (Ilaouziti) cit. (*supra* par. 3), rigetta il proposto ricorso per annullamento.

<sup>67</sup> Cfr. *Conseil d'Etat*, 10 marzo 1995, n. 159981 (Aoukili) cit. e 20 ottobre 1999, n. 181486 (Ait Ahmad), *Rec. Dalloz*, 2000, 251. In virtù di quest'ultima pronuncia – che in un certo senso segna una maggiore rigore sul punto – si ribadisce che i capi d'istituto hanno la facoltà «d'exiger des élèves le port de tenues compatibles avec le bon déroulement des cours, notamment en matière de technologie et d'éducation physique et sportive», senza che debbano giustificare il divieto del *foulard* con «l'existence d'un danger pour l'élève ou pour les autres usagers de l'établissement». Per la decisione la circostanza stessa di indossare una tenuta incompatibile con lo svolgimento delle lezioni eccede «les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires».

<sup>68</sup> In *Rev. fr. dr. adm.*, 1997, 171. Per il diverso procedimento riguardante la sorella maggiore iscritta al *collège* Albert Camus di *Clermont-Ferrand* v. la già richiamata pronuncia del *Conseil d'Etat*, resa nella stessa data *sub* n. 170941.

<sup>69</sup> In *Rev. fr. dr. adm.*, 1997, 170.

dispone il divieto per tre studentesse di accedere all'interno dell'Università, se rivestite del *foulard* islamico<sup>70</sup>.

Diversa è la problematica degli *agents publics* – a prescindere dal settore in cui esplicano le loro funzioni<sup>71</sup> – rispetto ai quali si impone lo stretto dovere di neutralità. Infatti se da una parte questi beneficiano del diritto di libertà di coscienza che proibisce «toute discrimination dans l'accès aux fonctions comme dans le déroulement de la carrière qui serait fondée sur leur religion», dall'altra «le principe de laïcité fait d'obstacle à ce qu'il disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leur croyances religieuses»<sup>72</sup>.

Parzialmente differente sembra essere la posizione della seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo nonostante questa – nella sua decisione sulla ricevibilità della richiesta presentata da Lucia Dahlab contro la Svizzera del 15 febbraio 2001<sup>73</sup> – si esprima per la legittimità dell'interdizione di portare il velo.

Nella pronuncia – che si fonda sulla considerazione che lo sfoggio del *foulard* è un segno forte e che la libertà religiosa della istituttrice deve essere bilanciata con la libertà di coscienza e di religione di bambini di età molto piccola (4-8 anni), dovendosi rispettare inoltre la neutralità dell'insegnamento primario pubblico – certa dottrina ravvisa l'adozione di una nozione di laicità diversa da quella francese e più favorevole all'espressione religiosa degli insegnanti, che come tale potrebbe importare una condanna radicale del sistema adottato dalla Francia<sup>74</sup>.

Ma il principio di laicità e l'obbligo di neutralità che si impongono a tutti gli *agents publics* è ancor più recentemente ribadito dal *Conseil d'Etat*, 15 ottobre 2003, n. 244428<sup>75</sup>, che rigetta la domanda di annullamento della sanzione inflitta ad un funzionario colpevole di aver utilizzato l'indirizzo elettronico della scuola in cui lavora e la *e-mail* di un collega a favore dell'*Association pour l'unification du christianisme mondial*.

---

<sup>70</sup> L'espressione *foulard islamique* è considerata in sé discriminatoria da C. DURAND-PRINBORGNE, *Le port des signes extérieurs de convictions religieuses à l'école* cit., 152, per il quale risulterebbe più corretto parlare del «problème juridique du port des signes distinctifs d'expression d'opinion dans les établissements scolaires».

A proposito della nomina da parte del ministero dell'educazione nazionale nel 1994 di una mediatrice di origine algerina e di religione islamica allo scopo di prevenire i conflitti in materia di velo islamico v. S. CECCANTI, *Una libertà comparata* cit., 94.

<sup>71</sup> In tema di segni di appartenenza religiosa per un precedente in senso più permissivo v. la sopra evocata decisione del *Conseil d'Etat*, 28 aprile 1938, (Weiss).

<sup>72</sup> *Conseil d'Etat*, 3 maggio 2000, n. 217017, (Marteaux), *Rev. fr. dr. adm.*, 2001, 151, il quale ritiene che il fatto di portare segni religiosi costituisca una mancanza ai propri obblighi, le cui conseguenze – soprattutto sul piano disciplinare – debbano essere stimate «comme tenu de la nature et du degré de caractère ostentatoire de ce signe, comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté».

In senso conforme v. da ultimo la Corte amministrativa d'appello di Lione, 27 novembre 2003 (*Rev. fr. dr. adm.*, 2004, 32), la quale – ribadendo il limite alla manifestazione delle convinzioni religiose degli *agents publics* – evidenzia che ciò corrisponde ad una «exigence de nature constitutionnelle commandée par la nécessité de protéger les droits des usagers des services publics», non essendo in ogni caso «contraire aux stipulation de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme».

<sup>73</sup> In *Rev. fr. dr. adm.*, 2003, 542 con nota di N. CHAUVIN, *Le port du foulard islamique par une enseignante*, 536-545. Sul punto v. più diffusamente *infra* par. 9.

<sup>74</sup> N. CHAUVIN, *Le port du foulard islamique par une enseignante* cit., 540 e ss.

<sup>75</sup> In [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) *sub jurisprudence nationale des juridictions administratives*.

## 5. Gli immediati precedenti della legge: la *Mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école* e la *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*

Il quadro giuridico che esce dal parere del *Conseil d'Etat* del 27 novembre 1989 e dalla sua successiva giurisprudenza, resa in sede contenziosa sulla base delle circolari del 1989, 1993 e 1994, non permette l'elaborazione di una linea generale netta ed omogenea sul tema<sup>76</sup>.

Tuttavia è piuttosto il carattere tendenzialmente conciliativo di detta giurisprudenza ed una certa prevalenza accordata alla libertà di coscienza, d'opinione e di espressione sul principio di laicità<sup>77</sup> a costituire lo schema che molti intendono superare. Certo il già paventato pericolo di sempre crescenti integralismi religiosi e l'emergenza terroristica internazionale costituiscono probabilmente altrettante concause della svolta in materia.

La particolare delicatezza dell'oggetto – attinente alla sfera della libertà religiosa – e la sua rilevanza pressoché esclusiva nei confronti della comunità islamica richiedono una particolare prudenza ed una congrua giustificazione degli eventuali interventi normativi<sup>78</sup>.

È questo lo scenario nel quale vedono la luce le due iniziative che, a livello istituzionale, nel 2003 conducono alla creazione di organismi deputati a fornire pareri o ad elaborare proposte in materia.

Tuttavia, non va dimenticato anche il lavoro della *Commission nationale consultative des droits de l'homme*<sup>79</sup> che – nella composizione, per la durata di tre anni, risultante dall'ordinanza del primo ministro del 12 settembre 2002<sup>80</sup> – sceglie di dedicare il suo mandato alla questione della laicità<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> In effetti – anche volendo tralasciare un certo grado intrinseco di ambiguità di questa giurisprudenza – uno dei maggiori problemi risiede nell'inesistenza di una regola chiara e precisa. Ciò produce una sorta di negoziazione della laicità caso per caso, determinando degli apprezzamenti diversi e delle insostenibili ineguaglianze di trattamento.

*Contra* A. GARAY ed E. TAWIL, *Tumulte autour de la laïcité*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2004, 225, che parlano di regole semplici e chiare enucleate dall'Alto consesso nella sua duplice veste di organo consultivo e di giudice della legalità degli atti amministrativi.

<sup>77</sup> Così P. JAN, *La laïcité à l'école: le droit nationale contre le "droit local". La loi plutôt que la négociation. Question de valeurs*, in *Rev. dr. pub.*, 2004, 303.

<sup>78</sup> Del resto analoghe preoccupazioni animano il Governo alla fine degli anni '80 che – scegliendo di avvalersi dell'attività consultiva del *Conseil d'Etat* – scarica, di fatto, su di esso la responsabilità di una scelta di tipo squisitamente politico.

<sup>79</sup> Sorta nel 1947, per iniziativa del ministro degli affari esteri, come *Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des Etats et des droits de l'homme*, nel 1986 vede estendersi la propria competenza, sotto l'odierna denominazione, all'ambito nazionale. Per altri dettagli v. il sito della CNCDH all'indirizzo [www.commission-droits-homme.fr](http://www.commission-droits-homme.fr).

<sup>80</sup> In *J.O.*, 29 settembre 2002, n. 228, 16078 (NOR: PRMX0205931A).

Tra i membri nominati secondo le prescrizioni del decreto 30 gennaio 1984, n. 72 figurano gli appartenenti alle organizzazioni non governative che operano nel campo dei diritti umani o dell'azione umanitaria, nonché le persone scelte in ragione della loro competenza in materia. Membro di diritto è, invece, il *médiateur de la République* Bernard Stasi, per la durata del suo mandato.

<sup>81</sup> Lo stato avanzato dei lavori della *Commission* Stasi – dei quali però non conosce il tenore – e il deposito del *rapport* della *Mission d'information* parlamentare, inducono la CNCDH a formulare durante la riunione dell'11 dello stesso mese un *rapport d'étape* ([www.commission-droits-homme.fr/travauxCncdh/laicite.html](http://www.commission-droits-homme.fr/travauxCncdh/laicite.html)) sulla base della convinzione che «la question de la laïcité va être au cœur du thème de la formation aux droits de l'Homme à la quelle la CNCDH sait qu'elle peut apporter une contribution».

Proprio il *rapport d'étape* dell'11 dicembre 2003, del resto, fornisce utili indicazioni circa la pluralità di significati che può assumere un segno quale quello di cui si discute<sup>82</sup>.

Procedendo in ordine cronologico nel 2003 si assiste, in primo luogo, alla creazione, in seno all'Assemblea nazionale, di una *Mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école*<sup>83</sup>, che tiene la sua riunione costitutiva il 4 giugno 2003 sotto la presidenza di Jean Louis Debré. Questa dà luogo al *rapport* n. 1275, registrato il 4 dicembre 2003 e depositato il giorno successivo<sup>84</sup>.

Del tomo II, sesta parte particolarmente rilevante è il testo dell'audizione congiunta di Luc Ferry – ministro della gioventù, dell'educazione nazionale e della ricerca – e di Xavier Darcos – ministro delegato all'insegnamento scolastico – così come risulta dall'estratto del processo verbale della seduta del 12 novembre 2003<sup>85</sup>.

I toni sono accesi ed evidenziano la presenza di una corrente all'interno dell'Assemblea nazionale che vuole a tutti i costi una legge interdittiva<sup>86</sup>. Tuttavia ciò che emerge – almeno da parte della maggioranza dei membri della *Mission* – è l'idea che una semplice circolare non sia più sufficiente<sup>87</sup>, anche se una minoranza paventa dubbi sulla possibilità che una legge di tal fatta possa risolvere tutti i problemi<sup>88</sup>.

La prima cosa di cui si parla sono le cifre concernenti lo sfoggio di segni religiosi nelle scuole. Il ministro Ferry riferisce la registrazione, per il 2002 di soli dieci casi trattati in sede contenziosa e di cento mediazioni, anche se sottolinea la riluttanza dei capi d'istituto a trasmettere i dati<sup>89</sup>. Nonostante detta riluttanza il ministro Darcos stima una presenza pressappoco uguale a quella registrata nel 1994 al tempo dell'entrata in vigore della circolare Bayrou<sup>90</sup>.

Per il ministro dell'educazione nazionale le ipotesi di lavoro sono sostanzialmente tre e tutte implicano l'emanazione di un ulteriore provvedimento normativo (legge che

---

Definiscono il testo della CNCDH come una sorta «d'anti-rapport Stasi», passato quasi sotto silenzio A. GARAY ed E. TAWIL, *Tumulte autour de la laïcité* cit., 226. In ordine alle perplessità formulate dalla *Commission consultative* nei riguardi di un'eventuale misura legislativa interdittiva che codifichi una regola di per sé già esistente v. *infra* par. 9.

<sup>82</sup> Può rappresentare un'interpretazione degli obblighi religiosi, assumere una semplice valenza culturale, costituire un fatto provocatorio dalle molteplici motivazioni ed infine indicare *tout court* una forte pressione dell'ambiente in cui si vive (*rapport d'étape, fiche 3 L'épreuve des faits, 3 Laïcité, culture et question sociale*, 16).

<sup>83</sup> Creazione decisa il 27 maggio 2003, ai sensi dell'art. 145, comma terzo, del regolamento dell'Assemblea nazionale.

<sup>84</sup> Il rapporto è interamente scaricabile dal sito dell'*Assemblée nationale*, per un totale di 859 pagine. Il primo tomo è disponibile diviso in due parti – da un lato introduzione, parte prima e seconda ([www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t1.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t1.pdf)), dall'altro parte terza, quarta e conclusioni (r1275-t1-2) –. Il secondo tomo – che raccoglie le audizioni divise a loro volta in sei parti – può scaricarsi rispettivamente agli indirizzi [www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/ r1275-t2.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t2.pdf), [r1275-t2-3](http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t2-3.pdf), [r1275-t2-4](http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t2-4.pdf), [r1275-t2-5](http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t2-5.pdf) e [r1275-t2-6](http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1275-t2-6.pdf).

<sup>85</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte, 93 e ss.

<sup>86</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 106, v. la posizione del membro della *Mission* J. Myard, già responsabile della proposta di legge 1° agosto 2002, n. 172, per la quale v. *infra* par. seguente.

<sup>87</sup> Cfr. *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 104, dichiarazione di J.P. Blazy.

<sup>88</sup> V. le posizioni di J. Glavany e Y. Lachaud risp. in *rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 105 e 108.

<sup>89</sup> Cosa che potrebbe avvenire attraverso il sistema informatico SIGMA.

<sup>90</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 93. Tutto ciò richiama un'altra parte dell'audizione dove è lo stesso ministro Ferry a chiarire perché, a dispetto del numero invariato di casi problematici, proprio ora il tema sia divenuto oggetto di dibattito nazionale (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 106-107 ed *infra* stesso par.).

proibisca *tout court* i segni ostentatori; legge che vieti tutti i segni ostentatori visibili; circolare che indichi chiaramente ciò che risulta interdetto).

La prima non è a giudizio del ministro Ferry concretamente praticabile per la difficoltà di definire in concreto cosa sia un segno ostentatorio e perché lascerebbe, comunque, la responsabilità di tale precisazione alle autorità scolastiche locali (capi d'istituto e consigli di disciplina)<sup>91</sup>.

Parimenti la seconda, pur avendo il merito di essere chiara, per Ferry «ne corresponde ni à la tradition de l'idée républicaine à la française, ni aux principes généraux du droit français, tels que le Conseil d'Etat les rappelle très bien dans son avis de 1989»<sup>92</sup>.

Viceversa – ma verrà specificato solo nel prosieguo dell'audizione<sup>93</sup> – la via più opportunamente perseguibile per il ministro Ferry è quella di una circolare nella quale si ricordi chiaramente che i segni ostentatori sono proibiti, che non si ha il diritto di contestare i programmi o di richiedere un esaminatore appartenente al proprio sesso né di assentarsi dalle lezioni di ginnastica o di biologia, in attesa di inserire delle disposizioni nel quadro della legge d'orientamento sulla scuola in corso di preparazione<sup>94</sup>. Legge che però – come obiettato da taluni membri della *Mission d'information* – appare ancora lontana<sup>95</sup>.

In tutta l'audizione – anche se il tema è diverse volte evocato – il principio di laicità rimane sullo sfondo<sup>96</sup>, probabilmente perché, come ricordato da uno dei membri<sup>97</sup> «la vocation de notre mission d'information n'est pas tout à fait de redéfinir la laïcité, mais de savoir ce qu'il est possible de faire en termes de signes religieux, et par extension communautaires et politiques».

Ciò che invece, a dispetto del numero invariato di casi problematici, palesa l'esigenza di un intervento è la presenza sullo sfondo di una crisi della stessa idea repubblicana nonché l'incremento dell'islamismo radicale e l'irrigidimento delle comunità musulmane in Francia, posto che «la conjonction de ces deux phénomènes fait que l'on est dans une

---

<sup>91</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 94. In tale contesto il ministro Ferry precisa che «aucun d'entre nous n'étant capable de définir très précisément, dans la loi, à partir de quelle taille, de quelle forme, de quelle couleur, ou que sais-je, une signe devient ostentatoire». Questo è, infatti, uno dei possibili problemi interpretativi che presenta la legge n. 228/2004 (*infra* parr. 8 e 9).

<sup>92</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 94.

In tale contesto (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 95-96) il ministro Darcos sottolinea – ricordando che il velo non integra solo un problema di tipo religioso ma importa pure una discriminazione sessista – che è necessario evitare il *bricolage* regolamentare locale ed interdire i segni in generale e, quindi, anche quelli politici e forse pure quelli pubblicitari.

<sup>93</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 97 e 99.

<sup>94</sup> Soluzione che per Ferry costituisce un buon punto di partenza in attesa che la *Commission* Stasi formuli le sue conclusioni (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 106 e 108).

<sup>95</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 97 e 99. V. però l'obiezione fondamentale formulata dal presidente della *Mission* che ricorda come la giurisprudenza del *Conseil d'Etat* abbia disconosciuto, nel campo della laicità, che una circolare sia dotata di valore giuridico e che quindi possa essere utilizzata in caso di contenzioso. Per la risposta del ministro v. *rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 100.

<sup>96</sup> Cfr. però quella parte dell'audizione (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 96) dove al ministro Ferry viene imputata una lettura recente della laicità.

Quanto al contenuto, per Ferry (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 97) «la laïcité à la française n'a jamais exclu le droit d'appartenir à des communautés, y compris religieuses, ni même de le dire», anche se come ricorda lo stesso *Conseil d'Etat* nel 1989, «elle interdit tout ce qui relève du militantisme, de l'ostentation et tout ce qui peut troubler l'ordre public».

<sup>97</sup> B. Bourg-Broc (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 100).

situation effectivement explosive», di difficile soluzione anche perché se fosse stato facile in dieci anni si sarebbe già provveduto compiutamente<sup>98</sup>.

A conclusione dei lavori la *Mission* si pronuncia a grande maggioranza dei suoi membri a favore di una modifica legislativa che chiarisca le regole in materia di segni religiosi e politici nella scuola<sup>99</sup> e suggerisce l'adozione di una norma in forza della quale «le port visible de tout signe d'appartenance religieuse ou politique est interdit dans l'enceinte des établissements»<sup>100</sup>.

Come anticipato in apertura questa non è l'unica iniziativa istituzionale in tal senso.

Il Presidente della Repubblica Jacques Chirac nomina con decreto 3 luglio 2003, n. 607<sup>101</sup> la «*Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*» e la pone sotto la presidenza del *médiateur de la République*, Bernard Stasi<sup>102</sup>.

Nella *lettre de mission* dello stesso giorno<sup>103</sup> viene ricordato che la laicità – messa in discussione in diversi settori – necessita di una riflessione approfondita per dare un senso concreto alle esigenze che derivano da questo principio ovvero «la neutralité du service public, le respect du pluralisme, la liberté religieuse, la liberté d'expression mais aussi le renforcement de la cohésion et de la fraternité entre les citoyens, l'égalité des chances, le refus des discriminations, l'égalité entre les sexes et la dignité de la femme»<sup>104</sup>.

La Commissione indipendente – il cui oggetto di indagine si estende a tutti gli ambiti interessati dal principio di laicità – rimette al Presidente della Repubblica, nei termini previsti<sup>105</sup>, il suo *rapport* l'11 dicembre 2003<sup>106</sup>, dopo aver effettuato, un gran numero di audizioni – ivi comprese quelle delle personalità di spicco delle diverse religioni presenti in Francia – ponendo una particolare cura anche nello studio della legislazione degli altri paesi dell'Unione europea, Italia compresa.

Fin dalle prime pagine si palesa l'esigenza di ribadire il valore della laicità – definita «*pierre angulaire du pacte républicain*» – e lo stretto rispetto del principio di neutralità.

---

<sup>98</sup> *Rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 106-107.

<sup>99</sup> *Rapport* n. 1275, tomo I, conclusioni cit., 61.

<sup>100</sup> *Rapport* n. 1275, tomo I, conclusioni cit., 64. Comma da aggiungersi all'art. L.511-2 del codice dell'educazione nazionale.

<sup>101</sup> In *J.O.*, 4 luglio 2003, n. 153, 11319 (NOR: PRMX0306722D).

<sup>102</sup> Autorità indipendente creata dalla legge del 3 gennaio 1973, n. 6 – le cui competenze sono precisate ed estese dalle leggi 24 dicembre 1976, 1211; 13 gennaio 1989, n. 18; 6 febbraio 1992 n. 125 e del 12 aprile 2000 n. 321 – allo scopo di ricevere e dirimere i reclami proposti dai cittadini contro l'amministrazione francese. Per ulteriori informazioni v. il sito [www.mediateur-de-la-republique.fr](http://www.mediateur-de-la-republique.fr).

<sup>103</sup> Il testo è riportato integralmente all'inizio del *rapport* ed è disponibile anche su [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr). Da notare che qui si utilizza il sintagma «*confessioni religiose*» tendenzialmente estraneo alla tradizione giuridica francese.

<sup>104</sup> Secondo la *lettre* alla base dell'istituzione della *Mission d'information* parlamentare e del deposito di diverse proposte di legge in materia ci sarebbe, per l'appunto, quello che viene definito come «*le risque d'une dérive vers le communautarisme*».

<sup>105</sup> Entro il 31 dicembre 2003 *ex art.* 1, comma terzo, del decreto n. 607/2003.

<sup>106</sup> In [//lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000725/000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000725/000.pdf). Tra gli ambiti interessati il *rapport* Stasi pone particolare attenzione al settore dei servizi pubblici (40 e ss.) – scuola ma anche ospedali e giustizia – ed al mondo del lavoro (44 e ss.).

In ordine alle imprecisioni del *rapport* Stasi v. *supra* par. 2 e J.F. FLAUSS, *Laïcité et Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. dr. pub.*, 2004, 317-318, nt. 1.

Gli altri termini dell'equazione sono la libertà religiosa e l'eguaglianza. Ma sembra sia soprattutto quest'ultima a poter comportare, nel suo combinarsi con il principio di laicità, le maggiori restrizioni alla prima<sup>107</sup>.

Per la *Commission de réflexion* la soluzione risiede nell'adottare una legge generale sulla laicità che da una parte precisi le regole di funzionamento dei pubblici servizi e delle imprese e dall'altra assicuri il rispetto delle diversità spirituali<sup>108</sup>.

Tutto ciò dovrebbe avvenire ribadendo lo stretto rispetto del principio di neutralità degli *agents publics* – compreso il personale di imprese delegate o che forniscano un servizio pubblico –<sup>109</sup>.

Dal punto di vista degli utenti deve, invece, prevedersi che questi si conformino alle esigenze di buon andamento dei pubblici servizi<sup>110</sup>. In particolare per ciò che concerne la scuola si consiglia l'adozione di una disposizione che vieti agli studenti i segni o le tenute che manifestino un'appartenenza religiosa o politica<sup>111</sup>.

Quanto al rispetto delle diversità spirituali il *rapport* si limita a suggerire il riconoscimento per la scuola delle feste del *Kippur* e dell'*Aid el Kebir* e ad ipotizzare che i dipendenti delle imprese private possano scegliere di celebrare una festa religiosa fruendo di uno dei propri giorni di ferie e l'istituzione di una scuola nazionale di studi islamici<sup>112</sup>.

In sostanza per la *Commission* si tratta di proposte che consentono di affermare l'esistenza di valori comuni nel quadro di «une laïcité ouverte et dynamique capable de constituer un modèle attractif et fédérateur»<sup>113</sup>.

Visionati gli atti della *Commission Stasi* e della *Mission Debré* il Presidente della Repubblica Jacques Chirac il 17 dicembre 2003 formula un discorso molto atteso e netto «relatif au respect du principe de laïcité dans la République»<sup>114</sup> in cui si pronuncia apertamente per una legge che proscriva i segni religiosi dalle scuole<sup>115</sup>. Nel *discours*, dove

---

<sup>107</sup> Ciò vale soprattutto per il velo percepito non tanto come estrinsecazione del diritto di libertà religiosa bensì come possibile veicolo di discriminazioni sessuali, non compatibili con il principio di eguaglianza.

<sup>108</sup> *Rapport Stasi*, cit., 68.

<sup>109</sup> Quanto alle imprese private la *Commission* delibera che «dans leur règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires et au port de signes religieux pour des impératifs tenant à la sécurité, au contact avec la clientèle ou à la paix sociale interne» (*rapport Stasi* cit., 68).

<sup>110</sup> Rispetto al settore ospedaliero si precisa che gli utenti non possano ricusare il personale sanitario o non attenersi alle regole di igiene e sanità pubblica (*rapport Stasi*, cit., 68).

<sup>111</sup> Disposizione che secondo la *Commission* deve accompagnarsi al seguente *exposé des motifs*: «Les tenues et signes religieux interdits sont les signes ostensibles, tels que une grande croix, voile ou kippa. Ne sont pas regardés comme des signes manifestant une appartenance religieuse les signes discret que sont par exemple médailles, petit croix, étoiles de David, mains de Fatma, ou petit Coran» (*rapport Stasi*, cit., 68).

<sup>112</sup> *Rapport Stasi*, cit. 69. Il rapporto ipotizza, tuttavia, altri correttivi – pur non inserendoli tra le proposte – che tendono a riequilibrare la posizione di sfavore riservata all'*Islam* rispetto alle altre religioni quali la predisposizione di cappellanie musulmane nelle prigioni e nell'esercito, l'invito alle amministrazioni locali di prendere in considerazione gli imperativi religiosi alimentari e funerari e l'inclusione in Alsazia e Mosella dell'*Islam* tra i culti riconosciuti (*rapport Stasi* cit., 64 e ss.).

<sup>113</sup> *Rapport Stasi* cit., 69.

<sup>114</sup> Scaricabile dal sito [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr). Bisogna rilevare che per Jacques Chirac – a differenza di quanto sostanzialmente si palesa nel dibattito a diversi livelli – non si tratta di rifondare la laicità né di modificarne le frontiere bensì «de la faire vivre en restant fidèle aux équilibres que nous avons su inventer et aux valeurs de la République».

<sup>115</sup> Non sono così accolte le indicazioni della *Mission Debré* e della *Commission Stasi* nel senso dell'estensione del divieto anche ai segni di appartenenza politica. Sarà questa la posizione che passerà nella legge adottata nei primi mesi del 2004 (*infra* parr. 7 e 8).

si conferma l'attaccamento ad «une laïcité ouverte et généreuse», si auspica altresì la predisposizione di un codice della laicità che riunisca tutti i concetti e le regole ad essa relativi nonché la costituzione di un osservatorio presso il Primo ministro che informi sui rischi di deriva o di attentato al principio.

La ormai chiara propensione manifestata ai più alti livelli nei confronti di una legge interdittiva è all'origine delle manifestazioni di Parigi del 21 dicembre 2003 e del 17 gennaio 2004. Entrambe non particolarmente rilevanti in termini numerici<sup>116</sup>, forse anche perché lo stesso *Conseil français du culte musulman* (CFCM)<sup>117</sup> ne sconsiglia la partecipazione. Nondimeno quella dell'inizio del 2004 assume una rilevanza particolare in forza del contemporaneo svolgimento di analoghe iniziative in diverse città francesi ed estere (paesi arabi compresi).

## 6. Le proposte presentate durante la XII legislatura

Numerose sono le proposte di legge presentate durante la XII legislatura, sia in *Assemblée nationale* che in *Sénat*, prima o in concomitanza con il progetto 28 gennaio 2004, n. 1378, dal quale con modifiche uscirà la legge 15 marzo 2004, n. 228<sup>118</sup>.

Tra quelle registrate presso la Presidenza dell'Assemblea nazionale riguardanti il tema specifico della scuola possiamo ricordare – senza alcuna pretesa di completezza – le proposte di legge 1° agosto 2002, n. 172, «*visant à garantir la laïcité et la neutralité du service public de l'éducation*»<sup>119</sup>; 18 dicembre 2002, n. 500, «*relative au respect du principe de laïcité dans le cadre scolaire*»<sup>120</sup>; 14 settembre 2003, n. 1076, «*tendant à sauvegarder le droit à l'éducation des enfants qui risquent l'exclusion des cours du fait du port de signes religieux ostentatoires*»<sup>121</sup>; 18 novembre 2003, n. 1227, «*visant à interdire le port apparent de signes religieux, politiques ou philosophiques à l'école*»<sup>122</sup> e 17 dicembre 2003, n. 1302, «*portant sur le respect du principe de laïcité dans les établissements d'enseignement public*»<sup>123</sup>.

Brevemente si può dire che mentre la proposta n. 172/2002 – sulla base delle preoccupazioni causate dall'incremento degli integralismi a cui si è accompagnata la moltiplicazione degli incidenti nei confronti dei francesi di religione ebraica – stabilisce la contrarietà ai principi di neutralità e di laicità del «port de tout signe ostentatoire d'appartenance ou de prosélytisme religieux, philosophique ou politique», la n. 500/2002

---

Jacques Chirac dissente pure con le risultanze della *Commission Stasi* quanto all'istituzione di nuove feste religiose che ritiene inopportune anche se si augura che le autorità scolastiche – se avvertite preliminarmente – non ritengano ingiustificata l'assenza per il *Kippur* o l'*Aid el Kebir*, così come che prove importanti o esami non siano organizzati in quei giorni. Indicazione – quanto alle autorizzazioni d'assenza – già offerta dalla circolare Jospin (*supra* par. 3).

Secondo S. LARICCIA, *Una legge a garanzia della laicità?*, in *www.federalismi.it.*, n. 15/2003, 3-4, il divieto legislativo proposto esprime «forme di supremazia dello stato nei confronti dei diritti di libertà delle persone che, in tempi nei quali tanto si parla del rispetto di fondamentali esigenze di "sussidiarietà", devono valutarsi con giustificata preoccupazione».

<sup>116</sup> Per la prima si parla di circa 3000 partecipanti, per la seconda di un numero che oscilla dalle 10.000 alle 20.000 persone. Per la cronaca vedi la stampa nazionale di quei giorni dove gli eventi ricevono ampia eco.

<sup>117</sup> *Supra* par. 1.

<sup>118</sup> V. *infra* par. 7.

<sup>119</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0172.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0172.asp).

<sup>120</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0500.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0500.asp).

<sup>121</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1076.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1076.asp).

<sup>122</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1227.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1227.asp).

<sup>123</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1302.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1302.asp).

– facendo chiaramente riferimento nell'*exposé des motifs* alla minaccia portata al principio di laicità non solo dalla propensione al comunitarismo ma anche «de l'émergence de phénomènes sectaires particulièrement sensibles au sein de l'école de la République»<sup>124</sup> – vieta tutte le manifestazioni di appartenenza politica o religiosa nei confini degli istituti scolastici pubblici. Singolare è, invece, il contenuto della proposta n. 1076/2003 che ipotizza di sottoporre a sanzione penale il fatto di chi – genitore naturale o adottivo oppure tutore legale – privi dell'educazione scolastica obbligatoria un minore di sedici anni al quale sia impedito di accedere ai corsi, in ragione di un qualsiasi segno religioso ostentatorio, indossato sotto costrizione o, comunque, permesso.

La *proposition* n. 1227/2003 – più che per il contenuto<sup>125</sup> – è interessante per quanto emerge dall'*exposé des motifs* dove si parla dell'insufficienza delle misure proposte se queste non saranno accompagnate da misure tendenti a migliorare la conoscenza del principio di laicità, quali l'insegnamento di questo nelle scuole secondarie ed il suo inserimento tra le materie obbligatorie nei programmi degli *Instituts universitaires de formation des maîtres* (IUFM)<sup>126</sup>.

La successiva n. 1302/2003, invece, inserisce il divieto per gli alunni di portare segni ostentatori di appartenenza religiosa, politica o filosofica e l'obbligo di assiduità e di rispetto delle regole di funzionamento e di vita comune degli istituti tra le condotte necessarie alla piena realizzazione del loro percorso formativo<sup>127</sup>.

Sempre tra le proposte presentate davanti a questo ramo del Parlamento si deve ricordare, per la connessione con il tema *de qua*, anche la 17 dicembre 2003, n. 1305, «*visant à interdire le port de vêtements religieux à toute personne investie de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public dans l'exercice de ses fonctions*»<sup>128</sup>, che vieta «le port d'un vêtement religieux ayant pour objet de dissimuler tout ou partie de la tête» in un ambito più ampio di quello scolastico.

Per concludere la rassegna delle proposte presentate in *Assemblée nationale* un cenno deve riservarsi anche alla *proposition de loi constitutionnelle* 13 gennaio 2004, n. 1343, «*tendant à modifier l'article 2, alinéa 4 de la Constitution du 4 octobre 1958*»<sup>129</sup>, che aggiunge alla *devise de la République* – «Liberté, Egalité, Fraternité» – anche la «Laïcité».

Per quanto concerne il *Sénat* solo due iniziative riguardano l'ambito educativo.

La prima è la *Proposition de loi* 13 maggio 2003, n. 288, «*visant à garantir le respect du principe de laïcité au sein de l'école publique et de la fonction publique*»<sup>130</sup>. Dopo aver ricordato nell'*exposé des motifs* l'urgenza di legiferare in una materia rispetto alla quale i governanti hanno addossato la responsabilità al *Conseil d'Etat*, nell'articolato si proibiscono i segni esteriori di appartenenza religiosa o politica nella scuola e si vieta più

<sup>124</sup> Cfr. la legge 12 giugno 2001, n. 504 per la quale v. *infra* par. 9.

<sup>125</sup> Tale proposta si limita a proibire i segni religiosi, politici o filosofici non solo ostentatori ma anche semplicemente visibili.

<sup>126</sup> A differenza di quanto sarà previsto dalla legge n. 128/2004 (*infra* par. 8) si statuisce espressamente la non estensibilità delle norme all'Alsazia e alla Mosella.

<sup>127</sup> Nella prima parte dell' *exposé des motifs* si fornisce la definizione dei principi di neutralità e di laicità. Per i proponenti il primo importa il non favorire una religione tollerando comportamenti contrari al principio di eguaglianza, mentre il secondo non sarebbe posto solo a presidio delle relazioni tra lo Stato e la religione ma anche a quelle tra sfera pubblica e sfera privata.

<sup>128</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1305.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1305.asp).

<sup>129</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1343.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion1343.asp).

<sup>130</sup> In [www.senat.fr/leg/pp102-288.html](http://www.senat.fr/leg/pp102-288.html).

radicalmente ai funzionari «sous quelque forme que ce soit, manifester leurs opinions philosophiques, politiques ou religieuses dans l'exercice de leurs fonctions».

La seconda è la *proposition de loi* 14 novembre 2003, n. 68, «relative au renforcement du principe de laïcité à l'école»<sup>131</sup>. Qui oltre al divieto di indossare segni religiosi, politici o filosofici visibili si procede all'inserimento della formazione alla laicità tra gli obiettivi primari dell'educazione di primo e secondo grado. Parallelamente, e nelle stesse classi, si prevede l'istituzione di un insegnamento di storia delle religioni – nel rispetto del principio di neutralità – visto come mezzo di apertura alla conoscenza e quindi alla tolleranza.

Altre iniziative riguardano, invece, l'applicazione dei principi di laicità e di neutralità nel settore della giustizia<sup>132</sup> e la secolarizzazione dei rituali civili<sup>133</sup>. Quest'ultima ipotizza l'introduzione di alcune celebrazioni civili ufficiali, che conferiscano una particolare solennità a determinati accadimenti – nascita, morte, acquisizione della nazionalità, perfezionamento del *pacte civil de solidarité*, etc.<sup>134</sup> – ed una modifica della legge 9 dicembre 1905 con aggiunta degli artt. 1 *bis* e 1 *ter*.

Mentre l'art. 1 *bis* prevede che «la République n'associe aucun culte aux cérémonies publiques officielles» e che nessuna di queste possa svolgersi in un luogo di culto – escludendo nel contempo l'intervento di autorità civili o militari a cerimonie di carattere religioso, nell'esercizio delle proprie funzioni – l'art. 1 *ter* riguarda il divieto di indossare «signe politique, syndical, associatif ou religieux apparent de quelle que nature que ce soit» a soggetti che partecipino a vario titolo allo svolgimento di un servizio pubblico.

## 7. L'iter della legge

Nonostante il diverso parere espresso nell'audizione davanti alla *Mission d'information* parlamentare<sup>135</sup> il ministro dell'educazione nazionale Luc Ferry – sulla scorta del fermo invito a legiferare manifestato dal Presidente della Repubblica<sup>136</sup> – deposita in Assemblea nazionale il progetto di legge 28 gennaio 2004, n. 1378, *relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics*<sup>137</sup>.

Il fulcro del progetto è l'inserimento nel codice dell'educazione di una disposizione<sup>138</sup> – rimasta inalterata nel testo definitivo – che vieta *le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse*.

L'Assemblea nazionale – tenuto conto del *rapport* n. 1381 della *Commission des loi* e dell'*avis* n. 1382 della *Commission des affaires culturelles*<sup>139</sup> – adotta pochi giorni più tardi, il 10

<sup>131</sup> In [www.senat.fr/leg/pp103-68.html](http://www.senat.fr/leg/pp103-68.html).

<sup>132</sup> Cfr. le proposte di legge organica 24 giugno 2003, n. 364, «visant à garantir le respect du principe de laïcité et de la neutralité du service public de la justice» ([www.senat.fr/leg/pp102-364.html](http://www.senat.fr/leg/pp102-364.html)) e 9 settembre 2003, n. 431, «relative au respect du principe de laïcité et de neutralité du service public de la justice» ([www.senat.fr/leg/pp102-431.html](http://www.senat.fr/leg/pp102-431.html)).

<sup>133</sup> Proposizione di legge organica 9 settembre 2003, n. 432, «relative à la sécularisation des rituels civils dans la République et au respect de la neutralité de l'Etat et des services publics».

<sup>134</sup> Analogamente a quanto già contemplato in materia matrimoniale anche in caso di *parrainage* o di cerimonie funebri la proposta prevede delle sanzioni nei confronti dei ministri di culto che officino abitualmente la cerimonie religiose senza che sia intervenuto il preventivo atto civile.

<sup>135</sup> V. *supra* par. 5.

<sup>136</sup> Cfr. *supra* par. 5. L'auspicio è riportato anche nell'*exposée des motifs* del progetto.

<sup>137</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl1378.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl1378.asp).

<sup>138</sup> Art. L.141-5-1.

febbraio 2004, il progetto n. 253 *encadrant, en application du principe de laïcité, le porte de signe ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics* con 494 voti favorevoli e 36 contrari<sup>140</sup>.

Il testo trasmesso l'11 febbraio 2004 con il n. 209<sup>141</sup> – tenuto conto delle risultanze del *rapport* n. 219 del senatore Jacques Valade in nome della *Commission des affaires culturelles*<sup>142</sup> e dei dibattiti nelle sedute pubbliche del 2 e 3 marzo successivo<sup>143</sup> – è adottato in quest'ultima data senza modifiche ed in prima lettura anche in Senato con 276 voti a favore e 20 contro con il n. 66<sup>144</sup>.

La rapidità dell'*iter* legislativo conferma l'ampia convergenza e l'alleanza trasversale delle forze politiche sul tema della laicità<sup>145</sup>.

## 8. Il contenuto della nuova normativa e le principali difficoltà interpretative

La legge 15 marzo 2004, n. 228 vieta, dunque, agli studenti degli istituti di formazione non universitaria di indossare segni o tenute che manifestino ostensibilmente un'appartenenza religiosa<sup>146</sup>. Tuttavia per avere un quadro più completo occorre fare riferimento anche alla circolare applicativa del ministro dell'educazione nazionale del 18 maggio 2004, che ci fornisce una lettura degli scopi della legge tra i quali emergerebbe quello di preservare gli alunni «des pressions qui peuvent résulter des manifestations ostensibles des appartenances religieuses», fermo restando che non mette in gioco i testi che permettono di conciliare «conformément aux articles L.141-2, L.141-3 et L.141-4 du

---

<sup>139</sup> Entrambi depositati il 28 gennaio 2004 sono disponibili risp. in [www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1381.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1381.asp) e [/r1382.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1382.asp).

<sup>140</sup> In [www.assemblee-nationale.fr/12/ta/ta0253.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/ta/ta0253.asp). Eccettuando il titolo e le rettifiche apportate in tema di riferimenti normativi le principali innovazioni concernono la modificazione dell'art. 1 – attraverso l'aggiunta all'introducendo art. L.141-5-1 di un ulteriore comma («Le règlement intérieur rappelle que la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire est précédée d'un dialogue avec l'élève»), su proposta del relatore del già richiamato *rapport* n. 1381 della *Commission des lois*, Pascal Clement – e l'inserimento *ex novo* dell'art. 4, ai sensi del quale «Les dispositions de la présente loi font l'objet d'une évaluation un an après son entrées en vigueur». Emendamento presentato il nome del gruppo socialista da Jean Glavany, in risposta al rifiuto di altro emendamento che contemplava l'inserimento del termine *visible*. La *ratio* è quella di ovviare alle ipotizzate difficoltà applicative alle quali potrebbe dar luogo l'espressione «manifestent ostensiblement». Sul punto v. *infra* parr. 8 e 9.

<sup>141</sup> In [www.senat.fr/leg/pjl03-209.html](http://www.senat.fr/leg/pjl03-209.html).

<sup>142</sup> *Rapport* depositato il 25 febbraio 2004 ([www.senat.fr/rap/103-219/103-219.pdf](http://www.senat.fr/rap/103-219/103-219.pdf)).

<sup>143</sup> In [www.senat.fr/seances/s200403/s20040302/s20040302002.html#sections363](http://www.senat.fr/seances/s200403/s20040302/s20040302002.html#sections363) e [www.senat.fr/seances/s200403/s20040303/s20040303007.html#sections1366](http://www.senat.fr/seances/s200403/s20040303/s20040303007.html#sections1366).

<sup>144</sup> In [www.senat.fr/lg/tas03-66.html](http://www.senat.fr/lg/tas03-66.html).

<sup>145</sup> Esteso consenso che impedisce il controllo di costituzionalità del *Conseil constitutionnel* che per le leggi ordinarie è facoltativo e si esercita su richiesta di un'autorità politica – Presidente della Repubblica, Primo ministro, Presidente di uno dei due rami del Parlamento – o di almeno sessanta deputati o senatori. Per la dottrina v. J. ROBERT, *Cacophonie*, in *Rev. dr. pub.*, 2004, 314-315, per il quale la controversia costituzionale avrebbe dovuto essere invocata per contrasto con i principi di eguaglianza e di proporzionalità ma soprattutto per violazione della libertà di coscienza e della stessa laicità.

<sup>146</sup> A proposito della problematicità intrinseca della nozione di appartenenza religiosa v. G. KOUBI, *Vers une déconstruction du principe de laïcité?*, in *Rev. dr. pub.*, 2004, 327.

Pochi giorni più tardi – il 19 marzo 2004 – viene reso noto il *rapport public* 2004 del *Conseil d'Etat*, dedicato anch'esso in larga parte ad una riflessione sul tema della laicità (*sub fichier* 2 disponibile *on line* su [//lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000121/0001.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000121/0001.pdf)). Per un breve commento v. S. BRONDEL, *Conseil d'Etat: rapport public 2004*, in *Rec. Dalloz*, 2004, 884.

code de l'éducation, l'obligation scolaire avec le droit des parentes de faire donner, s'ils le souhaitent, une instruction religieuse à leurs enfants»<sup>147</sup>.

Diverse sono le previsioni contenute nella nuova normativa e riguardano l'esatta determinazione dei comportamenti vietati, le procedure attraverso le quali si può arrivare ad un provvedimento disciplinare di espulsione, l'ambito di validità delle disposizioni, l'entrata in vigore ed, infine, la loro valutazione ad un anno da questa data.

In relazione alle condotte vietate la legge non individua in concreto quali siano le tenute ed i segni interdetti. In parte soccorre l'*exposé des motifs* del progetto Ferry n. 1378 per il quale devono ritenersi *ostensibles* «les signes et les tenues dont le port conduit à se faire reconnaître immédiatement par son appartenance religieuse», quali «de voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou un croix de dimension manifestement excessive». Nulla viene specificato a proposito dei c.d. segni discreti che viceversa risultano sempre possibili e per la cui definizione ci viene in aiuto il *rapport* Stasi<sup>148</sup>. La circolare applicativa ci ricorda inoltre che la norma è redatta «de manière à pouvoir s'appliquer à toutes les religions et de manière à répondre à l'apparition de nouveaux signes, voire à d'éventuelles tentatives de contournement de la loi»<sup>149</sup>, ma nonostante ciò pare lecito prefigurare a tal riguardo difficoltà di vario genere, in sede di attuazione<sup>150</sup>.

La legge prevede che la procedura disciplinare sia preceduta da un dialogo con l'alunno. La circolare del 18 maggio 2004 si intrattiene lungamente su questo punto<sup>151</sup> stabilendo che l'organizzazione del medesimo rientra nella responsabilità del capo d'istituto<sup>152</sup> e che questo deve permettere di spiegare all'alunno ed ai genitori – anche se non si vede come ciò in concreto possa avvenire – che «le respect de la loi n'est pas un renoncement à leur convictions», avendo cura di non urtare le opinioni religiose di questi,

---

<sup>147</sup> «Art. L.141-2 – Suivant les principes définis dans la Constitution, l'Etat assure aux enfants et adolescents dans les établissements publics d'enseignement la possibilité de recevoir un enseignement conforme à leurs aptitudes dans un égal respect de toutes les croyances.

L'Etat prend toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse».

«Art. L.141-3 – Les écoles élémentaires publiques vaquent un jour par semaine en outre du dimanche, afin de permettre aux parents de faire donner, s'ils le désirent, à leurs enfants l'instruction religieuse, en dehors des édifices scolaires.

L'enseignement religieux est facultatif dans les écoles privées».

«Article L.141-4 – L'enseignement religieux ne peut être donné aux enfants inscrits dans les écoles publiques qu'en dehors des heures de classe».

<sup>148</sup> Cfr. *rapport* Stasi cit., 68, (*supra* par. 5) per il quale «ne sont pas regardés comme des signes manifestant une appartenance religieuse les signes discrets que sont par exemple médailles, petit croix, étoiles de David, mains de Fatma, ou petit Coran».

<sup>149</sup> Segni discreti che – come ricorda il provvedimento (*sub* 2.3.) – restano vietati ai dipendenti del servizio pubblico dell'educazione che sono sottomessi ad un «stricte devoir de neutralità» e devono astenersi «de toute attitude qui pourrait être interprétée comme une marque d'adhésion ou au contraire comme une critique à l'égard d'une croyance particulière».

<sup>150</sup> Se il *voile islamique* tradizionale è decisamente bandito dalle scuole della Repubblica occorre chiedersi cosa potrebbe avvenire, ad esempio, nei confronti di bandane colorate indossate da studentesse musulmane in sostituzione di questo. Analoghi interrogativi potrebbero, poi, porsi in relazione alla determinazione di cosa debba intendersi in concreto – al di là dei casi esemplificati – per segno religioso discreto, come tale ammissibile.

<sup>151</sup> Prima di tutto la circolare applicativa (*sub* 3.3.) precisa che il dialogo «devra être poursuivi le temps utile pour garantir que la procédure disciplinaire n'est utilisée que pour sanctionner un refus délibéré de se conformer à la loi».

<sup>152</sup> Circolare 18 maggio 2004, *sub* 3.2.

ricordando che il principio di laicità «s'oppose évidemment à ce que l'Etat ou ses agents prennent parti sur l'interprétation de pratiques ou de commandements religieux»<sup>153</sup>.

Solo in caso di fallimento potrà intraprendersi un procedimento disciplinare. Nondimeno, qualora si addivenga ad una decisione di esclusione dell'alunno da parte del consiglio di disciplina, dovranno esaminarsi con i genitori le modalità di proseguimento della sua scolarizzazione anche al di fuori degli istituti di insegnamento pubblico.

Quanto all'ambito di validità la legge è destinata ad applicarsi all'insieme delle scuole e degli istituti scolastici pubblici<sup>154</sup> ed «à toutes les activités placées sous la responsabilité des établissements ou des enseignantes y compris celles qui se déroulent en dehors de l'enceinte de l'établissement»<sup>155</sup>.

Ciò rappresenta uno dei punti maggiormente delicati della nuova normativa, come risulta dagli atti degli organismi che a vario livello si sono intrattenuti sulla tematica dei segni religiosi e, più in generale, sul principio di laicità. Una prima questione riguarda l'applicabilità della legge agli istituti privati sotto contratto con lo Stato<sup>156</sup>; la seconda la sua operatività rispetto ai dipartimenti dell'Alsazia e della Mosella ed ai territori non metropolitani.

La possibile estensione del divieto di indossare *signes ostensibles* alle scuole *sous contrat*, ai sensi della c.d. legge Debré del 31 dicembre 1959 e delle sue successive modifiche, è un tema su cui molto hanno discusso sia la *Mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école*, sia la *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*<sup>157</sup>. Il pericolo è, infatti, quello di «réanimer une guerre scolaire»<sup>158</sup>.

Mentre la *Mission* non riesce a raggiungere un consenso unanime e quindi non formula riflessioni sul punto<sup>159</sup>, la *Commission* Stasi sembra darne per scontata la non estensibilità<sup>160</sup>.

Ed è proprio quest'ultima posizione ad essere accolta nell'*exposé des motifs* del progetto n. 1378. In gioco c'è, invero, quel *caractère propre* riconosciuto dal *Conseil constitutionnel* nella sua decisione del 23 novembre 1977, n. 87<sup>161</sup> agli istituti privati sotto contratto.

Più articolati sono i profili di validità spaziale. La prima questione riguarda l'applicazione della legge nei tre dipartimenti del *Bas-Rhin*, *Haute-Rhin* e *Moselle*.

---

<sup>153</sup> Circolare 18 maggio 2004, *sub* 3.2.

<sup>154</sup> La circolare 18 maggio 2004 (*sub* 2.2.) precisa che la legge si applica nei licei anche agli studenti dei corsi di formazione *post-diploma*, ma non ai genitori né a chi si reca nei locali scolastici per sostenere le prove di un esame o di un concorso, fermo restando il dovere di sottomettersi alle regole organizzative volte ad assicurare il rispetto dell'ordine e della sicurezza e a permettere la verifica dell'identità dei candidati o a prevenire il rischio di frodi.

Rispetto agli istituti scolastici francesi all'estero la legge si applica, nei modi previsti con decreto dal *Conseil d'Etat*, «compte tenu de leur situation particulière et des accords conclus avec des Etats étrangers». Così l'*exposé des motifs* del progetto Ferry.

<sup>155</sup> Circolare 18 maggio 2004, *sub* 2.2.

<sup>156</sup> La legge è inapplicabilità alle scuole private *hors contrat*.

<sup>157</sup> V. *supra* par. 5.

<sup>158</sup> Così il componente della *Mission* Debré, Y. Lachaud (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 108).

<sup>159</sup> *Rapport* n. 1275, tomo I, parte quarta e conclusioni cit., 47 e 62. Parla di estensione problematica pure il ministro Ferry, in sede di audizione davanti alla *Mission* (tomo II, parte sesta cit., 96).

<sup>160</sup> *Rapport* Stasi cit., 58, ove si propone ad unanimità l'adozione di una disposizione del seguente tenore: «Dans le respect de la liberté de conscience et du caractère propre des établissements privés sous contrat, sont interdits dans les écoles, collèges et lycées les tenues et signes manifestant une appartenance religieuse ou politique. Toute sanction est proportionnée et pris après que l'élève a été invité à se conformer à ses obligations».

<sup>161</sup> In [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), *sub jurisprudence nationale du Conseil constitutionnel*.

Nonostante la *Mission* considerasse «qu'il n'y avait pas lieu de modifier les régimes juridiques applicable aux départements d'Alsace-Moselle»<sup>162</sup> si deve ritenere che legge dia per certa, viceversa, la sua operatività anche rispetto ai tre dipartimenti dell'est<sup>163</sup>.

Per ciò che concerne le *collectivités territoriales ultramarines* bisogna discernere in prima approssimazione – ma con alcuni distinguo<sup>164</sup> – tra *départements* e *collectivités d'outre-mer*.

Rispetto ai dipartimenti d'oltremare (DOM) la legge – secondo le indicazioni offerte dall'*exposé des motifs* del progetto n. 1378 nella sua parte finale<sup>165</sup> – trova applicazione in forza del principio di identità legislativa desumibile dall'art. 73 Cost., nel testo novellato dalla legge costituzionale 28 marzo 2003, n. 276, *relative à l'organisation décentralisée de la République*<sup>166</sup>.

All'inverso per le collettività d'oltremare (COM)<sup>167</sup>, rette dal principio di specialità legislativa di cui all'art. 74 Cost.<sup>168</sup> occorre una menzione espressa perché la legge possa considerarsi vigente<sup>169</sup>.

È quello che avviene per le collettività di *Wallis et Futuna* e di *Mayotte*, ex art. 2, comma primo, nn. 1 e 2 della legge n. 228/2004<sup>170</sup> ma non per *Saint Pierre et Miquelon*, dove la

---

<sup>162</sup> *Rapport* n. 1275, tomo I, parte quarta cit., 48. Ad analoghe conclusioni (*ivi*, 50) accede riguardo ai regimi specifici delle collettività d'oltremare (cfr. *infra* stesso par.).

<sup>163</sup> Cfr. all'interno dell'*iter* che ha condotto alla legge *de qua* il *rapport* n. 219 (Valade) cit., 37. Qui si afferma che la misura ha vocazione ad applicarsi all'intero territorio della Repubblica, oltremare compreso, e che non rimette in causa la specificità dei territori dove non si applica la legge di separazione (*supra* par. 2) visto che «le droit local, selon lequel un enseignement religieux, obligatoire (sauf dispense) et financé par l'Etat, y est dispensé pour les cultes reconnus, ne fait en rien obstacle à ce que le port, par les élèves, de signes religieux ostensibles soit proscrit dans les écoles, collèges et lycées publics».

Possibilità di estensione già sostenuta dal ministro Ferry durante l'audizione davanti alla *Mission* Debré, che in quella occasione sottolinea il paradosso consistente nell'interdire i segni religiosi, lasciando la croce sui muri (*rapport* n. 1275, tomo II, sesta parte cit., 96). Croce proibita per gli edifici pubblici nel resto del territorio ai sensi del già citato art. 28 della legge di separazione del 1905 (*supra* par. 1).

<sup>164</sup> V. per esempio il caso di *Saint Pierre et Miquelon* e quello della Polinesia francese (*infra* stesso par.).

<sup>165</sup> *Exposé des motifs* che parla anche di vocazione della legge «à s'appliquer à l'outre-mer dans les conditions qui dépendent de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités concernées».

<sup>166</sup> In *J.O.*, 29 maggio 2003, n. 75, 5568 (NOR: JUSX0200146L). Per un efficace commento v. B. FLAMAND-LEVY, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2004, 59 e ss. nonché – per una chiara disamina concernente l'attuale situazione delle *collectivités territoriales ultramarines*, soprattutto in relazione al riconosciuto diritto al cambiamento statutario democratico – A. ORAISON, *Réflexions critiques sur le maintien du statu quo institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003*, *ivi*, spec. 45 e ss.

Ci si riferisce a Guadalupa, Martinica, *Réunion* e Guiana francese, dipartimenti che, in virtù del principio di assimilazione legislativa, sono sottoposti altresì al diritto comunitario europeo.

V. però il caso di *Saint-Barthélemy* e della parte francese di *Saint-Martin* – già dipendenti da Guadalupa e perciò partecipi del regime di identità legislativa di cui all'art. 73 Cost. – che attraverso il *referendum* popolare del 7 dicembre 2003 hanno manifestato chiaramente il desiderio di optare per lo *status* di collettività d'oltremare rette dal principio di specialità legislativa.

<sup>167</sup> Categoria creata dalla legge costituzionale 28 marzo 2003, n. 276 in sostituzione di quella di *territoire d'outre-mer* (TOM).

<sup>168</sup> Disposizione anch'essa modificata dalla già richiamata legge costituzionale n. 276/2003.

<sup>169</sup> Cfr. art. 74-1 Cost. introdotto *ex novo* dalla riforma relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica.

<sup>170</sup> Sia le isole *Wallis et Futuna* che *Mayotte* beneficiano anche dell'art. 75 Cost. – non toccato dalla riforma costituzionale del 2003 – secondo il quale «Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé». Sul particolare *droit coutumier* – che si afferma prescindere da riferimenti religiosi – di *Mayotte* e sulla ritenuta non interferenza con la legge di cui si discute v. il *rapport* n. 219 (Valade) cit., 50 e 51.

normativa è comunque applicabile – ai sensi dell'*exposé des motifs* del progetto n. 1378 – in virtù della legge 11 giugno 1985, n. 595, relativa allo statuto dell'arcipelago, secondo la quale l'insegnamento di primo e di secondo grado sono di competenza statale.

Un caso a parte è quello della collettività d'oltremare della Polinesia francese dove la legge non potrà applicarsi poiché il settore rientra nella competenza delle autorità territoriali interessate<sup>171</sup>.

Una citazione espressa è pure contemplata per la Nuova Caledonia – che beneficia di uno statuto specifico ed alla quale è dedicato il titolo XIII della Costituzione<sup>172</sup> – dove lo Stato è provvisoriamente competente in materia di istituti di insegnamento pubblico, ma solo di secondo grado, ai sensi dell'art. 21 della legge organica 19 marzo 1999, n. 209<sup>173</sup>.

Per ciò che concerne l'entrata in vigore, l'art. 3 della legge n. 228/2004 la programma a partire dal rientro scolastico 2004/2005.

Il periodo che intercorre tra la promulgazione e la piena operatività deve fornire – ai sensi dell'*exposé des motifs* del *projet de loi* n. 1378 – la possibilità «de procéder à un important travail d'explication, d'échange et de médiation, notamment avec les autorités religieuses de notre pays», anche se non si vede come un divieto così categorico conceda margini di discussione<sup>174</sup>. Detto intervallo dovrebbe consentire l'auspicato inserimento della disposizioni di cui all'art. L.141-5-1 – nonostante questa sia di applicazione diretta – nei regolamenti interni di istituto<sup>175</sup>.

Connesso al tema ora esaminato – e da segnalare per il suo significato denso di implicazioni<sup>176</sup> – è la predisposizione di un meccanismo, *ex* art. 4 della legge n. 228/2004<sup>177</sup>, che ipotizza la valutazione della legge stessa ad un anno dall'entrata in vigore, vale a dire nel settembre del 2005. Nondimeno questa non è l'unica disposizione dalla quale emerge l'incertezza circa la capacità della nuova normativa di risolvere il

---

<sup>171</sup> *Exposé des motifs* progetto n. 1378, penultimo capoverso.

Detta regolamentazione non è ovviamente estesa alle Terre australi ed antartiche francesi sprovviste, viste le particolari condizioni meteorologiche, di una popolazione stabile.

<sup>172</sup> Art. 2, comma primo, n. 3 della legge n. 228/2004.

Cfr. il titolo XIII «Disposition transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie». Si tratta di una *collectivité territoriale ultramarine* rispetto alla quale si registra una sovranità condivisa con la Francia, con tendenze evolutive in senso autonomista.

<sup>173</sup> Per effetto di detta disposizione «L'Etat exerce également jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie» – trasferimento previsto dall'art. 26 della stessa legge in corrispondenza ai mandati del Congresso del 2004 e del 2009 – le competenze in materia di insegnamento pubblico e privato di secondo grado e solo sull'insegnamento privato di primo grado, essendo quello pubblico di competenza delle province e del governo territoriale.

<sup>174</sup> La circolare (*sub* IV) prevede a questo proposito l'individuazione di soggetti con il compito di rispondere ai quesiti eventualmente formulati dai capi d'istituto e dalle *équipes* educative, fruendo anche dell'aiuto delle direzioni dell'insegnamento scolastico e degli affari giuridici, con le quali devono rimanere in stretto contatto.

<sup>175</sup> È la stessa circolare applicativa (*sub* IV) a suggerire l'introduzione di una disposizione del seguente tenore: «Conformément aux disposition de l'article L.141-5-1 du code de l'éducation, le port de signes ou de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.

Lorsqu'un élève méconnaît l'interdiction posée à l'alinéa précédent, le chef d'établissement organise un dialogue avec cet élève avant l'engagement de toute procédure disciplinaire».

La medesima esorta nel contempo a vegliare che gli stessi regolamenti non contengano più riferimenti «à la notion de signes ostentatoires qui s'appuyait sur la jurisprudence du Conseil d'Etat à laquelle la loi nouvelle se substitue».

<sup>176</sup> Cfr. *infra* par. 9.

<sup>177</sup> «Art. 4 – Les disposition de la présente loi font l'objet d'une évaluation un an après son entrée en vigueur». Si tratta di disposizione introdotta in via di emendamento.

problema dei segni religiosi nella scuola. Infatti una previsione di analogo tenore è contenuta nella circolare applicativa che pone a carico dei capi di istituto un obbligo di rendiconto alla fine dell'anno scolastico 2004/2005 che abbia ad oggetto «le bilan des conditions d'application de la loi dans son établissement et des éventuelles difficultés rencontrées»<sup>178</sup>.

La circolare tuttavia offre anche altri spunti di discussione. Il pensiero va a quella parte del documento in cui si ricorda che ci sono altre obbligazioni che si dipartono dal rispetto della laicità oltre a quella inerente i segni di appartenenza religiosa. In tale ottica guarda alla legge come ad uno strumento di completamento del *corpus* che garantisce l'ossequio di detto principio, riassumendo, di seguito, le regole cui conformarsi nell'ambito scolastico.

Per questo ribadisce che gli studenti – in ossequio alle proprie convinzioni religiose – non possono opporsi ad un insegnamento né contestare l'eventuale presentazione di un fatto storico o religioso da parte di un soggetto non appartenente alla loro confessione<sup>179</sup> o un professore per il suo essere uomo o donna. Analogamente dette convinzioni non possono porsi in contrasto con il già nominato obbligo di assiduità<sup>180</sup>, che implica la ingiustificabilità dell'astensione da materie quali l'educazione fisica e sportiva o le scienze.

Di contraltare è il riconoscimento – di cui non si parla nella legge né nell'*exposé des motifs*<sup>181</sup> – della possibilità di accordare agli studenti delle *autorisations d'absence*, in occasione delle grandi feste religiose<sup>182</sup>, e la statuizione del dovere per le autorità scolastiche e universitarie di prendere le misure necessarie affinché nessuna prova d'esame importante sia organizzata in quei giorni.

## 9. Alcune considerazioni conclusive

Se è vero che il dibattito innescatosi a partire dai fatti di *Creil* – nelle diverse tappe sopra esaminate – ha vivificato l'attenzione nei confronti della laicità sembra che,

---

<sup>178</sup> Circolare 18 maggio 2004, *sub IV*.

<sup>179</sup> Anche se la circolare precisa che nessuna questione è a priori esclusa dal dibattito scientifico o pedagogico.

<sup>180</sup> Obbligo contestato dall'ebraismo francese per affermata violazione del principio di libertà religiosa. Tuttavia il *Conseil d'Etat* che nella sua giurisprudenza, in sostanza, lo fa prevalere sulla libertà religiosa – 2 novembre 1992, (Kherouaa), 14 marzo 1994, (Yilmaz) e 10 marzo 1995, (Aoukili), cit. *supra* par. 4 – esclude nelle due decisioni del 14 aprile 1995, nn. 125148 (*Consistoire central des israélites de France* ed altri) e 157653 (Koen), (entrambe in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/3, 904 e *Rec. Dalloz*, 1995, *jur.*, 481, con nota di G. KOUBI, *s.t.*, 483), la sussistenza di un contrasto sulla base della considerazione che gli allievi possono domandare di beneficiare di autorizzazioni di assenza necessarie all'esercizio del culto o alla celebrazione di una festa religiosa. Autorizzazioni di assenza – come precisato nella pronuncia Koen – che hanno carattere individuale ed eccezionale e che quindi non possono avere carattere sistematico e riguardare tutte le celebrazioni dello *shabbat*.

J. BARTHELEMY, *La liberté de religion et le service public*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2003 1072, rileva che si è così scongiurata «l'introduction dans les service public de l'enseignement du communautarisme religieux et qu'est respectée la primauté nécessaire de l'intérêt du service puisque l'autorisation d'absence n'est possible que si elle n'a aucune incidence tant sur le déroulement d'une "scolarité normale" que sur le bon fonctionnement du service public».

<sup>181</sup> La circolare si allinea sotto questo profilo a quanto ritenuto dal Presidente della Repubblica nel suo *discours* alla Nazione del 17 dicembre 2003 contrario all'introduzione di nuove feste religiose in un calendario scolastico che ne conta già troppe (*supra* par. 5).

<sup>182</sup> Date che secondo la circolare devono essere ricordate ogni anno e pubblicate sul *Bulletin officiel de l'éducation nationale* (BOEN).

nonostante gli sforzi profusi ai diversi livelli istituzionali, i risultati fin qui intervenuti non abbiano condotto a soluzioni appaganti.

La legge, oltre ad importare gli inconvenienti applicativi evidenziati relativi alla determinazione – al di là delle indicazioni fornite dall'*exposé des motifs* o dalla circolare del 18 maggio 2004 – di cosa possa definirsi con sicurezza come segno ostensibile e segno discreto, nonché alla singolare operatività rispetto ai dipartimenti dove non vige la legge di separazione – creando indubbie complicazione nel diritto locale – manifesta chiaramente un'inequivocabile incertezza nella predisposizione della disposizione interdittiva e sulla sua capacità di risolvere efficacemente il problema<sup>183</sup>.

Sul piano sociale non è agevole ipotizzare le conseguenze, anche se non è difficile prevedere il moltiplicarsi dei provvedimenti di espulsione e dei ricorsi amministrativi oppure l'iscrizione massiva di studenti di religione islamica alle scuole private con o senza contratto dove il divieto del velo non è operativo.

Un altro risultato prefigurabile è la probabile proliferazione di scuole confessionali musulmane.

In tutti i casi la legge potrebbe incoraggiare anziché scongiurare proprio il pericolo più volte paventato a vari livelli: la divisione in comunità separate. È, infatti, immaginabile che parte dei ragazzi – *rectius* delle ragazze – nate dall'immigrazione non saranno in grado di beneficiare proprio di quel luogo che secondo i vari *rapports* dovrebbe costituire il terreno principe dell'integrazione e lo strumento per la formazione, secondo i principi repubblicani – primi fra tutti quelli di laicità e di eguaglianza – delle nuove generazioni di cittadini francesi.

Ma più di ogni altra cosa potrebbe rendere ancor più difficili le già complicate relazioni con le comunità musulmane e diffondere un clima di generale sfavore verso l'esercizio del diritto di libertà religiosa<sup>184</sup>.

Proprio quest'ultimo diritto pare essere messo gravemente in crisi dalla normativa *de qua* – ed in qualche modo anche dalla precedente legge 12 giugno 2001, n. 504 *tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales*<sup>185</sup>, che ha contribuito ad esacerbare gli animi intorno alle questioni religiose – tanto che non è difficile preconizzare la presentazione di ricorsi alla Corte

---

<sup>183</sup> Ciò sembra confermato oltre che dalla contemplata valutazione della legge ad un anno dalla sua entrata in vigore anche nella previsione, di cui alla circolare, di una lista di persone che avranno il compito di rispondere alle questioni che potranno essere poste dai capi di istituto e dall'*équipes* educative.

Del resto già il *rapport d'étape (sub fiche 4 Démarches laïques, 3 Les voies d'une clarification)* della *Commission nationale consultative des droits de l'homme (supra par. 5)* affermava che una eventuale formulazione legislativa «ne supprimera pas les responsabilités de son application», posto che «il y aura toujours des décisions à prendre sur le terrain, il y aura toujours le recours au juge». Nello stesso paragrafo il *rapport* in oggetto paventava altresì l'inconveniente che una legge di tal fatta «paraîtrait s'adresser à une minorité d'usager et de citoyens qui pourraient l'interpréter comme une acte d'incompréhension ou de rejet, alors que la laïcité ne peut se concevoir autrement que comme une protection contre la violation des droits de l'Homme».

<sup>184</sup> Cfr. il *rapport* Stasi cit., 57, che parla dello sfavore verso una legge di proibizione dei segni religiosi manifestata durante le audizioni dagli esponenti delle diverse grandi religioni e dai rappresentanti delle associazioni a tutela dei diritti dell'uomo.

V., altresì, il *Compte rendu* 3 marzo 2004 cit., 8-9, dove un esponente del *Sénat* afferma che ci sono meno inconvenienti nel non legiferare che nel legiferare, in primo luogo perché la legge non fornirà ai capi di istituto la soluzione ai loro problemi; in secondo luogo «parce que le texte peut être jugé contraire à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Certain le jugeront contraire à l'exercice de la liberté religieuse».

<sup>185</sup> In *J.O.*, 12 giugno 2001, n. 135, 9337 (NOR: JUSX9903887L).

europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 9 della Convenzione<sup>186</sup>. Se è vero che detta disposizione contempla la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della libertà religiosa, quelli individuati dal legislatore francese nel caso di specie potrebbero non risultare sufficientemente fondati, quanto meno limitatamente alla semplice esibizione di segni religiosi ostensibili<sup>187</sup>.

Tuttavia la pronuncia della quarta sessione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 29 giugno 2004 (*Sahin c. Turchia*)<sup>188</sup> fornisce nuovi elementi di discussione di cui tener conto, soprattutto perché la vicenda interessa una studentessa – anche se universitaria – e non una insegnante, ed il divieto opposto dalle autorità accademiche allo sfoggio del velo, pena la non accettazione ai corsi<sup>189</sup>.

Nella decisione si esclude una violazione dell'art. 9 della Convenzione avendo riguardo alla specificità della situazione turca dove il velo è «présenté o perçu comme une obligation religieuse contraignante, sur ceux qui ne l'arborent pas» ed una tal limitazione – vista la portata politica assunta da detto simbolo religioso negli anni passati – risponde ad un «besoin social impérieux»<sup>190</sup>.

Questa estrema contestualizzazione sembra consenta ancora di prefigurare una possibile condanna della Francia da parte della Corte europea. Invero, nel caso di specie, l'affermata compatibilità della misura interdittiva con l'art. 9 è ancorata indissolubilmente alle particolari contingenze sociali e giuridiche della Turchia – stato a maggioranza islamica al vertice del cui ordinamento si situa il riconoscimento del principio di laicità (art. 2 Cost.) – dove è proprio l'esigenza di frenare «des mouvements politiques extrémistes qui s'efforcent d'imposer à la société toute entière leur symboles religieux et leur conception de la société»<sup>191</sup> a legittimare una limitazione alla libertà di manifestare la propria religione. Giustificazione che viceversa pare fondato ritenere non possa trasporri *tout court* all'ordinamento francese nel quale la questione si pone in termini del tutto diversi<sup>192</sup>.

Se da una parte si vuole consacrare una definizione della laicità come principio che «a acquis la valeur de ciment de la société française, de lien social, de garant de la paix civile

---

<sup>186</sup> Cfr. J. RIVERO, *L'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat* cit., 4, per il quale «fonder, sur des signes d'appartenance religieuse, un refus d'admission à l'école, serait une mesure discriminatoire, contraire à la fois à "l'égalité de tous devant la loi, sans distinction ... de religion", garantie par la Constitution de 1958, au "respect de toutes les croyances" affirmé par le même article, et aux engagements internationaux de la France». Per l'A. «une telle discrimination, si elle était déferée aux instances juridictionnelles de Strasbourg, n'aurait guère de chance d'échapper à leur censure».

<sup>187</sup> V. *supra* par. 4 Corte europea, 15 febbraio 2001, (*Dahlab c. Svizzera*), resa in materia di segni religiosi indossati da una insegnante dove *a fortiori* sembra risultare la propensione verso l'inconfigurabilità di un divieto radicale ed assoluto in tal senso. Divieto che alla luce di questa giurisprudenza risulterebbe ancor più difficilmente ipotizzabile per gli studenti in quanto semplici utenti del servizio pubblico educativo. Sul punto v. N. CHAUVIN, *Le port du foulard islamique par une enseignante* cit., 540 e 542, per il quale la vera lezione che può trarsi dall'affare del *foulard* è che «de toute façon, la tolérance ne s'enseigne pas à coups d'interdit, et il serait illusoire, et donc dangereux, de croire le contraire».

<sup>188</sup> Scaricabile dal sito della Corte europea [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). *Ivi* v. pure la pregressa decisione di ricevibilità del 2 luglio 2002.

<sup>189</sup> Divieto opposto anche agli studenti che portano la barba.

<sup>190</sup> Così Corte europea, 29 giugno 2004 cit., *sub* par. 108. Sull'esigenza di proporzionalità della misura rispetto agli scopi perseguiti v. pure il par. 103.

<sup>191</sup> V. Corte europea, 29 giugno 2004 cit., *sub* par. 109.

<sup>192</sup> Si rimane, naturalmente, sul piano delle mere ipotesi e per questo non sembra ininfluenza il richiamo formulato da J.F. FLAUSS, *Laïcité et Convention européenne des droits de l'homme* cit., 321, secondo il quale «toute extrapolation excessive confine à l'imprudence».

et du respect mutuel» e traduce «un art de vivre ensemble, dans la liberté – de croire ou de ne pas croire –, l'égalité et la fraternité»<sup>193</sup>, dall'altra se ne ribadisce la non negoziabilità<sup>194</sup>.

Si parla di una «laïcité ouverte et dynamique capable de constituer un modèle attractif et fédérateur»<sup>195</sup> e di «laïcité ouverte et généreuse»<sup>196</sup> ma ciò che sembra emergere è un ripiegamento ed una chiusura di fronte alle nuove istanze di libertà che esprimono il desiderio di essere partecipi di una nuova società, rispettandone le regole, ma rimanendo legati alla propria identità religiosa.

---

<sup>193</sup> *Compte rendu* 2 marzo 2004 cit., 4.

<sup>194</sup> *Rapport* n. 219 (Valade) cit., 26.

<sup>195</sup> *Rapport* Stasi cit., 69.

<sup>196</sup> *Discours* 17 dicembre 2003 del Presidente Chirac cit., parte finale.