

Introduzione

SOMMARIO: **1. Il simbolismo religioso nel contesto multiculturale europeo: quadro normativo dell'UE.** - **2. La tutela dei diritti fondamentali dell'uomo nell'Unione europea: due sistemi a confronto.** - **3. Il percorso parallelo della Corte EDU e della Corte di giustizia sui limiti del divieto di indossare simboli religiosi sul luogo di lavoro.** - **4. Limitazioni alla libertà religiosa: gli ultimi interventi della Corte di giustizia sulla direttiva 2000/78/CE.** - **5. Obiettivi e piano del lavoro**

1. Il simbolismo religioso nel contesto multiculturale europeo: quadro normativo dell'UE

Nel quadro di un'Europa socialmente eterogenea e *target* di forti flussi migratori, i popoli e gli Stati membri dell'Unione europea hanno cristallizzato, nell'art. 2, co.1 del Trattato sull'Unione Europea (da qui in poi TUE), i valori necessari a costituire il sostrato normativo di una comunità volta all'integrazione: i valori di dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani, inclusi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Tali valori sono, in base al secondo comma del medesimo articolo, "comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini." L'art. 2 TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, esprime le radici e l'identità dell'Unione europea ma soprattutto il contratto sociale su cui quest'ultima si fonda¹. Oltre ad essere una dichiarazione solenne², costituisce il pilastro della costruzione europea. È la stessa formulazione dell'art. 2 TUE a suggerire che

¹ L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali* in *federalismi.it*, 2020, pp. 4-6

² J. WOUTERS, *Revisiting art. 2 TEU: a true union of values?* In *European papers*, 2020, pp. 255-277

l'Unione europea si "fonda" su tali valori e il rispetto di questi ultimi è un prerequisito per l'adesione all'UE in base all'art. 49 TUE e, in quanto norma fondatrice, è rivolta sia alle istituzioni dell'Unione, sia agli Stati membri che ne sono vincolati. Il vincolo è confermato dall'art. 7 TUE che prevede un meccanismo per determinare l'esistenza, con l'eventuale sanzione, di violazioni gravi e persistenti dei valori dell'UE da parte di uno Stato membro.

Dall'Europa del mercato si è giunti ad una comunità fondata sui valori, in virtù di un processo che arricchisce, di volta in volta, il contenuto della fase precedente. Questi principi configurano l'identità costituzionale dell'Unione Europea in rapporto con le tradizioni degli Stati membri, un rapporto di mutuo apprendimento che ha portato alla graduale convergenza di tradizioni costituzionali inizialmente differenti in tradizioni divenute comuni. Un quadro di valori, quindi, che va a costituire ciò che accomuna gli Stati membri ma che sicuramente non può portare alla loro completa identità politico-costituzionale che da sempre è espressione di una ineliminabile diversità. Diversità culturale, politica, religiosa: diversità tutelata dal principio di non discriminazione e manifestazione del più generale principio di eguaglianza. Quest'ultimo principio è trattato, nello specifico, dall'art. 21 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali (da qui in poi Carta). Il par. 1 si ispira all'art. 13 del trattato CE, sostituito oggi dall'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (da qui in poi TFUE), e riafferma quanto contenuto nel più antico e scarno art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (da qui in poi CEDU). Secondo quanto riportato dalle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali³ non vi è contraddizione tra l'art. 21 par. 1 della Carta e l'art. 19 TFUE perché hanno campo d'applicazione e finalità differenti: l'art. 19 conferisce all'Unione la facoltà di adottare atti legislativi, compresa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, per combattere alcune forme di discriminazione di cui

³ Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02)

l'articolo stesso riporta un elenco completo. La disposizione dell'articolo 21, paragrafo 1, invece, non conferisce nessuna facoltà di emanare norme contro la discriminazione né sancisce alcun divieto assoluto di discriminazione in settori così ampi. Essa tratta soltanto le discriminazioni ad opera delle istituzioni e degli organi dell'Unione stessi nell'esercizio delle competenze conferite ai sensi dei trattati e ad opera degli Stati membri soltanto quando danno attuazione al diritto dell'Unione. Il paragrafo 1 non altera quindi l'ampiezza delle facoltà conferite a norma dell'articolo 19, né l'interpretazione data a tale articolo. Gli sforzi europei per combattere i trattamenti discriminatori, del resto, sono stati molteplici e anche la Corte di giustizia conferisce il suo apporto affermando il divieto di discriminazione come principio fondamentale in molteplici sentenze: *“the prohibition of discrimination is only a specific expression of the general principle of equality in Community law, which requires that comparable situations must not be treated differently and different situations must not be treated in the same way unless such treatment is objectively justified”*⁴.

Tutelare l'uguaglianza e quindi il rispetto di ogni cultura presente sul territorio mira sicuramente a omogeneizzare il sostrato normativo delle identità statali garantendo un nucleo di diritti fondamentali che deve necessariamente essere il medesimo per ogni Stato membro. Questo va però bilanciato con la necessità di garantire anche le diversità che per natura appartengono agli individui e più in generale alle comunità, ed è proprio in virtù di questo che l'art. 22 TUE dispone che “l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”: la diversità è un aspetto fondante dell'identità⁵. È infatti fondamentale sottolineare che sono rilevanti tutte

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 2007, causa n. C-35/05, *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH v Ministero delle Finanze*, par. 44

⁵ A. FERNANDEZ, S. REGINA, *La vita religiosa in un contesto di multiculturalità: interrogativi sociologici sulle domande di identità*, in *Firenze University Press*, 2007, p. 79-91

quelle garanzie volte a tutelare l'identità personale dell'individuo e tutto ciò che è volto a garantirgli l'espressione delle proprie inclinazioni e dei propri orientamenti. L'identità è quell' "insieme dei riferimenti culturali con il quale una persona, sola o in comune, si definisce, si costituisce, comunica e intende essere riconosciuta nella sua dignità"⁶. Tra gli aspetti caratterizzanti l'identità personale rientra certamente il credo religioso, soprattutto nei casi in cui questo diventi aspetto totalizzante nella vita dell'individuo: è, ad esempio, il caso della *shari'a*, la sacra legge dell'Islam, che si estende a ogni atto umano, da quelli individuali e interiori, legati alla devozione e al culto, a quelli esteriori, che comprendono tutte le attività connesse all'interazione sociale, dalla sfera personale a quella comunitaria a quella politica⁷. La religione, quindi, in molti casi, si estende anche alla necessità di indossare simboli distintivi, esempi sono l'*hijab* (velo islamico), il crocifisso, la *kippah*.

I simboli e le pratiche religiose sono, però, divenuti anche "l'elemento catalizzatore di conflitti generati dal nuovo ruolo giocato dalle religioni nello spazio pubblico"⁸ e questo anche a causa della visibilità crescente che hanno assunto nel mondo contemporaneo grazie all'intensificazione dei flussi migratori e alla rapidità degli spostamenti che offre l'attuale tecnologia dei trasporti e delle comunicazioni, facendo sì che vi sia una più agevole circolazione dei simboli e delle pratiche religiose. Questo ne accresce la potenziale ambiguità, soprattutto per i simboli religiosi di natura personale che possono assumere significati differenti e talora opposti nelle intenzioni dei loro portatori e nella percezione dei soggetti già residenti in quel territorio. Nel medesimo contesto, quindi, lo stesso simbolo potrebbe essere percepito come libertà o oppressione (per esempio del genere femminile o di un'etnia),

⁶ Dichiarazione di Friburgo, art. 2

⁷ www.treccani.it

⁸ S. FERRARI, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, relazione introduttiva al convegno *State-sponsored religious displays in the U.S. and Europe*, Roma, 22 giugno 2012, p. 2

ed è necessario, quindi, che si tenga conto, anche e soprattutto nell'analisi giuridica, oltre che delle intenzioni dei portatori dei simboli religiosi, dello specifico contesto nazionale o locale nel quale questi sono esibiti e dal quale traggono il loro significato più manifesto⁹. In altri termini, è necessario che si tenga conto sia delle esigenze del portatore del simbolo religioso, sia di chi lo percepisce all'esterno contestualizzandolo, magari, in un modo differente rispetto alle intenzioni di chi lo indossa.

L'Europa è immensamente variegata in termini di diversità culturale, sociale, linguistica e religiosa. È richiesto rispetto reciproco per far fronte alla coesistenza di identità culturali e fedi religiose diverse, rispetto che potrebbe essere stimolato da un approccio interculturale e interconfessionale alla multiculturalità. Osteggiare la multiculturalità e di conseguenza il fenomeno del pluralismo religioso espone al rischio di combattere ogni exteriorizzazione del proprio credo alimentando un senso di chiusura verso tutte le confessioni religiose¹⁰. L'Unione Europea ha conosciuto e conosce tuttora differenti approcci normativi e giurisprudenziali alla questione dei simboli religiosi e sarà oggetto di analisi in questo elaborato l'approfondimento del più generale concetto di libertà religiosa, con sguardo mirato alla libertà di manifestare il proprio credo nell'ambiente lavorativo. Si cercherà di vagliarne ogni aspetto rilevante, ricercando i limiti che la libertà religiosa incontra dinanzi al diritto del datore di lavoro a mantenere una politica "neutrale" nella sua organizzazione lavorativa. Per comprendere tale bilanciamento di interessi è necessaria un'analisi preliminare dei raccordi normativi tra i vari sistemi posti a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, tra cui il diritto alla libertà religiosa. Nell'ambito dell'Unione Europea, questi ultimi sono tutelati: dai

⁹ P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012, p. 2

¹⁰ L. ANELLO, *Quale tutela delle libertà fondamentali per i simboli religiosi? Considerazioni sulla decisione del Consiglio di Stato francese sul caso burkini in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2017, p. 10-12

vari sistemi costituzionali nazionali (di cui non ci occuperemo); dal sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (da ora in avanti CEDU); dal sistema di diritto dell'Unione Europea. Tali sistemi si intersecano nell'ambito dei diritti fondamentali pur avendo obiettivi, competenze e strutture sensibilmente diversi. Seguirà, quindi, una disamina della loro fisionomia.

2. La tutela dei diritti fondamentali dell'uomo nell'Unione europea: due sistemi a confronto

Nel diritto dell'Unione Europea i diritti fondamentali dell'uomo sono tutelati dalla Carta. La Carta fu proclamata congiuntamente da Parlamento, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000, durante il Consiglio europeo di Nizza e nacque come accordo interistituzionale privo di effetti giuridici vincolanti. Aveva come obiettivo quello di affiancare, nella tutela dei diritti fondamentali, un parametro interpretativo interno, consacrante diritti già contenuti in pronunce giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione Europea (da qui in poi CGUE o Corte di giustizia)¹¹. L'UE sancisce la Carta per far fronte ai cambiamenti della società, nonché agli sviluppi sociali, scientifici e tecnologici, riunendo in un unico documento tutti i diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei suoi cittadini. Ma è solo con il nuovo art. 6 del Trattato di Lisbona che la Carta ha assunto efficacia vincolante e valore giuridico pari a quello dei trattati. Nel medesimo articolo è contenuto un esplicito richiamo alla CEDU: quest'ultima è un trattato internazionale istituito del Consiglio d'Europa – un'organizzazione internazionale distinta dall'Unione Europea e promotrice dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto¹² - firmato a Roma il 4 novembre 1950

¹¹ R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'unione europea*, G. Giappichelli Editore, 2014, p. 133

¹² www.coe.int

per contribuire a proteggere i diritti fondamentali dell'uomo. La CEDU è uno strumento più antico ed è patrimonio di tutti gli stati membri dell'Unione europea in quanto tutti aderenti. È richiamata nell'art. 6 co. 3 TUE come parametro dei principi generali dell'Unione Europea: "I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali." Questi principi sono stati prefigurati come limite interno al diritto dell'Unione Europea, non incardinato esplicitamente sui trattati, ma alla CEDU e alle tradizioni costituzionali comuni¹³. Un altro punto di contatto tra le due fonti avviene perché la Carta non è applicabile ai casi in cui la normativa nazionale non dà attuazione al diritto dell'Unione. In altre parole, la Corte ha ricordato che per quanto riguarda la Carta "non può valutare una normativa nazionale che non si colloca nell'ambito del diritto dell'Unione"¹⁴. In questi casi, però, non viene meno la tutela dei diritti fondamentali ma cambia il parametro di giudizio che appunto potrebbe essere la CEDU: i giudici dovranno verificare la compatibilità tra quest'ultima e le legislazioni nazionali che non ricadono sotto la sfera d'efficacia della Carta¹⁵. La CEDU è operativa nei confronti di qualsiasi situazione individuale che rileva all'interno degli ordinamenti degli stati contraenti; la garanzia dei diritti tutelati dalla Carta è limitata, invece, alle materie di competenza dell'Unione Europea¹⁶. I due sistemi sono, poi, esplicitamente collegati tra loro: il

¹³ G. BRONZINI, *La Cedu e la Carta dei diritti fondamentali: overlap e distinzioni in Gli speciali- Questione giustizia*, 2019, p. 31

¹⁴ Sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 19 in seguito: sentenza *Åkerberg Fransson* cit.

¹⁵ Sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Dereci*, punto 72, in seguito: sentenza *Dereci* cit.

¹⁶ M. GIORGIANNI, *Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel dialogo fra le corti europee e nazionali: il problema dell'interpretazione dei diritti umani*, in *Diritti comparati- Comparare i diritti fondamentali in Europa*, 2014, p. 3

raccordo tra la CEDU e Carta è espresso nella clausola di aderenza contenuta nell'art. 52, par.3 della Carta secondo la quale, nel caso in cui i diritti contenuti nella Carta corrispondano ai diritti garantiti dalla CEDU, il loro significato e la loro portata, comprese le limitazioni ammesse, devono essere considerati identici a quelli di quest'ultima e definiti in armonia con essa¹⁷. Ciò non esclude che nella Carta vi sia la possibilità di ampliare la tutela dei diritti garantiti dalla CEDU, così da garantire una sempre migliore protezione dei diritti fondamentali. La tutela accordata dalla Carta non può comunque in nessun caso situarsi ad un livello inferiore a quello garantito dalla CEDU¹⁸, tanto che questa risulta essere una sorta di sbarramento che fissa una soglia di tutela minima oltre la quale gli Stati non possono difettare di tutela. Per converso, nell'art. 53 della Carta è contenuta la c.d. clausola di salvaguardia¹⁹ del più elevato standard di protezione offerto, nei rispettivi campi d'applicazione, dal diritto dell'Unione europea, dal diritto degli Stati membri e dal diritto internazionale.

Nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali è precisato che il significato e la portata dei diritti garantiti sono determinati non solo dal testo di questi due strumenti, ma anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

¹⁷ R. ADAM, A. TIZZANO, op. cit., p. 135

¹⁸ www.fra.europa.eu

¹⁹ R. ADAM, A. TIZZANO, op. cit., p. 135

3. Il percorso parallelo della Corte EDU e della Corte di giustizia sui limiti del divieto di indossare simboli religiosi sul luogo di lavoro

Le due Corti, così come le due fonti a cui sono legate, hanno natura, funzionamento e struttura differenti. La Corte di Giustizia è organo dell'Unione Europea e in quanto tale sarà chiamata a giudicare sul rispetto dei principi della Carta da parte degli Stati membri²⁰. La peculiarità risiede nel fatto che il cittadino che non ha visto soddisfatte le sue pretese nella giurisdizione interna dello Stato potrà rivolgersi al giudice sovranazionale²¹. La Corte EDU è, invece, un organo giurisdizionale esterno all'Unione europea -istituita nel 1959 dal Consiglio d'Europa- investita del compito di punire eventuali violazioni dei diritti umani e di interpretare la CEDU. Le due corti intrecciano le loro competenze solo in un caso: il rispetto dei diritti umani nell'ambito dell'Unione europea. Infatti, avendo sottoscritto la CEDU ed essendo parte del Consiglio d'Europa, tutti i 27 stati membri dell'Unione Europea sono sotto la giurisdizione della Corte EDU. Il rapporto tra le due corti è di cooperazione e di rispetto reciproco con la conseguenza che i giudici di Lussemburgo, nello stabilire il contenuto dei diritti in giudizio, si sono spinti solo ad affermare che si dovrebbe tener conto della giurisprudenza di Strasburgo senza recepirla necessariamente. In altri termini la Corte di giustizia non è vincolata in assoluto dall'orientamento della Corte EDU ma ha un obbligo puramente "argomentativo" nel senso che non è ammissibile che ne ignori l'orientamento²². Seppur non manchino orientamenti disallineati in luogo di sensibilità differenti delle due giurisprudenze, le due

²⁰ www.europarl.europa.eu

²¹ N. MARCHEI, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2019, p. 48

²² G. BRONZINI, *op. cit.*, 2019, p. 31

corti e le due carte convivono in completa armonia e si alimentano vicendevolmente.

Per una disamina operativa delle due corti, nella materia di nostro interesse, è necessario sottolineare che, come già accennato in precedenza, vi sono articoli della Carta che hanno significato e portata identici agli articoli corrispondenti della CEDU, e tra questi ritroviamo l'articolo 10, par. 1, che corrisponde all'articolo 9 della CEDU: questo articolo sarà il nucleo del presente elaborato poiché relativo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Per cui, quando si tratterà dell'art. 9 CEDU, il riferimento alla Carta sarà indiretto ma automatico, essendo solo quest'ultima strumento di diritto dell'Unione Europea tutelato e garantito dalla CGUE.

Sul diritto di libertà di pensiero, di coscienza e di religione la Corte EDU riconosce agli Stati un ampio margine di apprezzamento poiché si tratta di casi in cui insistono con maggiore intensità elementi di specificità di un determinato ordinamento nazionale²³: “*Where questions concerning the relationship between State and religions are at stake, on which opinion in a democratic society may reasonably differ widely, the role of the national decision-making body must be given special importance*”²⁴. Tale margine di apprezzamento è un atteggiamento molto prudente della Corte EDU che mira a bilanciare la necessità di salvaguardare i diritti fondamentali dell'uomo e l'esigenza di “tenere fermo il rispetto delle identità nazionali, delle tradizioni di ciascun Paese e delle rispettive differenziazioni”²⁵. Tuttavia, tale strumento non può essere applicato in modo illimitato, e nelle ultime sentenze la Corte

²³ D. DURISOTTO, *I recenti interventi della Corte EDU e della Corte di giustizia UE in tema di simboli religiosi, un percorso parallelo. Rassegna della Giurisprudenza*, in *Federalismi*, 2019, p. 4

²⁴ Corte Europea dei diritti dell'Uomo (Grande Camera), sentenza del 10 novembre 2015, *Leyla Şahin v. Turkey*, par. 109

²⁵ C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Umberto Allemandi Editore, 2010; p. 23 ss.

EDU delinea dei limiti oltre i quali il divieto di manifestare il proprio credo non è più considerato compatibile con la CEDU.

La Corte di giustizia interviene, invece, per la prima volta con riguardo alla legittimità sul divieto di indossare simboli religiosi all'interno di aziende private, e allo stesso modo della Corte EDU, detta delle linee guida antidiscriminatorie oltre le quali non è possibile garantire al datore di lavoro la limitazione della libertà di manifestare il proprio credo al lavoratore subordinato²⁶. Le sentenze della Corte di giustizia acquisiscono valore vincolante “non solo per il giudice a quo, ma, in pratica, per tutti gli Stati membri, tenuti ad adeguarvisi in forza del principio di interpretazione uniforme del diritto dell’Unione”²⁷, ed è per questo che i limiti definiti in tale ambito incidono su scelte di politica legislativa compiute a livello nazionale²⁸ aprendo uno scenario del tutto nuovo nelle controversie riguardanti materie di materie di competenza dell’Unione e al tempo stesso connesse con la libertà di religione²⁹. L’itinerario giurisprudenziale delle due corti è parallelo e nel presente elaborato ne verranno approfonditi gli aspetti simili e quelli divergenti con l’obiettivo di individuare quale delle due corti sia più garantista rispetto alla libertà religiosa nel bilanciamento con il diritto del datore di lavoro privato a mantenere una politica neutrale nella sua organizzazione lavorativa.

²⁶ D. DURISOTTO, op. cit., p. 4-5

²⁷ A. LICASTRO, *Il dubbio di una “velata” discriminazione: il diritto di indossare l’hijab sul luogo di lavoro privato nei pareri resi dall’Avvocato generale alla Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2016; p. 2

²⁸ D. DURISOTTO, op. cit., p. 25

²⁹ A. LICASTRO, op. cit., p. 33