

Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e «regola della precauzione»*

di *Giuseppe Casuscelli*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Considerazioni preliminari: alcune analogie con la vicenda della bestemmia. - 3. segue: diritto all'identità, libertà religiosa, sicurezza. - 4. segue: il senso comune, tra maggioranza e minoranze. - 5. L'ordinanza della Corte costituzionale n. 398 del 2004 e la questione di legittimità costituzionale delle norme regolamentari prive di referente legislativo. - 6. Il principio supremo della laicità dello Stato ed il corollario della neutralità e dell'equidistanza. - 7. Pluralismo culturale e religioso, educazione alla tolleranza e rispetto della coscienza civile e morale degli alunni nella scuola pubblica: la «regola della prevenzione». - 8. Conclusioni.

1. Premessa.

Non affronterò i profili di competenza del sociologo, del politologo, del semiologo, dello storico, del filosofo, del teologo, dello psicologo dell'età evolutiva, sebbene questi profili "altri" non possano non essere lambiti. A motivo del tempo assegnatomi, mi limiterò ad affrontare alcuni dei tanti problemi che rientrano nelle competenze del giurista. Devo perciò scusarmi per la frammentarietà del discorso, sicuro che la pluralità di voci e di idee che vi sono state e vi saranno offerte supplirà alle omissioni obbligate.

Quanto ai profili "altri", mi limito ad osservare che i loro apporti sul tema (come evidenziano sia i saggi dottrinali sia le pronunce giurisprudenziali che su di essi hanno fatto leva) conducono a risultati spesso divergenti se non inconciliabili, alimentano dubbi ed incertezze. Ma l'operare di chi si attenga all'insegnamento che la giurisprudenza è scienza pratica accompagna, e talvolta conforta, l'operare del giudice, il quale non può sottrarsi al giudizio neanche davanti alla contraddittorietà dei dati offertigli da quelle scienze a cui ha chiesto ausilio, ma deve "individuare, caso per caso, l'esatta collocazione della situazione concreta caduta sotto il suo esame" e rapportarla alla regola di diritto

* Versione integrale, con il corredo dalle note, della relazione tenuta al Seminario di studio su "Il simbolo del Crocifisso dopo l'ordinanza n. 389/2004 della Corte Costituzionale", organizzato dal Dipartimento giuridico delle istituzioni, amministrazione e libertà della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari (17 maggio 2005), destinata alla pubblicazione negli Atti.

desunta dall'ordinamento" e "deve comportarsi come se la verità fosse raggiungibile nel processo e decidere di conseguenza"¹.

2. Considerazioni preliminari: alcune analogie con le vicende della bestemmia.

Alcune considerazioni di carattere generale sul nostro tema.

Ricordo, prima d'affrontare il merito, che - dopo la controversia sulla rimozione del crocifisso da un'aula scolastica adibita a seggio elettorale che aveva dato luogo alla sentenza della Corte di Cassazione n. 4273 del 2000² (il c.d. "caso Montagnana"), della quale era stata subito segnalata la "significativa importanza generale"³ - era stato saggiamente auspicato "di chiarirci per tempo le idee trovando le soluzioni migliori prima di trovarci di fronte a casi più esplosivi"⁴.

L'auspicio non ha trovato ascolto. Un'improvvida inerzia (del legislatore e/o del potere esecutivo) e la sovraesposizione mediatica del "caso Adel Smith" nel 2003 hanno fatto sì che la "inopinata richiesta"⁵ della rimozione del simbolo della religione cattolica negli edifici pubblici, ed in quelli scolastici in particolare, desse l'avvio alla "piccola guerra dei crocifissi"⁶. Le battaglie si sono trasferite dal piccolo schermo, dalle radio e dai giornali

¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2004, p. 415 e s..

² Cass. pen. sez. IV 1 marzo 2000 n. 4273, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000/3 p. 845 ss., con nota di A. DE OTO, *Presenza del crocifisso o di altre immagini religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una laicità «effettiva»* (Osservazioni a Cass. pen. n. 439 del 2000); per altri commenti si vedano G. DI COSIMO, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'opinione pubblica*, in *Giur. cost.*, 2000, II, p. 1130 ss; p. 845 s.; C. OTTINO, *Montagnana assolto. Ma i crocifissi restano fuori posto*, in *Laicità*, n. 2 - 3 del 2000, p. 9.

Il giudice della legittimità ha statuito che "costituisce giustificato motivo di rifiuto dell'ufficio di presidente, scrutatore o segretario (ove non sia stato l'agente a domandare di essere ad esso designato) la manifestazione della libertà di coscienza, il cui esercizio determini un conflitto fra la personale adesione al principio supremo di laicità dello Stato e l'adempimento dell'incarico a causa dell'organizzazione elettorale in relazione alla presenza nella dotazione obbligatoria di arredi del locale destinati a seggi elettorali, pur se casualmente non di quello di specifica designazione, del crocifisso o di altre immagini religiose".

³ Cfr. C. OTTINO, *Montagnana*, op. loc. cit..

⁴ Così S. CECCANTI, *I crocifissi nelle scuole pubbliche. Rimuovere solo sulla base di una esplicita richiesta*, in www.unife.it/forum costituzionale/contributi. Avevano invece auspicato che fosse "il tempo a decidere il destino di questi simboli religiosi nello spazio pubblico europeo", evitando "interventi a colpi di decreti e di sentenze" S. FERRARI e I. IBAN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, 1997, p. 36.

⁵ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004/1 p. 8.

⁶ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO - C. MIRABELLI - F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 1997, p. 203, per il quale essa è l'aspetto di un malessere «che non può essere affrontato "caso per caso" in un'Europa sempre più caratterizzata dal multiculturalismo e dalla libera circolazione delle persone, ma che deve trovare soluzioni giuste ed equilibrate, rispondenti ai menzionati principi della Convenzione sui diritti dell'uomo, nel quadro di una riflessione comunitaria che restituisca al vecchio continente il senso della pace, dell'unità e della tolleranza intesa come non discriminazione e come rispetto dell'altro. Senza, come dice la nostra Costituzione italiana, distinzione alcuna fondata sulla appartenenza religiosa».

alle aule del giudice ordinario e del giudice amministrativo per approdare all'ancora più solenne aula del Palazzo della Consulta.

Le analogie con l'annosa vicenda della punizione della bestemmia ex art. 724 c.p. - tema riservato all'analisi di pochi tecnici ed alla disattenzione generale fino al caso della bestemmia profferita nel corso dapprima di uno spettacolo televisivo e di uno spettacolo teatrale poi - sono significative. La norma, del tutto trascurata dagli esperti e dalla gente comune, autorevolmente ritenuta mirata alla protezione non del sentimento religioso ma dei costumi⁷, riportava tuttavia nel testo la dizione "religione dello Stato". La punizione del reato contravvenzionale da parte del giudice penale fu davvero sporadica⁸, e tuttavia ben sette sono state le pronunce della Corte costituzionale nell'intervallo di tempo che va dal 1958 al 1995⁹. Il giudice delle leggi - dopo ripetuti inviti al legislatore a provvedere ad una riforma della disciplina più rispettosa dell'uguale libertà delle confessioni religiose - pronunciò infine una sentenza parzialmente ablativa (n. 440 del 1995), tanto sofferta al suo interno quanto discussa in ambito scientifico per la sua portata "manipolativa"¹⁰, che per l'appunto faceva venire meno la tutela penale offerta alle persone ed ai simboli venerati nella "religione dello Stato".

Cosa è rimasto oggi di questa tormentata vicenda? Nulla o poco, come per tutti gli eventi mediatici, destinati a svanire velocemente: appena quattro anni dopo il reato di bestemmia è stato depenalizzato, divenendo un illecito amministrativo punito con una

Il termine è stato ripreso, ed enfaticizzato, tra i tanti, da **F. PATRUNO**, *La guerra ai Crocifissi ed ai simboli del cattolicesimo di fronte alla cultura italiana ed europea*, in www.studiocelentano.it/editorial/patruno.

Sugli orientamenti della giurisprudenza svizzera si rinvia a **V. PACILLO**, *Decisioni elvetiche in tema di crocifisso e velo islamico nella scuola pubblica: spunti di comparazione*, in *Dir. eccl.*, 1999, I, p. 229. La Corte costituzionale tedesca, nella sentenza 16 maggio 1995 (in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/3, p. 808 ss.), ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme del Land della Baviera che prevedevano l'esposizione obbligatoria del crocifisso nei locali delle scuole pubbliche elementari perché in contrasto con l'art. 4, primo comma, della legge fondamentale che garantisce la libertà di coscienza e di religione. Per i commenti alla pronuncia si vedano **J. LUTHER**, *La croce della democrazia (prime considerazioni su una controversia non risolta)*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/3, p. 681 ss.; **M. NUNZIATA**, *Difesa della apponibilità del crocifisso nelle aule scolastiche statali: in margine ad una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca*, in *Riv. giur. scuola*, 1996, p. 609 ss.

⁷ Scriveva **A.C. JEMOLO**, *La punizione della bestemmia*, in *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1961, p. 121, che il reato di bestemmia va "accommunato ai reati - per lo più contravvenzioni - che consistono in comportamenti molesti alla collettività, e che più propriamente offendono il senso di decenza e di decoro"; in senso conforme anche **L. SPINELLI**, *Problemi e prospettive in tema di rapporti tra Stato e Chiesa*, Modena, 1968, p. 110.

⁸ Dal 1979 sono riportate in *Juris data - Giurisprudenza* 28 sentenze, di cui 8 della Corte di Cassazione; per il periodo antecedente rinvio alla mia *Rassegna di giurisprudenza sull'art. 724, I comma, c.p.*, in *Dir. eccl.*, 1970, II, p. 150 ss., che riporta 32 sentenze (di cui 11 di legittimità) pronunciate tra il 1933 ed il 1968.

⁹ Corte cost. 30 dicembre 1958 n. 79; 27 febbraio 1973 n. 14; 3 dicembre 1984 n. 266 (ord.); 28 luglio 1988 n. 925; 16 febbraio 1989 n. 52 (ord.); 16 febbraio 1989 n. 54 (ord.); 18 ottobre 1995 n. 440.

¹⁰ Di "operazioni manipolative ... inammissibili e pericolose" ha parlato espressamente **M. D'AMICO**, *Una nuova figura di reato: la bestemmia contro la "Divinità"*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3492.

sanzione pecuniaria, ed oggi se ne è persa ogni eco e se ne è smarrito il conclamato rilievo¹¹.

3. segue: diritto all'identità, libertà religiosa, sicurezza.

La tecnicità della questione della sopravvivenza o no delle norme regolamentari cui è ricollegata l'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche e la diffusa indifferenza della gente comune alla problematica della laicità non hanno impedito che l'eco nei mezzi di comunicazione del caso Smith fosse ampia, ed innescasse una polemica dai toni spesso accesi.

Perché è successo? Come altri ha notato, l'11 settembre del 2001 ha coniugato il tema della libertà religiosa e quello della sicurezza in termini del tutto sconosciuti prima d'allora¹²: nel nostro Paese la rivendicazione identitaria che proviene in particolare dal mondo islamico, dai toni anche esasperati e talora sgradevoli, ha alimentato paure collettive indirizzate da settori del potere politico in senso contrario all'impianto solidaristico ed ugualitario della Carta fondamentale, e sfruttate per fini diversi da quello della protezione del sentimento religioso.

Non si è trattato solo di voci marginali e scomposte, è giusto ricordarlo: nel contesto del confronto di ben altro spessore e qualità intorno all'identità cristiana europea e nazionale si è levata la voce del Presidente della Repubblica, di rappresentanti delle istituzioni, di componenti del governo, di autorità ecclesiastiche, di opinionisti, e così via enumerando, in una aperta difesa dell'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche; difesa alla quale spesso mi sembra sottostare un'esigenza di "identificare la città dell'uomo con quella di Dio, la legge dell'uomo con quella di Dio, la giurisdizione religiosa con

¹¹ Il testo dell'art. 724 c.p. è stato modificato dall'art. 57 del D. Lgs.vo 30 dicembre 1999 n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205).

Dopo la pronuncia della Corte cost. n. 440 del 1995 risulta edita la sentenza Pret. Avezzano 20 novembre 1996 (in *Dir. eccl.* 1997, II, p. 148 ss.); da Cass. pen. Sez. VI 29 aprile 1997 n. 6652 (in *Juris data, Sentenze penali*) si evince che un'altra sentenza è stata pronunciata da Pret. Gorizia (sez. distacc. Monfalcone) 13 giugno 1996, che aveva inflitto la pena di L. 100.000 per il reato di bestemmia in luogo pubblico.

¹² Cfr. S. FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2005/1, p. 161 ss., per il quale la necessità di trovare un punto di equilibrio tra i due valori in gioco esige "un'analisi delle condizioni indispensabili per combinare l'uno e l'altro in modo da rendere possibile la fruizione, allo stesso tempo, di tutta la sicurezza e di tutta la libertà che è possibile avere nella situazione attuale" (p. 165).

quella civile”; esigenza ritenuta l’aspetto di un processo che conduce “ad un mondo post-cristiano”¹³.

Quella difesa, almeno nelle voci più accorte, ne ha spesso sottolineato la trasformazione da simbolo per eccellenza della fede cattolica¹⁴ in simbolo culturale ed ha dato per supposta la rappresentazione in quel simbolo (anche) dell’identità nazionale, assumendo a fondamento di questa “fragile giustificazione”¹⁵ la volontà popolare, nella sua stragrande maggioranza contraria a proibire l’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche¹⁶. Non si è tenuto nel debito conto che esso da tempo immemorabile è individuato, conosciuto ed apprezzato dalla collettività quale segno distintivo dell’identità della chiesa cattolica, e che contro l’appropriazione di segni distintivi altrui, specie se di alto valore simbolico, l’ordinamento giuridico appresta una specifica tutela¹⁷; ed ancora

¹³ Cfr. **P. PRODI**, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna, 2000, p. 479.

¹⁴ Basti ricordare che, come si legge nel passo centrale della professione di fede di cui al can. 833 C.J.C., chi la emette dichiara di credere e professare con ferma fede, tra l’altro, che Gesù Cristo “fu crocifisso per noi sotto Ponzio Pilato”.

¹⁵ L’espressione è di **C. PAUTI**, *L’affaire du crucifix dans les écoles italiennes*, in *AJDA*, n. 14/2004, p. 747.

¹⁶ Lo ricorda **A.G. CHIZZONITI**, *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, in www.olir.it, dicembre 2004, p. 1, riportando il commento di **I. DE SANDRE**, *Pratica, credenza ed istituzionalizzazione delle religioni*, nel volume collettaneo a cura di **G. GARELLI**, **G. GUIZZARDI** e **E. PACE**, *Un singolare pluralismo*, Bologna, 2003, p. 115 ss., il quale inferisce (mi sembra in modo arbitrario) “che il crocifisso viene apprezzato anche come segnale identitario per gli «indigeni»”.

È utile ricordare che l’Assemblea costituente respinse la proposta di un Preambolo che riportasse l’invocazione a Dio, “quel Dio che non è di questa o quella religione, ma di tutti gli uomini; quel Dio ente supremo, spirito superiore, che anima l’umanità, e che da noi latini, nella nostra terra, che ha dato tanto fervore e tanto cuore alla Religione nostra attuale ed a quelle che l’hanno preceduta, non può essere dimenticato nella legge fondamentale che deve regolare la vita del nostro Paese” (intervento dell’on. Lucifero del 4 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, vol. I, Roma, 1970, p. 141).

¹⁷ La Chiesa cattolica, le istituzioni e le associazioni che ne fanno parte hanno un interesse giuridicamente protetto ad adottare il crocifisso come segno distintivo della propria individualità, caratterizzando la propria identità attraverso quel simbolo. Sebbene ne sia incerto lo specifico fondamento normativo la giurisprudenza riconosce agli enti ed alle associazioni non riconosciute la tutela del proprio simbolo identificativo, la cui violazione comporterebbe una lesione del diritto all’identità personale: per Trib. Roma 26 aprile 1991 (in *Giur. it.*, 1992, I, 2, 188 ss.) “alle associazioni non riconosciute ... deve essere riconosciuta la titolarità di situazioni giuridiche soggettive tutelabili in via giudiziaria, ivi compresi i c.d. diritti della personalità, tra i quali sono da ricomprendere quello della denominazione e quello dei simboli”; conforme Trib. Roma 22 marzo 1994 (in *Gius.*, 1995, p. 956 s.).

Sotto altro profilo, la Corte costituzionale (sent. 24 luglio 1990 n. 365) ha precisato che la portata del principio fondamentale dell’autonomia espresso nell’art. 5 Cost. “implica che non può non ritenersi contenuto minimale dell’autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l’identità stessa della collettività che essa rappresenta”; regola a maggiore ragione applicabile alla Chiesa cattolica in forza dell’espresso riconoscimento della sovranità e dell’indipendenza che le è riconosciuta nel suo ordine dal primo comma dell’art. 7 della Carta.

Sotto questo profilo, allora, appare fondata la tesi di **N. MARCHEI**, *Vigenza delle norme regolamentari e Costituzione sopravvenuta*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 205, che “la sottrazione del crocifisso allo specifico religioso e lo sviamento verso realtà, quali la cultura o la civiltà, appartenenti all’ordine civile” costituisca una violazione della «distinzione dell’“ordine” delle questioni civili da quelle dell’esperienza religiosa» (il passo citato è di Corte cost. n. 334 del 1996).

Infine, si deve ricordare che l’art. 3.2 lett. b della Direttiva 21 dicembre 1988 n. 104 89/104/CEE (Prima direttiva del Consiglio sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d’impresa), cui ha dato attuazione il D. Lgs.vo 4 dicembre 1992 n. 480, dispone che un marchio d’impresa sia d’escluso dalla registrazione o, se registrato, possa essere dichiarato nullo se “contenga un segno di alto valore simbolico, e in particolare un simbolo religioso”.

non si è tenuto conto che vi sono fonti normative che proprio nell'ordinamento scolastico individuano espressamente i simboli dell'identità nazionale nella bandiera, nell'inno nazionale e nelle istituzioni¹⁸.

Quale che sia l'attendibilità dei dati statistici raccolti e la plausibilità della loro analisi sociologica, dal punto di vista del giurista è sufficiente ricordare che la comune volontà dei cittadini non costituisce né una fonte di produzione né un criterio d'interpretazione del diritto. I fondamenti assiologici delle democrazie costituzionali, prevalendo su ogni pretesa di sovranità soggettiva a chiunque riferita, danno corpo a quella che è stata chiamata "la sovranità dei valori"¹⁹; ed il popolo, pur essendo la "sede ideale dei valori essenziali della comunità" non è, nell'impianto della Costituzione repubblicana vigente, una "figura soggettiva dotata di poteri"²⁰.

4. segue: il senso comune, tra maggioranza e minoranze.

Un'ultima considerazione d'ordine generale. Il tema oggi affrontato, sia che si consideri la valenza religiosa del simbolo sia quella culturale, involge una questione di fondo: il rapporto tra maggioranza e minoranze nel nostro ordinamento e nel nostro Paese, nel quale sembra volersi affermare una concezione maggioritaria spinta fino all'affermazione della legittimità del dominio, se non della tirannia, della maggioranza sulle minoranze. La tutela dei diritti fondamentali di queste ultime non può e non deve essere conformata al sentire della maggioranza (e ancora meno alla sua volontà ed alle sue

¹⁸ Mi riferisco al D. Lgs.vo 19 febbraio 2004 n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53) che nell'allegato 2 (Indicazioni Nazionali per i Piani di Studio Personalizzati nella Scuola Primaria), pone tra gli obiettivi specifici di apprendimento per l'educazione alla convivenza civile ed alla cittadinanza "i simboli dell'identità nazionale (la bandiera, l'inno, le istituzioni) e delle identità regionali e locali".

Anche in altri campi dell'ordinamento l'elenco dei simboli (cui, ad esempio, deve essere reso il saluto) non comprende il crocifisso (sebbene - come nell'art 12, comma 2, dell'all. E al D.P.R. 15 febbraio 1999 n. 82, che detta il Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria, e nell'All. 1 del D.P.R. 28 ottobre 1985 n. 782 di Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza - sia indicato tra le Autorità, subito dopo il Presidente della Repubblica, il Sommo Pontefice).

Il sito ufficiale della Presidenza della Repubblica elenca, in apertura, i simboli della Repubblica: "il Tricolore, l'Inno Nazionale, l'Emblema, lo stendardo, il Vittoriano".

¹⁹ Cfr. **A. MORELLI**, *Simboli e valori della democrazia costituzionale*, nel volume collettaneo a cura di **E. DIENI, A. FERRARI e V. PACILLO**, *Symbolon/diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, in corso di stampa per i tipi de il Mulino, p. 8 delle bozze.

²⁰ Cfr. **G. SILVESTRI**, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, nel volume a cura di **A. PACE**, *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p. 71 e p. 74.

decisioni)²¹ non solo per la chiarezza e la perentorietà dei principi costituzionali in materia, ma anche perché «il “senso comune” appare spesso come la stratificazione dei pregiudizi»²²: avvalendomi di una citazione di altri, ricordo come Manzoni perspicuamente annotasse: “*il buon senso c’era, ma se ne stava nascosto, per paura del senso comune*”²³.

Ha certamente senso ora ricordare la dimensione quantitativa del fenomeno: in giurisprudenza non risulta edita alcuna pronuncia fino al 1986²⁴; la pronuncia immediatamente successiva è del 2000²⁵; tra il 2000 ed il 2003 si contano tre pronunce; solo dopo l’ordinanza del Tribunale di L’Aquila del 23 ottobre 2003 si è registrato un incremento del ricorso alla via giudiziaria (ad oggi si contano otto pronunce)²⁶ che era agevole prevedere²⁷. Eppure, giudici dello Stato ammaliati dalla teologia non hanno saputo resistere alla tentazione di “decisioni giurisprudenziali in funzione nomopoietica e non nomofiliaca”²⁸, e si sono spinti fino alla paradossale affermazione che il crocifisso sarebbe “addirittura affermativo e confermativo del principio della laicità dello Stato repubblicano”²⁹, richiamando il concetto di una “laicità cristiana”³⁰.

²¹ Scriveva **M. CONDORELLI**, *Considerazioni in tema di legittimità costituzionale dell’art. 724, comma I, c.p.*, in *Dir. eccl.*, 1959, II, p. 83, che i principi costituzionali in tema di uguaglianza e di uguale libertà “dovrebbero essere intesi proprio a garanzia delle minoranze, che per l’appunto nella loro inferiorità numerica trovano un ostacolo di ordine politico all’esercizio delle libertà contro il quale la Costituzione ha voluto tutelarle”. Anche **MAZZIOTTI DI CELSO**, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 1985, p. 235, ritiene che “sono proprio i sentimenti e le credenze delle minoranze quelli che, svolgendosi in un ambiente sociale non favorevole od addirittura ostile, abbisognano di particolare difesa”.

²² Così **G. SILVESTRI**, *Scienza*, cit., p. 418.

²³ **A. MANZONI**, *I promessi sposi*, cap. XXXII.

²⁴ La prima sentenza edita è Pret. Roma 28 aprile 1986, in *Dir. eccl.*, 1986, II, p. 429 ss..

²⁵ Si tratta della sentenza della Corte suprema richiamata supra alla nota n. 2. Il Consiglio di Stato era intervenuto in precedenza con un parere che affermava il permanente vigore delle norme regolamentari sull’esposizione del crocifisso (Cons. St., sez. II, parere 27 aprile 1988 n. 63, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1989/1, p. 197 ss.).

²⁶ Cfr. Tar Lazio, sez. III. bis, 8 ottobre 2003, n. 8128; (ord.) Trib. L’Aquila 19 novembre 2003; (ord.) Tar Veneto, sez. I, 14 gennaio 2004, n. 56; (ord.) Corte cost. 15 dicembre 2004 n. 389; Tar Veneto, III sez., 17 marzo 2005, n. 1110; (ord.) Trib. Bologna, sez. I, 24 marzo 2005; (ord.) Trib. Napoli, sez. X, 26 marzo 2005; (ord.) Trib. L’Aquila 31 marzo 2005.

Si ha notizia, inoltre, che il giudice L. Tosti, magistrato ordinario presso il tribunale di Camerino, ha proposto ricorso al Tar Marche al fine di ottenere la rimozione del crocifisso dalle aule giudiziarie (cfr. www.olir.it).

²⁷ **C. PAUTI**, *L’affaire*, cit., p. 750, ha subito osservato che «des suites judiciaires de cette “affaire du crucifix” alimenteront vraisemblablement la réflexion sur ce thème».

²⁸ L’espressione, riferita agli aspetti inerenti scuola e religione, è di **L. LACROCE**, *Quod Pacta non fecerunt fecerunt sententiae*, in *Giust. Civile*, 1998, p. 692.

²⁹ Così la sentenza Tar Veneto n. 1110 del 2005 - che al punto 13.3 della parte motiva insegna ... come essere buoni cristiani - criticamente annotata da **N. FIORITA**, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto*, in www.olir.it, aprile 2005.

La mancata formulazione legislativa dei criteri applicativi della distinzione degli ordini (compito tra i primi di una sempre attesa, ma sempre lontana legge sulla libertà religiosa) dà corpo al timore (che ho espresso in *Libertà religiosa e confessioni di minoranza (tre indicazioni operative)*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Cosenza, 1998, p. 405) che «non sarà lontano il tempo in cui discuteremo su “l’eclisse della laicità”».

³⁰ In passato, in altro contesto e ad altri fini, **A. VITALE**, *Il diritto ecclesiastico*, Milano, 1978, p. 70, aveva ritenuto che “lo Stato cattolico, con il correlativo principio della religione di Stato e la strumentale teorizzazione della tolleranza, può

Credo si possa convenire che il problema che così oggi appassiona fosse del tutto irrilevante, almeno per la statistica giudiziaria, fino all'anno 2000, e che a partire dal 2003 esso ha finito con l'assumere altre valenze, piegando gli strumenti della tutela giudiziaria a fini diversi da quelli ad essa propri: rendere giustizia nel caso concreto.

L'emergere di rivendicazioni identitarie di natura religiosa e culturale da parte di alcune minoranze, per un verso, rende sempre più manifesta la crescente difficoltà di fondo degli ordinamenti che si ispirano a modelli democratici e pluralistici di garantire al contempo ed in uguale misura rispetto dell'uguaglianza e tutela delle differenze; per altro verso, nel nostro ordinamento, trova origine in una sempre più esigente commistione di fede e cultura - non giustificata alla luce del principio costituzionale della distinzione degli ordini, ed anzi con esso confligente, sebbene accolta e legittimata in fonti di derivazione pattizia *ex* art. 8 Cost.³¹ - che potrà portare un incremento di incontrollate e pericolose rivendicazioni da parte delle comunità islamiche in particolare, inclini a rivendicare "una sorta di rappresentanza generale degli interessi dei fedeli"³².

La disputa sulla valenza simbolica del crocifisso ha fatto così emergere due concezioni polemicamente contrapposte del rapporto tra società civile e religione. Esso è divenuto, per questa via, un "luogo" simbolico: il luogo della verifica della disponibilità politico-istituzionale per alcuni al riconoscimento delle identità minoritarie che si collocano al di fuori delle tradizioni e che rompono gli schemi del conformismo religioso e culturale³³, e per altri del contenimento del principio di laicità e del pluralismo confessionale, al fine di consolidare la condizione maggioritaria dei cattolici e dell'istituzione che li rappresenta.

essere messo da parte, e l'idea dello *Stato laico*, debitamente esorcizzata, può addirittura diventare un valore tipicamente cristiano".

³¹ All'art. 18.2 della legge 8 marzo 1989 n. 101 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane) la Repubblica italiana prende atto che le Comunità, "curano l'esercizio del culto, l'istruzione e l'educazione religiosa" ma anche "promuovono la cultura ebraica, provvedono a tutelare gli interessi collettivi degli ebrei in sede locale" indipendentemente dalla loro appartenenza alle Comunità. Ancora, l'art. 19.2 dispone che l'Unione delle Comunità israelitiche italiane "è l'ente rappresentativo "per le materie di interesse generale dell'ebraismo" e (19.3) "promuove la conservazione delle tradizioni e dei beni culturali ebraici". Infine, all'art. 26.1 "la Repubblica italiana prende atto che secondo la tradizione ebraica le esigenze religiose comprendono [non solo] quelle di culto, [ma anche quelle] assistenziali e culturali".

Sul rapporto tra i principi di distinzione degli ordini e di regolamentazione bilaterale dei rapporti rinvio a S. BERLINGÒ, *Il "principio pattizio": una garanzia costituzionale "forte" per i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Politica del diritto*, 1996 (fasc. 1 dedicato a "I rapporti fra Stato e confessioni religiose nella prospettiva di revisione della Costituzione"), p. 49 ss., ed a G. CASUSCELLI, *Pluralismo confessionale, separazione degli ordini e disciplina pattizia dei rapporti: dall'equilibrio del "microsistema" (art. 8 Cost.) alle incognite di una revisione "per trascinarsi"*, *ivi*, p. 81 ss..

³² Cfr. G. CASUSCELLI, *Laicità dello Stato ed aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, I, Milano, 2000, p. 505.

³³ Ho espresso alcune considerazioni in tema d'uguaglianza e tutela dell'identità confessionale delle minoranze nella voce *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, specie p. 448 s.

5. L'ordinanza della Corte costituzionale n. 389 del 2004 e la questione di legittimità costituzionale delle norme regolamentari prive di referente legislativo.

La dichiarazione di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar per il Veneto (con l'ordinanza 14 gennaio 2004) appariva l'esito più probabile, alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinale. Correttamente, a mio avviso, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'individuazione negli artt. 159 e 160 del D.Lgs.vo n. 297 del 1994 delle disposizioni legislative specificate o integrate dalle norme regolamentari di cui all'art. 119 del R.D. n. 1297 del 1928 e dall'art. 118 del R.D. n. 965 del 1924 fosse impropria e forzata³⁴.

Qualcuno oggi ha ritenuto che il giudice delle leggi ha fatto prevalere la "prudenza"³⁵ ed ha preferito non esporsi nell'affrontare la questione proposta³⁶: a me sembra che sarebbe stato più appropriato rivolgere questi rilievi al giudice *a quo*, che ha evitato di affrontare il problema della loro disapplicazione³⁷; né condivido l'opinione secondo cui dalla parte motiva della pronuncia possano ricavarsi argomenti per asserire che (almeno a parere della Corte) "la questione è inammissibile perché non c'è obbligo" di

³⁴ In senso conforme, tra i molti, **F. BENELLI**, *Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)*, nel volume collettaneo a cura di **R. BIN**, **G. BRUNELLI**, **A. PUGIOTTO**, **P. VERONESI**, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, 2004, p. 27 ss.; **R. BIN**, *Inammissibile, ma inevitabile*, ivi, p. 37 ss.; **M. CUNIBERTI**, *Brevi osservazioni sulla laicità dello Stato e crocifisso*, ivi, specie p. 90 s.; **G. GEMMA**, *Spetta al giudice comune, non alla Corte costituzionale, disporre la rimozione del crocifisso*, ivi, p. 159 ss.; **S. LARICCIA**, *Libertà religiosa, imparzialità e laicità delle istituzioni*, ivi, p. 187;

In senso contrario, cfr. **G. CIMBALO**, *Impugnabilità delle norme sull'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 73 ss.; **G. D'AMICO**, *Il combinato disposto legge-regolamento di esecuzione dinanzi alla Corte costituzionale (note su profili di ammissibilità dell'ordinanza sul crocifisso)*, ivi, p. 106 ss.; **A. PUGIOTTO**, *Verdetto pilatesco sul crocifisso in aula. Dopo l'ordinanza si naviga a vista*, in *D&G diritto e giustizia*, 2005, n. 3, p. 81, ad avviso del quale l'ordinanza sul punto sposerebbe "un sofisma"; **V. PACILLO**, *Neo-confessionismo e regressione*, in www.olir.it, gennaio 2005, p. 31.

Una posizione "intermedia" è assunta da **G. DI COSIMO**, *Le spalle della Corte*, in *La laicità crocifissa?*, cit. p. 125 ss.

³⁵ Così **N. FIORITA** e **L. ZANNOTTI**, *La Corte in croce*, in www.olir.it, dicembre 2004, p. 1, i quali hanno la sensazione che "abbia prevalso tra i giudici costituzionali la volontà di non adottare una decisione nel merito (più o meno scontata, solo ove si pensi che il crocifisso non campeggia più nell'aula di udienza della Corte) che avrebbe suscitato la reazione dell'opinione pubblica e avrebbe alimentato nuove interminabili divisioni". Ha definito "pilatesca" l'ordinanza **A. PUGIOTTO**, *Verdetto*, cit., p. 80.

³⁶ Cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *Identità*, cit.; "la precisazione è sottile" per **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso*, ivi, p. 2, ad avviso del quale "la questione è inammissibile, ma proprio in quanto non vi sarebbe un obbligo legislativo alla affissione del crocifisso" con il che non sarebbe avallato dalla Corte il parere del Consiglio di Stato del 1988.

³⁷ **D. COLASANTI**, *Crocifisso: il dubbio si poteva risolvere in via interpretativa*, in *D&G diritto e giustizia*, 2004, n. 5, p. 84, ha scritto di "atteggiamento che malignamente potrebbe definirsi pilatesco" dei giudici di merito, che "hanno saputo individuare, più o meno fondatamente, la via giuridica per rimettere ad altri il quesito".

esporre il crocifisso o per potersi dedurre “una sorta di riserva mentale, una criptica indicazione a sfavore della presenza del crocifisso”³⁸.

L’inammissibilità della questione era prevedibile, ed altrettanto prevedibile era che la Corte non affrontasse il merito della questione malamente sottoposta al suo esame. È utile ricordare un lontano precedente di questa pronuncia, la sentenza n. 72 del 1968 che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 142, secondo comma, del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena (r.d. 18 giugno 1931 n. 787) che imponeva al detenuto che non avesse dichiarato al suo ingresso di appartenere ad alcuna fede religiosa di seguire le pratiche del culto cattolico, in aperta violazione del disposto dell’art. 19 Cost. Anche in quella sentenza la Corte si limitò a “dichiarare l’inammissibilità della proposta questione di legittimità costituzionale, perché avente ad oggetto una disposizione di un regolamento e non di una legge o di atto avente forza di legge”, senza che per questo i commentatori del tempo segnalassero pretese fughe dal merito della questione.

Di diverso quella pronuncia ha soltanto l’espressa indicazione, nel suo inciso finale, che le norme regolamentari “ritenute illegittime per contrasto con la Costituzione, possono e debbono (non diversamente dai casi in cui siano ritenute illegittime per contrasto con le leggi ordinarie) essere disapplicate (ai sensi dell’art. 5 della l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E) dai giudici chiamati a farne applicazione³⁹. Regola questa che rimette ai giudici comuni, non senza inconvenienti, una sorta di sindacato “diffuso” di costituzionalità delle norme regolamentari⁴⁰ che può lasciare dubbiosi sul soddisfacimento dell’esigenza d’interpretazione uniforme della Carta ma che, essendo del tutto ovvia, rendeva opportuno ma non necessario l’esplicito richiamo.

Ricordo quella sentenza del 1968 non casualmente, ma perché il vizio allora denunciato consisteva anch’esso “in un diretto contrasto del disposto regolamentare con un principio costituzionale” che non era “in alcun modo trasferibile a carico di alcuna

³⁸ Cfr. **A.G. CHIZZONITI**, *Identità*, cit.. Mi sembra debba condividersi, invece, l’opinione che “una ordinanza di manifesta infondatezza, priva di ogni riferimento al parametro costituzionale invocato, costituisce una base debole per avanzare fondate ipotesi sull’orientamento della corte circa il merito della questione”: così **J. PASQUALI CERIOLI**, *Laicità dello stato ed esposizione del crocifisso: brevi note sul (difficile) rapporto tra la presenza del simbolo religioso nelle strutture pubbliche e il principio di separazione degli “ordini”*, in www.olir.it, luglio 2005, p. 5.

³⁹ Cfr. Corte cost. 27 giugno 1968 n. 72, in *Giur cost.*, 1968, I, p. 1031 ss.

⁴⁰ Osserva **V. ONIDA**, *Sulla “disapplicazione” dei regolamenti incostituzionali (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)*, in *Giur. Cost.*, 1968, I, p. 1036, che “ove si scorga uno degli aspetti della *ratio* del sistema di sindacato accentrato di costituzionalità, quale è accolto nel nostro ordinamento, nell’esigenza di assicurare una uniforme interpretazione della Costituzione, non può sfuggire come tale *ratio* venga in parte frustrata dall’affidare la risoluzione delle questioni di

disposizione di valore legislativo”⁴¹; ed ancora la ricordo per la coincidenza che il suo commentatore sulle pagine della rivista “Giustizia costituzionale” era allora lo stesso Valerio Onida che è stato (oltre che Presidente della Corte) estensore dell’ordinanza n. 389 del 2004⁴².

Nel suo commento Onida scriveva che la Corte aveva avuto “buon gioco ... nel negare l’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto il profilo della natura regolamentare della disposizione impugnata”, ma annotava subito come proprio quel caso offrisse “un esempio lampante dell’estensione e della portata che può assumere, ed ancor oggi assume di fatto, il fenomeno di disposizioni regolamentari direttamente in contrasto con norme costituzionali, senza, per così dire, l’intermediazione di una legge ordinaria alla quale possa ricondursi in definitiva la violazione della Costituzione”⁴³.

L’ordinanza della Corte oggi in esame rende manifesto che le disposizioni regolamentari cui è fatta risalire l’esposizione del crocifisso sono del tutto svincolate da una specifica direttiva del legislatore, che esse non hanno integrato o specificato alcuna norma di legge preesistente, ma hanno coperto uno spazio normativo in modo per così dire “indipendente”, adeguandosi all’impianto confessionista del tempo nel solco della nuova stagione dell’art. 1 dello Statuto Albertino⁴⁴, allora appena avviata dall’indirizzo politico in materia ecclesiastica del fascismo⁴⁵.

Scrivendo in proposito Benito Mussolini ad Alfredo Rocco il 4 maggio del 1926: “Il regime fascista, superando in questo, come in ogni altro campo, le pregiudiziali del liberalismo, ha ripudiato così il principio dell’agnosticismo religioso dello Stato, come quello di una separazione tra Chiesa e Stato, altrettanto assurda quanto la separazione tra spirito e materia. Con profonda fede nella missione religiosa e cattolica del popolo italiano, il Governo fascista, ha proceduto metodicamente, con una serie di atti

costituzionalità dei regolamenti ai giudici comuni, in regime di sindacato «diffuso»”. Su quest’ultimo tema si rinvia al volume collettaneo a cura di **E MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI**, *Il giudizio sulle leggi e la sua «diffusione»*, Torino, 2002.

⁴¹ Cfr. **V. ONIDA**, *Sulla “disapplicazione”*, cit., p. 1036.

⁴² Cfr. **V. ONIDA**, *Sulla “disapplicazione”*, cit., p. 1032 ss..

⁴³ Cfr. **V. ONIDA**, *Sulla “disapplicazione”*, cit., p. 1033 e s..

⁴⁴ Ad avviso di **S. ROMANO**, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, p. 400 (stampa postuma di un manoscritto del 1913) la disposizione dell’art. 1 dello Statuto non riuscì “ad orientare lo Stato verso il sistema del confessionismo, da cui viceversa, cominciò subito il lento e graduale distacco ... ma ciò non significa che essa sia caduta in desuetudine o sia stata implicitamente abrogata dalla legislazione posteriore”.

⁴⁵ Scrive **C.A. BIGGINI**, *Storia inedita della Conciliazione*, Milano, 1942, p. 66 s. che “il Governo, dal 1922 al 1925, dimostrò coi fatti di voler seguire vie nuove nella politica ecclesiastica”; in questo contesto “la religione cattolica [fu] rimessa in onore come religione dello Stato con il ritorno allo spirito e alla lettera dell’articolo primo dello Statuto, ossia con il tradurre in realtà la condizione fatta alla Chiesa Cattolica dallo Statuto; restituzione del crocifisso nelle aule scolastiche e giudiziarie ...”. Come ricorda **S. ROMANO**, *Il diritto*, cit., p. 400, il significato della disposizione

amministrativi e di provvedimenti legislativi, a restituire allo Stato e alla nazione italiana quel carattere di Stato cattolico e di nazione cattolica, che la politica liberale si era sforzata, durante lunghi anni, di cancellare”⁴⁶. Ed Arturo Carlo Jemolo annota come già agli inizi del 1923 in una Roma guidata da un regio commissario di fede fascista “sono rimessi con solennità nelle corsie del policlinico i crocefissi, che da ventisette anni erano stati tolti”⁴⁷.

A fronte della sicura mancanza di un referente legislativo “specifico” delle disposizioni regolamentari in questione⁴⁸, che appaiono dunque *omisso medio* contrarie alla Carta fondamentale, la ricerca di un referente “generico” sarebbe vana: è di tutta evidenza che la genericità della fonte primaria comporterebbe una “assoluta indeterminazione del potere demandato” alla Pubblica amministrazione di emanare norme regolamentari in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, e che “la totale libertà” ad essa attribuita nel dettare quella disciplina “senza l’indicazione di alcun criterio da parte della legge”, violerebbe il principio di legalità sostanziale⁴⁹, desumibile dagli artt. 97, 101 e 113 Cost., con conseguente illegittimità costituzionale, anche per questo profilo, della norma così individuata.

Ma le norme regolamentari in esame pongono il problema della loro legittimità ancora per altri profili: è arduo dubitare che, una volta assunto che nel contesto scolastico

dell’art. 1 dello Statuto, come avviene “per tutte le leggi, e specialmente per quelle costituzionali, occorre che sia determinato con riguardo a parecchie altre norme che la integrano e la precisano”.

⁴⁶ La lettera si può leggere in **C.A. BIGGINI**, *Storia inedita*, cit., p. 72 ss.; nella circolare del 29 maggio 1926 (che si può leggere in *Dir. eccl.*, 1926, p. 288) il Ministro Rocco prescriveva che “nella aule di udienza, sopra il banco dei giudici e accanto all’effigie di S. Maestà il Re, sia restituito il Crocefisso, secondo la nostra antica tradizione. Il Simbolo venerato sia solenne ammonimento di verità e di giustizia”.

⁴⁷ Cfr. **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1971 (terza ristampa aggiornata della nuova edizione riveduta e ampliata), p. 464.

⁴⁸ È indimostrata l’asserzione di **M. OLIVETTI**, *Crocifisso nelle scuole pubbliche: considerazioni non politically correct* (in www.forumcostituzionale.it, intervento del 4 dicembre 2001) che le norme regolamentari troverebbero “una conferma di tipo consuetudinario, potendosi agevolmente riscontrare sul punto sia la *diuturnitas*, sia l’*opinio iuris ac necessitatis*”, essendo al contrario generalmente ammesso che la situazione di fatto è molto articolata (esposizione della croce, del crocifisso, nessuna esposizione): scrive, ad esempio, **B. RANDAZZO**, *Laicità «positiva» e crocifisso nelle aule scolastiche: incostituzionalità dell’obbligo di esposizione e incostituzionalità dell’obbligo di rimozione*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 842, che si potrebbe assumere un’interpretazione evolutiva delle norme regolamentari “nel senso di non ritenere più vigente l’obbligo di esposizione del crocifisso, come del resto il buon senso di molti dirigenti scolastici ha nella prassi affermato”. In questo senso depone il tenore della Nota 3 ottobre 2002 n. 2667 del Ministero dell’Istruzione sull’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, che, sulla premessa dell’attuale vigenza delle norme regolamentari (art. 118 R.D. n. 965 del 1924 e art. 119 R.D. n. 1297 del 1928, tab. C) invita a “richiamare l’attenzione dei dirigenti scolastici sull’esigenza che sia data attuazione alle norme sopra menzionate attraverso l’adozione delle iniziative idonee ad assicurare la presenza del Crocifisso nelle aule scolastiche”. Del pari non è dimostrata l’asserzione dell’Autore (che suscita forti perplessità d’ordine teorico) secondo cui “si intravedono i tratti di una consuetudine di carattere costituzionale” (**M. OLIVETTI**, *La Corte e il Crocifisso. Via italiana alla laicità*, in *L’Avvenire* del 16 dicembre 2004).

⁴⁹ In questo senso, in generale, cfr. Corte cost. 7 ottobre 2003 n. 307. In forza della giurisprudenza di legittimità anche la genericità ed eterogeneità della categoria degli arredi delle aule scolastiche configura un potere amministrativo in contrasto con il principio di legalità sostanziale (in via esemplificativa cfr. Cass. 23 dicembre 2004 n. 23925).

il crocifisso esprima laicamente valori propri dell'identità nazionale⁵⁰, la materia oggetto di disciplina (i simboli destinati a rappresentarla) non sia "materia costituzionale", quantomeno sotto il profilo formale, alla luce della previsione normativa diretta di cui all'art. 12 Cost.⁵¹ e indiretta di cui all'art. 87, primo comma, Cost..

Ed è arduo ancora dubitare che, per altri aspetti, quella materia non tocchi da vicino diritti e principi costituzionali (libertà di coscienza e di religione, laicità dello Stato, imparzialità della P.A.), solo che si consideri la circostanza (trascurata dalla giurisprudenza e dalla dottrina) che l'istruzione religiosa impartita nelle scuole pubbliche (alla maggior parte degli alunni) ruota attorno alla figura e all'opera di Gesù Cristo, e che gli alunni sono educati sin dall'infanzia a "scoprire nell'ambiente i segni che richiamano ai cristiani e a tanti credenti la presenza di Dio creatore e Padre" tra i quali in particolare "i segni e i simboli del cristianesimo"⁵².

Sotto questo profilo le norme regolamentari appaiono, dunque, censurabili per la violazione della riserva di legge, alla quale dovrebbe essere affidata quanto meno la regolamentazione in via principale della materia⁵³, e senza la quale l'adozione di un (asserito) simbolo dell'identità nazionale non può essere disposta né in via autoritativa né rimessa alla volontà (seppure, con varie modalità, democraticamente espressa) delle singole comunità scolastiche⁵⁴.

⁵⁰ In senso contrario depone, sul piano normativo, il D.Lg.vo 19 febbraio 2004 n. 59 che nell'allegato 3 pone tra gli obiettivi specifici di apprendimento per la classe terza "il significato di simboli quali la bandiera tricolore, gli stemmi regionali, l'inno nazionale".

⁵¹ Ricorda **R. BIN**, sub *Art. 12*, in **V. CRISAFULLI e L. PALADIN**, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1980, p. 76 s., che i costituenti hanno voluto regolamentare le caratteristiche della bandiera «per ragioni di "identità" internazionale, ma anche per "irrigidire" l'emblema della nazione, evitando così l'eventualità che una determinata maggioranza politica vi aggiunga i "simboli" della propria ideologia». Per la disciplina dell'esposizione della bandiera, da ultimo, si veda il Decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2000, n. 121 (Regolamento recante disciplina dell'uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell'Unione europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici).

Si può ancora ricordare che l'emblema dello Stato («una stella a cinque raggi di bianco, bordata di rosso, accollata agli assi di una ruota dentata, tra due rami di olivo e di quercia, legati da un nastro di rosso, con la scritta di bianco in carattere capitale "Repubblica italiana"») fu approvato dall'Assemblea Costituente con deliberazione del 31 gennaio 1948, e fu disciplinato con il D. Lgs.vo 5 maggio 1948 n. 535 (Foggia ed uso dell'emblema dello Stato).

⁵² Così si legge nell'Allegato al D.P.R. 30 marzo 2004 n. 122 di Approvazione degli obiettivi specifici di apprendimento propri dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole primarie, che ha dato esecuzione all'Intesa 23 ottobre 2003 tra il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana. Analogamente dispone il D.P.R. 14 ottobre 2004 n. 305 di Approvazione degli obiettivi specifici di apprendimento propri dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole secondarie di I grado.

⁵³ Richiamo, per tutti, **F. SORRENTINO**, *Le fonti del diritto*, nel volume collettaneo a cura di **G. AMATO e A. BARBERA**, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 139: alla riserva di legge "consegue non solo l'esclusione delle fonti subordinate (*aspetto negativo* della riserva di legge), ma anche la necessità per il legislatore di disciplinare compiutamente la materia riservata (*aspetto positivo* della riserva di legge), in modo da limitare gli spazi di discrezionalità delle autorità (amministrative o giurisdizionali) preposte all'applicazione della legge".

⁵⁴ L'ipotesi di lasciare "ai soggetti più direttamente interessati a livello locale la possibilità di decidere in merito alla presenza di simboli religiosi negli uffici pubblici" era stata formulata da **S. FERRARI – I.C. IBAN**, *Diritto e religione*,

Oggi come allora - e forse più di allora quanto alla nostra disciplina, le cui fonti vivono un incisivo processo di “amministrativizzazione”, per il diffondersi di discipline affidate a norme secondarie che operano *praeter legem*⁵⁵ - si deve prendere atto con rammarico che «non ha avuto fino ad oggi fortuna la proposta teorica volta ad estendere il giudizio della Corte ad ogni *norma* incidente sulla “materia” costituzionale, quale che ne sia la fonte (legislativa o non)»⁵⁶. Risulta dunque attuale, e merita di essere ribadito, l’avviso che “la constatazione dell’esistenza di un così largo ambito di normazione regolamentare a diretto contatto (ed eventualmente in contrasto) con norme costituzionali, induce a nutrire qualche dubbio sull’attendibilità dell’orientamento della Corte, la quale - in conformità del resto alla dominante opinione della dottrina - continua ad escludere che i regolamenti siano oggetto possibile del giudizio di costituzionalità, ed induce a ritenere degna di miglior considerazione la contraria, autorevole ma ancora isolata opinione del Mortati”⁵⁷.

6. Il principio supremo della laicità dello Stato ed il corollario della neutralità e dell’equidistanza.

È noto che a partire dal 1989 la Corte costituzionale, presentandosene l’occasione, ha proceduto a determinare gli specifici e concreti contenuti del principio supremo di laicità, evidenziandone i suoi riflessi (così li ha chiamati nella sentenza n. 508 del 2000). Questi riflessi, o corollari del principio, possono essere così sintetizzati: fondamento pluralistico del principio; irrilevanza sia del dato numerico degli appartenenti ad una

cit., p. 36; in senso conforme, si vedano S. CECCANTI, *E se la Corte andasse in Baviera?*, in *La laicità crocifissa?*, cit., specie p. 22 ss.; R. BOTTA, *Simboli religiosi e autonomia scolastica*, in *Corriere giurid.*, 2004, p. 242; B. RANDAZZO, *Laicità*, cit., p. 843, per la quale “lo Stato deve lasciare alla libera autodeterminazione delle singole comunità scolastiche - non come espressione della semplice maggioranza, ma nel loro complesso (agli studenti, ai genitori e agli insegnanti di ciascuna classe) - la decisione di esporre il crocifisso, di rimuoverlo o di appendere sulle pareti altri simboli religiosi o areligiosi. Al dirigente scolastico il compito di garante del pluralismo ed il ruolo di mediatore, di autorità terza ed imparziale che, solo come *extrema ratio*, in caso di conflitti insanabili, potrebbe imporre la rimozione dalle pareti scolastiche di tutti i simboli”. Come osserva J. PASQUALI CERIOLI, *Laicità*, cit. p. 6, la soluzione proposta “aggira il nodo centrale del tema”, e “la questione si porrebbe in termini analoghi pure nel caso in cui simile presenza fosse decretata non da una norma generale, ma da una valutazione delle singole comunità scolastiche”.

⁵⁵ Il fenomeno dell’amministrativizzazione e quello della mimetizzazione, mediante il celamento delle specificità religiose nel diritto comune, prospettano il problema che possa formarsi un “potere invisibile” che mediante “l’invisibilità dell’azione” tende a “garantirne, insieme con l’incontrollabilità, la più assoluta discrezionalità” (cfr. N. BOBBIO, *La crisi della democrazia e la lezione dei classici*, nel volume collettaneo N. BOBBIO, G. PONTARA e S. VECA, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Roma, 1984, p. 29).

⁵⁶ Cfr. A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, p. 121.

confessione; sia del dato sociologico dell'accettazione di un credo da parte della società; divieto di discipline differenziate in base all'elemento della religione; dovere dell'equidistanza e dell'imparzialità dei poteri dello Stato; regola della distinzione degli ordini rispettivamente propri dello Stato e delle confessioni; legittimità della legislazione promozionale a tutela delle libertà di religione; protezione delle minoranze; specificità degli interessi confessionali da tutelare con il ricorso allo strumento pattizio⁵⁸.

Per quanto ora può interessarci, la Corte ha ribadito in particolare (nella sentenza n. 508 del 2000) che il principio anzidetto caratterizza “*in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse*”. La Corte così rifiuta (doverosamente) un'idea di laicità “neutralizzante” che, negando le peculiarità e l'identità di ogni credo, persegue invece un obiettivo di tendenziale e progressiva irrilevanza del sentire religioso, destinato a rimanere nell'intimità della coscienza. Il pluralismo confessionale “aperto” del progetto costituzionale⁵⁹, al contrario, si alimenta della convivenza di fedi diverse e alimenta a sua volta il carattere democratico dello Stato repubblicano, che rifiuta una laicità improntata al sistematico ricorso allo strumento giuridico del divieto (quella che in Francia è chiamata “*de combat*”) e ne favorisce una concezione che promuove l'esercizio delle libertà e dei diritti umani in condizioni d'uguaglianza, nel rispetto della pari dignità sociale.

I poteri pubblici rispettosi del dettato della Carta non potranno prendere in considerazione (tanto nella fase dell'elaborazione legislativa, quanto in quella dell'attuazione amministrativa e, ancora, in quella dell'applicazione giurisprudenziale) il dato numerico dell'appartenenza confessionale ed il dato sociologico dell'accettazione più o meno ampia di un credo religioso da parte della società. L'uno e l'altro non possono più costituire - come è avvenuto per il passato, con l'avallo della Corte - legittimi criteri

⁵⁷ Cfr. V. ONIDA, *Sulla “disapplicazione”*, cit., p. 1035, che si riferisce alla tesi di C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, specie p. 93 ss..

⁵⁸ Si veda S. ALBISETTI, *Corte costituzionale e problematica ecclesiasticistica negli anni novanta*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, I, cit., p. 2 ss.; G. CASUSCELLI, «L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale» in materia di vilipendio della religione, in *Quaderni della Scuola di specializzazione in Diritto Ecclesiastico e Canonico*, 7, *Studi di Diritto Ecclesiastico e Canonico*, Napoli, 2002, p. 79 ss.; G. FELICIANI, *La laïcité dans la jurisprudence constitutionnelle italienne*, in *Religions et nations, Revue d'éthique ed de théologie morale*, n. 228, 2004, p. 53 ss.; una interessante analisi è offerta, da ultimo, da V. PACILLO, *Neo-confessionismo*, cit.

⁵⁹ Definivo “aperto” il pluralismo confessionale di cui al primo comma dell'art. 8 Cost., contrapponendolo al pluralismo “deviante” della legislazione fascista che radicalizzava “la differenza, l'autonomia o la gerarchia tra le parti” in *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, p. 151 ss.

distintivi per discipline e trattamenti differenziati, in contrasto con il principio d'uguaglianza in riferimento al fattore religioso⁶⁰.

Lo Stato ha, ancora, il dovere costituzionale di mantenersi in condizione d'equidistanza dalle credenze di fede, positive o negative che siano, non potendo valutarne la conformità a canoni prefissati e non potendo esprimere giudizi di valore assoluti né giudizi comparativi di meritevolezza. Conseguentemente, i suoi organi ed i suoi funzionari devono improntare il loro operato al pieno rispetto del dovere dell'imparzialità, ossia devono tenere condotte omogenee ed uniformi nei confronti di tutte le organizzazioni confessionali.

Questi due doveri operano sia all'interno del sotto-sistema costituito da tutte le confessioni religiose presenti sul territorio dello Stato, indipendentemente dal loro standard organizzativo e dall'eventuale accesso alla legislazione pattizia, sia all'esterno nel confronto delle stesse con altre organizzazioni di tendenza portatrici di convinzioni non fideistiche. Essi, ancora, presentano un nesso evidente con il principio della “*distinzione dell'«ordine» delle questioni civili da quello dell'esperienza religiosa*”, che “*caratterizza nell'essenziale il fondamentale o «supremo» principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato*” (sentenza n. 334 del 1996). Esso comporta non solo che lo Stato non possa avvalersi di precetti, apparati e strutture confessionali per il raggiungimento dei suoi fini (come già ha riconosciuto la Corte in forma espressa a proposito del giuramento decisorio nel processo civile), ma anche che, viceversa, nessuna confessione possa avvalersi di precetti, apparati e strutture dello Stato per il raggiungimento dei propri.

Ancora, il principio di laicità esige il rispetto dell'uguaglianza dei cittadini e dell'uguale libertà delle confessioni senza che possa avere rilievo il diverso apprezzamento sociale che esse incontrano, perché la garanzia costituzionale dei due diritti non può cedere “*rispetto a mutevoli e imprevedibili atteggiamenti della società*” proprio perché essa “*concorre alla protezione delle minoranze*” (sentenza n. 329 del 1997). La Corte, dunque, non è andata lontana dall'affermare in modo esplicito la funzione riequilibratrice del principio di uguaglianza nel contesto di un sistema pluralista che garantisca a tutte le confessioni un'effettiva parità di *chances*, sconfessando (sempre in via esemplificativa) l'indirizzo emergente nella legislazione regionale di legare le misure agevolative e promozionali in

⁶⁰ Ben prima delle pronunce della Corte avevo esposto analoghe considerazioni, alla luce del principio della laicità dello Stato, nella mia *Rassegna*, cit., specie p. 153 s.; evidenza che “neutralità dello spazio pubblico e principio di

favore delle confessioni minoritarie alla stipula delle intese e ad un apprezzabile radicamento sul territorio⁶¹. Di certo più significativo per noi è l'aggiustamento operato da ultimo dalla Corte rispetto alla concezione della laicità "positiva". Essa ha richiamato testualmente l'affermazione (fatta nella sentenza n. 203 del 1989) che il principio di laicità non implica "*indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni*", ma ha precisato che esso legittima "*interventi legislativi a protezione della libertà di religione*" poiché allo Stato "*spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscono l'espansione delle libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione*" (sentenza n. 508 del 2000).

Non possono dunque ritenersi legittimi interventi promozionali speciali a sostegno sia dei profili organizzativi sia della libertà religiosa dei credenti di una determinata confessione, quale che essa sia, ma solo interventi direttamente mirati a proteggere (non a favorire) la libertà religiosa dei credenti nell'ambito di un impegno promozionale in favore di tutte le libertà⁶².

uguaglianza appaiono strettamente connessi, **G. BRUNELLI**, *Neutralità dello spazio pubblico e "patto repubblicano"*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 54.

⁶¹ Da ultimo la Legge regionale Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 (Legge per il governo del territorio) al capo III (Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi) dispone all'art. 70.2 che "le disposizioni del presente capo si applicano anche agli enti delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune ove siano effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo, ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate". Non pochi appaiono, già ad una prima lettura, i profili di illegittimità costituzionale della norma; la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 legge reg. Lombardia 9 maggio 1992 n. 20 (Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi) che discriminava le confessioni diverse dalla cattolica esigendo per esse il requisito della disciplina sulla base di intesa (*ex art. 8, comma 3; Cost.*) al fine di potere usufruire dei benefici previsti.

⁶² Ricollega l'esposizione del crocifisso nelle scuole all'impegno dell'Italia e della Santa Sede (art. 1 dell'accordo del 1984 che apporta modificazioni al Concordato lateranense) "alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese" ed al riconoscimento del "valore della cultura religiosa ... tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano" **R. COPPOLA**, *Il simbolo del crocifisso e la laicità dello stato* (in www.forum costituzionale, intervento del 7 dicembre 2001), ma il nesso non appare condivisibile vuoi per la genericità delle espressioni richiamate (che in ogni caso menzionano i principi e non i simboli del cattolicesimo) vuoi perché ben più netto e cogente è il reciproco impegno al "pieno rispetto" del riaffermato (e sovraordinato) principio costituzionale della reciproca distinzione degli ordini. Sullo specifico riflesso di quest'ultimo principio rinvio a **J. PASQUALI CERIOLI**, *Laicità*, cit., specie p. 13 ss..

Di recente il Presidente della Repubblica, nell'indirizzo di saluto a Sua Santità Benedetto XVI in occasione della visita ufficiale al Palazzo del Quirinale del 24 giugno 2005, dopo avere affermato con orgoglio "la laicità della Repubblica italiana", ha ricordato che "la necessaria distinzione fra il credo religioso di ciascuno, e la vita della comunità civile regolata dalle leggi della Repubblica, ha consolidato, nei decenni, una profonda concordia fra Chiesa e Stato. La delimitazione dei rispettivi ambiti rafforza la capacità delle autorità della Repubblica e delle autorità religiose di svolgere appieno le rispettive missioni e di collaborare per il bene dei cittadini" (www.quirinale.it/Discorsi).

7. Pluralismo culturale e religioso, educazione alla tolleranza e rispetto della coscienza civile e morale degli alunni nella scuola pubblica: la «regola della prevenzione».

Per ragioni di tempo non mi è possibile prendere posizione sul dilemma se il crocifisso sia simbolo religioso e/o simbolo culturale né sul dilemma tra ottica “soggettivistica” e prospettiva “oggettivistica”⁶³, ossia se l’esposizione nei luoghi pubblici attenga in via esclusiva o primaria la questione della laicità dello Stato ovvero quella della libertà di coscienza di quanti accedono in quei luoghi. Mi è sufficiente accettare in via d’ipotesi che al crocifisso possa essere ascritta una pluralità di significati, di modo che sia parimenti rappresentativo della religione cattolica e della cultura della nazione⁶⁴, e che l’esposizione nelle aule scolastiche implichi problematiche attinenti al contempo la laicità e la libertà delle coscienze. Ammettiamo, dunque, che un esame ragionevole e scevro di pregiudizi non consenta di escludere in assoluto il rilievo di uno qualsiasi dei profili anzidetti.

Il sistema normativo scolastico ed il sistema normativo generale (nelle sue fonti di diritto interno e di diritto internazionale) prestano una grande attenzione mirata alla tutela delle libertà fondamentali degli alunni e dei fanciulli in genere⁶⁵. In particolare, le fonti ordinarie indicano quale funzione primaria della scuola e quali principi ispiratori del suo ordinamento vuoi l’educazione al pluralismo religioso e culturale ed alla tolleranza vuoi la libertà di coscienza degli alunni. Principi questi che la scuola deve non solo garantire ma anche promuovere, e che deve promuovere in uguale misura sia che si tratti di cittadini italiani sia di stranieri sia di immigrati, ai quali deve essere assicurata la tutela della loro cultura senza discriminazioni, dirette o indirette che siano⁶⁶.

⁶³ Rinvio sul punto a **M. MANCO**, *Esposizione del crocifisso e principio di laicità dello Stato*, in *Quad. Dir. Pol. Ecol.*, 2005/1, specie p. 33 s., che presceglie la seconda che “si concentra sulla «forma» assiologica cui si conforma l’istituzione statutale in sé” (p. 34).

⁶⁴ Per la prospettazione delle varie soluzioni rinvio a **A. MORELLI**, *Il contenuto semantico «inesauribile» del simbolo religioso*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 215 ss.

⁶⁵ Cfr. legge 27 maggio 1991 n. 176, di Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, e la legge 20 marzo 2003 n. 77, di Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

⁶⁶ Si veda *infra* la nota 63. Come ricorda **B. NASCIMBENE**, *Laicità francese, stranieri e cittadini*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 229, le norme di cui agli artt. 43 e 44 del D. Lgs.vo n. 286 del 1998 “l’una di carattere sostanziale, l’altra di carattere processuale, hanno come beneficiari ... sia gli stranieri, sia i cittadini italiani, nonché gli apolidi e i cittadini di altri Stati membri dell’Unione europea (art. 43, comma 3). Si ha invero, la conferma che il divieto di discriminazione e i rimedi previsti sono a vantaggio di tutti, indipendentemente dalla cittadinanza, al pari dei diritti fondamentali della persona che il testo unico riconosce (e non potrebbe essere diversamente, visto l’obbligo costituzionale *ex art. 2*) a tutti gli stranieri, anche irregolari (art. 2 T.U.)”.

Si può ricordare, in via esemplificativa, che:

- (a) l'attività di promozione della piena formazione della personalità degli alunni è attuata "attraverso un confronto aperto di posizioni culturali" e "nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni"⁶⁷;
- (b) lo Stato italiano si è impegnato a rispettare i diritti enunciati dalla Convenzione sui diritti del fanciullo⁶⁸ ed a garantirli ad ognuno di essi che dipenda dalla sua giurisdizione "senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, ... di religione ... o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale ... e da ogni altra circostanza" (art. 2.1), e si è obbligato ad adottare "tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione ..." (art. 2.2), dovendo egli rispettarne "il diritto ... alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione" (art. 14.1);
- (c) "la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni"⁶⁹.

L'amministrazione scolastica (al pari del giudice), dunque, non risolve il problema dell'esposizione del crocifisso in modo conforme al dovere d'imparzialità e di neutralità esaltandone discrezionalmente il significato culturale fino a ritenerlo prevalente su quello religioso: il problema è solo spostato, perché essa non può fare propria una tradizione culturale di matrice religiosa, anche se maggioritaria, rispetto alle altre; né può selezionare a suo arbitrio uno dei molteplici aspetti della cultura della nazione a discapito di altri parimenti rilevanti sotto ogni aspetto (quali, in via esemplificativa, l'arte e la scienza) alla

⁶⁷ Cfr. artt. 1.2 e 2.1 D. Lgs.vo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado).

⁶⁸ Si veda la legge 27 maggio 1991 n. 176, di ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989.

⁶⁹ Cfr. art. 38.3 D. Lgs.vo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Ai sensi dell'art. 43, poi, "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza ... le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo ... culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

Di recente Cass. sez. Lav. 23 dicembre 2004 n. 23925 ha osservato "che la discriminazione, come definita nel più recente intervento legislativo in materia (art. 2 del Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216, di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) si ha quando, per religione, per convinzioni personali, ... una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga (discriminazione cd. diretta), ovvero quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che

luce del dettato costituzionale, e che in uguale misura partecipano al progresso spirituale della società⁷⁰ al quale “ogni cittadino” è chiamato a concorrere (art. 4, secondo comma, Cost.).

Duplici ne è la ragione:

(a) perché la libertà di coscienza degli alunni comporta che la determinazione del contenuto di valore che il crocifisso implica sia lasciata a quanto è avvertito dalla loro coscienza e non concretizzi invece una “situazione d’obbligo” a coglierne la valenza culturale; infatti, privilegiando il riferimento a un solo contenuto di valore in modo implicito quanto arbitrario si escludono gli altri, con violazione della libertà di coscienza dei credenti, per il quali il crocifisso, in modo del tutto legittimo, ha un (esclusivo o prevalente) significato religioso⁷¹;

(b) perché essa non può privilegiare e fare propria una tradizione, sia pure maggioritaria, appartenente ad un particolare campo della cultura, senza cadere nell’arbitrario disconoscimento delle altre tradizioni e degli altri campi, e senza compromettere le finalità dell’educazione al pluralismo ed alla tolleranza e della salvaguardia della libertà di coscienza poste dalla legge.

È opportuno ricordare che l’esercizio della discrezionalità della P.A. deve essere ispirato in ogni caso “ad un criterio di obiettività, di imparzialità e neutralità”, la cui violazione o disapplicazione potrebbe privare di concreto significato le garanzie costituzionali offerte dal primo comma dell’art. 3 e dell’art. 8 della Carta. Quell’esercizio, dunque, richiede cautele e remore maggiori se la discrezionalità sia coinvolta nella “attuazione diretta di diritti costituzionalmente garantiti”, come avviene nel caso della

professano una determinata religione o ideologia di altra natura, ... in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (discriminazione cd. indiretta)”.

⁷⁰ L’avvento della democrazia, in forza della sua connotazione pluralistica, ha comportato nel nostro ordinamento il venire meno di ogni legittimazione all’azione dei poteri pubblici ispirata ai principi ed alle regole sia della “religione di stato” sia dell’arte e della scienza di stato. Ricorda **V. PACILLO**, *Neo-confessionismo*, cit. p. 22, che “l’intervento dell’apparato pubblico deve limitarsi a promuovere la cultura, non potendo - in alcun modo - *imporre* cultura”. In tema è sempre attuale il contributo di **M. AINIS**, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991.

Sui nessi tra realizzazione dell’interesse religioso e progresso spirituale della società rinvio a quanto scrivevo in *Post-confessionismo e transizione*, Milano, 1984, p. 31 ss.

Ricorda opportunamente **J. PASQUALI CERIOLI**, *Laicità*, cit. p. 9, che la Corte di Strasburgo (Buscarini e altri c. Repubblica di San Marino, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999/3, p. 725) ha escluso la legittimità del richiamo ai valori tradizionali radicati nella storia di una comunità nazionale “per confutare il contrasto tra l’imposizione di obblighi di natura religiosa e la libertà di coscienza”.

⁷¹ In questi termini, in tema di giuramento, si è espressa la Corte costituzionale nella sent. 8 ottobre 1996, n. 334, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 238, secondo comma, c.p.c., limitatamente alle parole “davanti a Dio e agli uomini” e dell’art. 238, primo comma, c.p.c. limitatamente alle parole “religiosa e”. Sempre in tema di giuramento la Corte aveva già precisato che la protezione della libertà di coscienza, in quanto diritto inviolabile dell’uomo, “esige una garanzia uniforme o, almeno, omogenea, nei vari ambiti in cui si esplica (sent. 5 maggio 1995, n. 149).

selezione e della adozione di elementi simbolici dell'identità nazionale. In tal caso essa non può fondarsi su conoscenze o elementi di fatto dubbi nel fondamento e nella verificabilità, perché “deve essere determinata da elementi specifici e concreti e non da mere supposizioni”⁷².

Mi sembra, dunque, che una prima conclusione possa essere tratta. Il principio d'imparzialità e di neutralità, riflesso essenziale del principio supremo di laicità⁷³, può e deve essere interpretato ed applicato più rigorosamente ogni qual volta l'agire dei poteri pubblici incida in maniera diretta sull'operatività di principi costituzionali e sul godimento di diritti costituzionalmente garantiti⁷⁴; e che una cautela ancora maggiore si possa e si debba adoperare quando il potere di supremazia comporti conseguenze più penetranti perché i soggetti coinvolti non hanno (per ragioni di età o di salute, o per l'appartenenza a comunità separate) il pieno e libero esercizio di quei diritti⁷⁵.

In altre parole, a fronte della possibilità che provvedimenti generali, atti, fatti riferibili alla P.A. siano suscettibili di mettere in dubbio la laicità dello Stato e di mettere in pericolo la libertà di coscienza degli alunni nell'istituzione scolastica, l'esigenza di proporre “soluzioni (che pretendono di essere) rigorosamente razionali”⁷⁶ che si ricollega al dovere della neutralità e dell'equidistanza si concretizzerebbe secondo due distinte modalità o regole applicative (che possiamo chiamare la regola della prevenzione e la regola della precauzione), fonti rispettivamente di un duplice obbligo a carico della P.A.:

(a) di prevenire i fatti impeditivi del raggiungimento della finalità proprie della scuola, come specificate e conformate dal principio supremo di laicità⁷⁷, ossia di prevenire ogni

⁷² I passi sono ripresi da Corte cost. 9 marzo 1989 n. 104.

⁷³ Anche ad avviso di **V. PACILLO**, *Neo-confessionismo*, cit. p. 9, i due obblighi gravanti sui poteri pubblici di salvaguardare la libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale e di assumere un atteggiamento di equidistanza e di imparzialità “creano un'indubbia correlazione biunivoca tra neutralità e laicità” e danno modo di “individuare una stretta connessione (non solo tra laicità e ragionevolezza delle leggi ma anche) tra laicità e ragionevolezza dell'azione amministrativa”.

⁷⁴ La Corte costituzionale ha espressamente affermato che “nessun potere di sacrificio può individuarsi da parte della pubblica amministrazione” con rispetto ai “diritti primari”, di modo che “non esiste alcun organo dello Stato ... che possa incidere sui diritti assoluti in cui si esprimono le libertà fondamentali costituzionalmente garantite” (sent. 18 novembre 1997 n. 11432).

⁷⁵ La Direzione Centrale degli affari dei culti presso il Ministero dell'Interno ha segnalato alla I Sezione del Consiglio del Stato, in occasione della richiesta di un parere, “essere prioritaria, rispetto ad ogni altra considerazione, l'assoluta certezza del rispetto della libertà di coscienza dei soggetti che vengono a contatto con l'ente, e cioè che l'adesione al movimento religioso sia frutto di scelte consapevoli maturate lungo un percorso di libera formazione delle coscienze individuali; in particolare, dovrebbe essere certa la tutela delle fasce giovanili - dai 6 ai 18 anni - in quanto più influenzabili sotto il profilo psicologico” (il Parere del 30 giugno 2004 n. 7738 è stato pubblicato sul sito di OLIR).

⁷⁶ Cfr. **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999, p. 94.

⁷⁷ In una prospettiva più ampia ricorda **S. FERRARI**, *Libertà*, cit., p. 171, che “prevenire l'insorgere di conflitti interreligiosi è considerato uno dei modi più efficaci per incrementare la sicurezza”.

comportamento che (come dice la legge) “direttamente o indirettamente comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulle ... convinzioni e le pratiche religiose e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani”⁷⁸;

(b) di conformare l'esercizio del suo potere discrezionale al criterio dell'eliminazione di ogni possibile fonte di rischio ogni qual volta vi sia il ragionevole dubbio che un provvedimento, un'azione o un'omissione possano compromettere la libertà di coscienza degli alunni e concretizzare condotte comunque discriminatorie⁷⁹.

La regola della precauzione (che richiama il “principio di precauzione” elaborato in ambito comunitario a tutela del diritto fondamentale alla salute, che “si basa proprio sull'esistenza di una sostanziale incertezza scientifica sulla dannosità, che sorregge la legittimità di condizioni e divieti, anche in assenza di prove incontrovertibili dei possibili danni”⁸⁰) potrebbe così definire in forma sintetica lo standard operativo “di settore” nell'ambito scolastico che sostanzia il corollario del dovere d'imparzialità e neutralità che discende dal principio di laicità. La regola non è sconosciuta nella nostra materia: l'attuale, ristretto ambito di operatività - espressamente normato con riguardo agli orari degli insegnamenti religiosi, che non devono avere per gli alunni, come recita la legge, “effetti comunque discriminanti”⁸¹ - consente di desumerla e di renderla esplicita; e consente anche di svolgerla nelle potenzialità che meglio esprimono e realizzano i principi della Carta costituzionale.

Nella nostra vicenda, dunque - nell'attesa di un'apposita disciplina sull'esposizione dei simboli nei luoghi pubblici⁸² - all'applicazione della regola di precauzione potrebbe

L'ipotesi di un'educazione scolastica “inclusiva” protesa a “l'unificazione della memoria dei diversi patrimoni simbolico-religiosi” è avanzata da **F. PAJER**, *Considerazioni psico-pedagogiche sull'istruzione religiosa in Europa*, in *Coscienza e libertà*, 2004, n. 38, p. 45

⁷⁸ Cfr. art. 43 D. Lgs.vo n. 286 del 1998.

⁷⁹ La Corte costituzionale (sent. 18 novembre 1997 n. 11432) ha affermato - con riferimento alla facoltà di scelta se avvalersi o no dell'insegnamento delle religioni nelle scuole pubbliche - che per l'individuazione di “una condotta discriminatoria che attenti ad una libertà fondamentale” è necessario che “la distinzione implichi una situazione di pregiudizio, reale o morale, tale da determinare una sofferenza o quanto meno disagio nella scelta e da renderla non più pienamente libera ed in qualche maniera, se non coartata, quanto meno indirizzata”. In mancanza di un previo atto di scelta del soggetto, come avviene nel caso di esposizione del crocifisso nelle aule, più facilmente la distinzione delle situazioni soggettive ed oggettive consentirà di configurare una condotta discriminatoria.

⁸⁰ Cfr. **G. SILVESTRI**, *Scienza*, cit., p. 429. La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che il principio di precauzione costituisca un “principio distinto e più esigente della prevenzione” (cfr. Cass. pen. Sez. III, 8 febbraio 1999 n. 444, in *Riv. Pen.*, 1999, p. 562).

⁸¹ Cfr. art. 311.2 D. Lgs.vo 16 aprile 1994, n. 297.

⁸² Che tocchi al Parlamento provvedere in materia e che “il vero centro della questione [sia] rappresentato dal trinomio laicità dello Stato, libertà religiosa e di coscienza, disciplina generale della simbologia” è anche l'opinione di **C. MARTINELLI**, *Le necessarie conseguenze di una laicità «presa sul serio»*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 209 ss.

essere demandata la funzione moderatrice del migliore temperamento pratico dei molteplici interessi coinvolti, pubblici e privati⁸³, e della salvaguardia del pluralismo (religioso e culturale) nella scuola.

8. Conclusioni.

Concludo. Offro alla vostra riflessione un pensiero di un cattolico liberale, A.C. Jemolo, che risale al 1961: “Evidentemente non è della nostra ora storica (lasciamo da parte le possibilità astratte) uno Stato agnostico, preoccupato di non offendere mai il sentire di alcun cittadino.

Ma ci può essere un regime che miri a limitare quanto possibile queste ferite alle minoranze, ed un altro che invece ami esasperarle con le punture di spillo anziché con le persecuzioni”⁸⁴.

Ricordo, ancora, un documento della Conferenza Episcopale Italiana del 3 febbraio 2005⁸⁵ conclusivo di un incontro tra delegazioni della CEI, della Federazione delle Chiese evangeliche in Italia e della Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia, dedicato al tema del crocifisso fra tradizioni e spazio pubblico. I partecipanti, dopo avere rilevato come esso sia un simbolo religioso che ha assunto valenza polisemica, concordemente “hanno convenuto che il tema dell’esposizione di simboli religiosi nello spazio pubblico è assai delicato e non può essere affrontato emotivamente, ma con attenzione tanto per la sensibilità laica quanto per quella religiosa”.

Il crocifisso, dunque, non merita di subire i paradossi che conseguirebbero al suo essere compreso tra gli elementi rappresentativi dell’identità nazionale⁸⁶: basti riflettere che allo stato esso si trova nella condizione (deteriore rispetto a quella della bandiera e

È significativo che il D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230 (regolamento recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) abbia disposto, al secondo comma dell’art. 58 (manifestazioni della libertà religiosa) che “è consentito ai detenuti e agli internati che lo desiderino di esporre, nella propria camera individuale o nel proprio spazio di appartenenza nella camera a più posti, immagini e simboli della propria confessione religiosa”.

⁸³ In tutto condivisibile l’affermazione di **A. GUAZZAROTTI**, *Crocifisso, libertà di coscienza e laicità: le temps l'emporterà ...*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 173 ss., che i giuristi non si devono limitare a riporre fiducia “nello scorrere del tempo, quale metodo di gestione dei problemi giuridici insorgenti in materia di religione”.

⁸⁴ Cfr. **A.C. JEMOLO**, *Lo Stato agnostico?*, in *I problemi*, cit., p. 104 s.

⁸⁵ Il documento può leggersi in www.olir.it.

⁸⁶ Nota **G.E. RUSCONI**, *Il riferimento ai simboli religiosi nel Preambolo della Costituzione europea*, in *Coscienza e libertà*, 2004, p. 81, che nella vicenda del crocifisso “sono diventati evidenti due possibili equivoci del ricorso a simboli o formule religiose specifiche: l’omologazione di simboli religiosi ad indicatori di civiltà o addirittura di identità nazionale e quindi l’assorbimento in essi della totalità dei valori della civiltà stessa. Il cristianesimo ... diventa indicatore

degli altri emblemi dello Stato ex art. 292 c.p.) di essere sprovvisto di tutela dalle offese arrecate sotto ogni forma, materiale o verbale⁸⁷, e di non essere assistito da quelle forme consuetudinarie di rispetto che caratterizzano, ad esempio, l'ascolto dell'inno nazionale da parte degli astanti che si levano in piedi; e che la legge dello stato dovrebbe colmare la lacuna normativa dettando la puntuale disciplina delle misure, dei materiali, della foggia, delle forme espressive, delle modalità di esposizione e delle precedenze rispetto ad altri simboli, e così via elencando.

Né merita di essere brandito da alcuno quale simbolo ed auspicio di nuove discriminazioni.

identitario collettivo dal momento stesso in cui si svuota dei suoi contenuti dottrinali, dogmatici, teologici. Il crocifisso diventa graffito culturale”.

⁸⁷ Inteso in questa nuova accezione, infatti, la dignità del simbolo non sarebbe più un bene protetto, in quanto che i limiti all'interpretazione delle norme penali non consentirebbero più di fare rientrare il crocifisso nella previsione normativa dell'art. 404 c.p., nel testo vigente, per porlo al riparo dalle manifestazioni offensive che ne neghino ogni valore ed ogni rispetto: esso, infatti, non sarebbe oggetto di culto, né consacrato al culto né ancora destinato necessariamente all'esercizio del culto.

In termini, ha ritenuto che “nell'accertamento della sussistenza del reato di cui all'art. 404 c.p., non può in alcun modo prescindere dalla presenza - quale oggetto della condotta di vilipendio - di una cosa che sia realmente ed effettivamente oggetto di culto o consacrata, ovvero destinata all'esercizio del culto (con l'ulteriore e simmetrica precisazione, quanto a tale ultima categoria, per cui la destinazione deve essere attuale e non solo possibile, come ad es. nell'ipotesi della cosa in vendita o in riparazione)” la sentenza Trib. Roma 1 ottobre 2001, la cui massima è riportata da **M.C. IVALDI**, *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Milano, 2004, p. 270 (il testo integrale della sentenza può leggersi in www.olir.it). Il Pubblico Ministero aveva contestato in udienza agli imputati l'ulteriore delitto di cui all'art. 404 c.p. (offesa alla religione cattolica mediante vilipendio di cose) “in riferimento al simbolo della Croce e alla persona di Nostro Signore Gesù”, senza fornire la prova della presenza - quale oggetto della condotta di vilipendio - di una cosa realmente ed effettivamente rientrante tra quelle contemplate nell'art. 404, risultando invece provata la circostanza che le croci fossero state costruite dai falegnami stipendiati dalla produzione del film. Anche l'ordinanza Trib. Alba 6 febbraio 2001 (in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2001/3, p. 1141 s.) - che ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 404 c.p. in relazione agli artt. 3 e 8 della Costituzione - è stata emanata nell'ambito di un procedimento in tema di offese alla religione cattolica mediante vilipendio di cose con specifico riferimento alla croce (gli imputati erano accusati di avere apposto “due candele nere sui bracci di una croce impiantata nella zona centrale del cimitero stesso, per compiere riti esoterici”).

La proposta di legge d'iniziativa del deputato Lussana (C. 5490) - presentata alla Camera dei deputati il 15 dicembre 2004 (Modifiche al codice penale in materia di reati d'opinione), approvata in Commissione in sede referente e passata all'esame dell'aula - vuole depenalizzare il vilipendio alla bandiera nazionale e ad altro emblema dello Stato perpetrato con espressioni ingiuriose, ma mantiene la pena della reclusione per le offese materiali. Il Comitato permanente per i pareri ha approvato anche la proposta di legge d'iniziativa del deputato Pisapia e altri (C. 2443) per una analogo novella degli artt. 403, 404 e 406 c.p..