



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno II - n. 1-2007**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**3**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno II - n. 1-2007  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi  
A. Bettetini, G. Lo Castro,  
G. Fubini, A. Vincenzo  
S. Ferlito, L. Musselli,  
A. Autiero, G. J. Kaczyński,  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*  
*Diritto ecclesiastico e professioni legali*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefanì  
A. Fuccillo  
F. De Gregorio  
G. Carobene  
G. Schiano  
A. Guarino  
F. De Gregorio, A. Fuccillo

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

*Direzione:*

**Cosenza** - Luigi Pellegrini Editore  
Via De Rada, 67/c  
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

**Napoli** - Piazza Municipio, 4  
Tel. 081 5510187  
E-mail: mario.tedeschi@unina.it

*Redazione:*

**Cosenza** - Via De Rada, 67/c  
Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

**Napoli** - Facoltà di Giurisprudenza  
I Cattedra di diritto ecclesiastico  
Via Porta di Massa, 32  
Tel. 081 2534216/18  
E-mail: corcione@unina.it

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c - 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 - Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Essi riceveranno n. 2 fascicoli gratuiti della rivista.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

## Presentazione

Si ripubblicano le massime delle sentenze del Consiglio di Stato nn. 7078/2005 e 556/2006, già edite in questa *Rivista*, 2006, n. 1/2, per introdurre gli studi delle Dott.sse Giuliana Schiano e Carmela Elefante.

Inoltre, si è scelto di pubblicare la sentenza n. 5658/2006 del Consiglio di Stato riguardante gli insegnanti di religione. La detta sentenza ricostruisce la precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato e, rifacendosi al precedente orientamento, conferma, anche alla luce della l. n. 186/2003, il carattere di specialità della posizione degli insegnanti di religione rispetto a quella degli insegnati in posizione ordinaria.

## Consiglio di Stato, Sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7078\*

**Edilizia e urbanistica - Modifica destinazione d'uso – Edificio situato in zona agricola - Trasformato in sala di culto - Non pare offensiva degli interessi pubblici**

**Edilizia e urbanistica - Provvedimento di demolizione - Edificio adibito a sala di culto - Diniego concessione altra aree per svolgimento attività di culto**

**Edilizia e urbanistica - Realizzazione edificio adibito a sala di culto – Diniego**

*Essendo funzione delle norme che sanciscono il divieto della modifica di destinazione delle aree in zone agricole, quella di garantire la conservazione e lo sviluppo delle attività produttive collegate all'agricoltura e di assicurare al contempo il migliore assetto e l'integrità del territorio ricompreso in tali zone, si deve comprendere come, nel caso di specie, la modifica di destinazione di un edificio destinato alla riverniciatura delle macchine da neve in una sala riunioni di una Congregazione religiosa per la sua attività di culto non paia in alcun modo offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare (1).*

*Fino all'adozione del provvedimento che ordina la demolizione dell'edificio (nel caso in questione, sala riunioni per attività di culto), non si può dire esistente, oggettivamente, un interesse attuale a rimuovere la deliberazione della Giunta Comunale che nega la concessione di una diversa area per lo svolgimento delle attività svolta nell'edificio (2).*

*Tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale; ne consegue che evidenzia un atteggiamento non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione religiosa (dei Testimoni di Geova), il pregiudiziale rifiuto da parte del Comune (di Ortisei) di considerare la possibilità, pur espressamente prevista dal Piano Urbanistico Comunale, di riservare anche alla locale Congregazione un'area per la realizzazione di un edificio di culto (3).*

---

\* Si ripubblica la massima della sentenza, già edita in questa *Rivista*, 2006, n. 1/2, p. 518 ss., per introdurre lo studio della Dott.ssa Giuliana Schiano.

# Edifici di culto e legislazione urbanistica

GIULIANA SCHIANO

## 1. I profili della vicenda

La sentenza in epigrafe è stata resa dal Consiglio di Stato con riferimento a tre ricorsi riuniti. Il primo (n. 744/1987) proposto dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova della Val Gardena con sede ad Ortisei contro il Comune di Ortisei per l'annullamento: 1) dell'ordinanza del Sindaco di Ortisei emessa il 24.7.1987 n. 3220 con la quale si ingiungeva a detta Congregazione di demolire delle opere abusive realizzate (in particolare trasformazione di una preesistente rimessa in una sala riunioni); 2) del provvedimento del Sindaco di Ortisei con cui si diffidava la Comunità a non proseguire nei lavori; 3) del provvedimento del sindaco di Ortisei n. 2387 del 4.6.1987 con cui era stata rigettata la domanda della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova di concessione di un'area destinata ad opere di urbanizzazione secondaria per la costruzione di un locale destinato al culto della Congregazione.

Il secondo (n. 702/1988) ed il terzo ricorso (n. 703/1988) invece, proposti rispettivamente dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova della Val Gardena con sede ad Ortisei e dalla Soc. Immobiliare Bel Stè S.a.s. di Pinoth E. e C. contro il Comune di Ortisei, per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione emessa dal Sindaco di Ortisei il 25.1.1988.

Prima di entrare nel merito della sentenza, è opportuno segnalare la *ratio* della decisione adottata dal Consiglio di Stato.

La Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, locataria di un immobile di proprietà della Soc. Immobiliare Bel Stè S.a.s. di Pinoth E. e C., aveva effettuato negli anni 1987/88 delle modifiche su detto immobile, trasformandolo da rimessa per macchine da neve in una sala riunioni per i membri della Congregazione. A seguito di tale mutamento il Comune di Ortisei aveva emanato un ordine di demolizione delle opere abusive (ordinanza 3220/87), oltre che una diffida a non proseguire nei lavori abusivi (n. 3573/1987), avverso le quali aveva esperito ricorso la Congregazione, che, congiuntamente, aveva impugnato anche il provvedimento del Sindaco di Ortisei con il quale era stata rigettata la domanda di concessione di un'area per la realizzazione di un edificio da destinarsi al culto della Congregazione.

Successivamente il Comune di Ortisei aveva emanato una seconda ordinanza (n. 392 del 25.1.1988) stavolta diretta alla Soc. immobiliare Bel Stè S.a.s., sempre per la demolizione delle opere abusive realizzate; contro detta ordinanza avevano proposto ricorso tanto la Soc. Immobiliare che la Congregazione.

Il Consiglio di Stato, considerati i fatti, ritenendo necessario riunire i tre ricorsi, «perché connessi sia soggettivamente che oggettivamente», opportunamente esamina in via preliminare il ricorso presentato dalla Soc. Immobiliare S.a.s. avverso l'ordinanza

con la quale era stato intimato a detta società, quale proprietaria dell'immobile su cui erano stati realizzati gli abusi, di demolire «tramezza divisoria interna, chiusura portoni di ingresso del garage...» e la costruzione di locali accessori. Il motivo del ricorso è ritenuto fondato sul presupposto che «il proprietario dell'area che non abbia partecipato in alcun modo alla realizzazione delle opere abusive e che... non ha la disponibilità materiale dell'immobile ... non può essere chiamato a rispondere delle violazioni alla norme urbanistiche ed edilizie sulla edificazione di un manufatto cui è rimasto del tutto estraneo».

Detta decisione è di premessa per accogliere anche il ricorso presentato dalla Congregazione che, essendo pienamente legittimata alla proposizione del ricorso in quanto destinataria dell'ordine di demolizione, aveva opportunamente eccepito che l'ordinanza n. 392/1988 era in aperta violazione con il provvedimento emesso dallo stesso Consiglio di Stato in data 4.12.1987, con il quale era stata disposta la sospensione di efficacia dell'ordinanza di demolizione n. 3220/1987.

Da ultimo il Consiglio di Stato esamina il ricorso n. 1744/1987 presentato dalla Congregazione.

Preliminarmente la V Sezione osserva che la trasformazione effettuata dalla Congregazione sull'immobile locato era stata realizzata senza alcun aumento di cubatura o di superficie. In particolare, l'edificio, approvato con regolare licenza edilizia, disponeva fin dall'origine di due wc, di due ripostigli e di un'ampia sala, oltre ad una finestratura esterna e ad una porta di ingresso, per il che la modifica realizzata dalla Congregazione era consistita unicamente nel cambiare la posizione delle finestre e della porta di ingresso, oltre che nel mutare la destinazione dei due ripostigli e nel realizzare una tramezzatura interna «...per disporre di un piccolo atrio». Stante tale precisazione, il Consiglio di Stato ritiene fondata l'eccezione sollevata dalla Congregazione secondo cui non vi sarebbe stata la realizzazione di un edificio nuovo ed autonomo ma soltanto la realizzazione di opere in difformità parziale dalla concessione edilizia. Quanto poi alla modifica della destinazione d'uso, questa – alla luce della finalità di interesse pubblico sottese al divieto di modificare la destinazione d'uso delle zone agricole – non appariva in alcun modo offensiva degli interessi tutelati dalla disposizioni dell'ordinamento Urbanistico Provinciale.

Da ultimo, con riferimento al terzo motivo di ricorso, il Consiglio di Stato ritiene fondata la doglianza mossa dalla Congregazione in riferimento al diniego di concessione di un'area da destinare alla realizzazione di un edifici di culto per i Testimoni di Geova, sancendo che «tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale», precisando altresì che da tale considerazione emergeva con evidenza «un atteggiamento se non di esercizio sviato delle proprie funzioni, quanto meno non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione ricorrente».

Il Consiglio di Stato accoglie dunque anche il terzo ricorso.

## *2. Edifici di culto e competenza urbanistica*

Con riferimento al deciso si può subito osservare che il quadro legislativo italiano in tema di edilizia di culto, seppur criticabile per lo spirito eccessivamente confessionista, è da sempre testimonianza indubbia dell'attenzione dello Stato per il

significato religioso e sociale degli “spazi” dedicati al culto, qualificati come mezzi di esplicazione della libertà religiosa; da ciò ne è disceso che la materia dell’edilizia di culto, considerata come una delle manifestazioni peculiari del fenomeno edificativo, sia rientrata all’interno della disciplina urbanistica.

Già la legge organica del 1942 n. 1150, all’art. 7 – relativo al contenuto essenziale dei piani regolatori generali –, imponeva ai Comuni di riservare apposite aree destinate, tra l’altro, alla costruzione di Chiese qualificando così la funzione del culto come di pubblico interesse<sup>1</sup>.

Detta qualificazione venne poi confermata dalla legge n. 765 del 1967, cosiddetta “legge ponte”, che aggiungendo alle disposizioni già vigenti gli artt. 41 quater e quinquies, consentiva il rilascio di licenze edilizie in deroga ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi solo per impianti pubblici o di interesse pubblico, fra cui erano compresi gli edifici di culto, ponendo una serie di limiti alla discrezionalità dei Comuni nel determinare il rapporto tra spazi destinati all’edilizia abitativa e spazi destinati a servizi pubblici, comprese le attrezzature religiose<sup>2</sup>.

Del resto disposizioni analoghe erano previste tanto dalla legge n. 167 del 1962 sull’edilizia economica e popolare, laddove si disponeva che il piano regolatore dovesse contenere, tra l’altro, la delimitazione di spazi riservati «...ad edifici pubblici o di culto...», che dalla legge n. 847 del 1964 – relativa al finanziamento dell’edilizia residenziale pubblica – la quale all’art. 4 statuiva che le chiese fossero da considerarsi come opere di urbanizzazione secondaria<sup>3</sup>.

In tema di costruzione di nuovi edifici di culto si osserva che in origine la realizzazione di tali opere era espressione dell’iniziativa delle singole confessioni o degli stessi fedeli i quali consideravano l’edificio di culto quale simbolo e sintesi dell’identità spirituale della comunità; solo successivamente, con l’evoluzione delle competenze delle pubblica amministrazione e con la qualificazione urbanistica attribuita all’edilizia di culto, la costruzione di nuovi edifici è divenuta di competenza statale.

I primi interventi in tal senso si ebbero con le leggi post-belliche (tra cui il d.l.c.p.s. n. 35 del 1946, la legge n. 748 del 1950, la legge n. 230 del 1953) con le quali lo Stato attribuiva al Ministero dei lavori pubblici la competenza in materia di ricostruzione o riparazione degli edifici di culto distrutti o danneggiati dal secondo conflitto mondiale.

Dette leggi in particolare statuivano che fossero da considerarsi quali edifici di culto quelli «...idonei ad assicurare alle popolazioni l’esercizio del culto...»<sup>4</sup> indicando però nominativamente i soli edifici del culto cattolico<sup>5</sup>.

Successivamente si ebbero la legge n. 2522 del 1952, *Concorso dello Stato nella costruzione di nuove chiese*, e la legge 168 del 1962, *Nuove norme relative alla co-*

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell’art. 7, comma 4°; della legge n. 1150 del 1942 infatti i piani regolatori dei comuni dovevano indicare «le aree da riservare...alla costruzione di scuole e di chiese ed ad opere ed impianti di interesse pubblico in generale».

<sup>2</sup> Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003, pag. 349.

<sup>3</sup> Detto articolo fu integrato dall’art. 41 della legge 865 del 1971 il quale prevede esplicitamente tra le opere di urbanizzazione secondaria «...chiese ed altri edifici religiosi...».

<sup>4</sup> Cfr. VALERIO TOZZI, voce *Edifici di culto e legislazione urbanistica* in *Digesto*, vol. V Pubblicistico, Torino, 1990, pag. 391.

<sup>5</sup> Per quanto concerneva la ricostruzione post-bellica degli edifici di culto acattolico fu emanato il d.l.c.p.s. n. 736 del 1948.



*struzione e ricostruzione di edifici di culto*, con le quali si mirava ad uniformare maggiormente la disciplina relativa all'edilizia di culto agli interessi della confessione di maggioranza; dette norme, che confluirono nelle «...specifiche previsioni adottate al riguardo dalla legislazione pattizia...»<sup>6</sup>, ampliarono le funzioni in materia di edilizia di culto del Ministero dei lavori pubblici e furono riprese dal d.p.r. n. 616 del 1977 che confermò la competenza esclusiva dello Stato in tale settore.

Solo con l'evoluzione della legislazione urbanistica, iniziata con la legge n. 10 del 1977, cosiddetta "legge Bucalossi", furono riconosciuti poteri in argomento ad enti pubblici e Comuni, i quali ultimi divennero percettori di risorse espressamente destinate alla realizzazione delle Chiese, quali opere di urbanizzazione secondaria.

La pluralità di norme susseguitesi in relazione alla competenza in materia di costruzione di nuovi edifici di culto ha trovato un completamento nella legge n. 222 del 1985, attraverso la quale è stata maturata la qualificazione degli edifici di culto come opere di urbanizzazione secondaria<sup>7</sup>, dunque, opere «...ascrivibili ad interessi di carattere localistico, facenti capo alla competenza dei soli organi dell'amministrazione locale»<sup>8</sup>.

Ai sensi dell'art. 47 della citata legge n. 222, infatti, sono stati soppressi i capitoli di spesa relativi al finanziamento da parte del Ministero dei lavori pubblici per la costruzione di nuovi edifici di culto; *ex art.* 48, lo Stato si è impegnato a rimettere alla Conferenza Episcopale Italiana una quota del gettito IRPEF da destinare alle esigenze di culto della popolazione<sup>9</sup>, «...tra le quali non pare dubbio che rientri la costruzione degli edifici di culto»<sup>10</sup>; ai sensi del art. 53, si è statuito che gli impegni finanziari per la costruzione degli edifici di culto cattolico «...sono determinabili dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10...»; *ex art.* 74 si è dichiarata l'abrogazione delle citate leggi nn. 2522/52 e 168/62 le quali, se non espressamente richiamate, sono divenute «...incompatibili con le presenti norme».

In ragione dell'esaltazione del concetto di edificio di culto come «...punto di riferimento locale...»<sup>11</sup> la materia dell'edilizia di culto è oggi affidata per lo più alle leggi regionali cui compete in modo esclusivo la potestà in tema di urbanistica<sup>12</sup>.

Già ai sensi dell'art. 94 della legge n. 112 del 1998 infatti, la materia "edilizia di culto" era stata espressamente devoluta alle Regioni ed agli enti locali, e successivamente tale competenza è stata confermata dal dettato di cui all'art. 117 Cost., così come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, laddove l'urba-

---

<sup>6</sup> FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, voce *Edifici di culto* in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XII, Roma, 1996, pag. 8.

<sup>7</sup> Vedi in argomento Consiglio di Stato, sez. V, 01.06.1992, n. 489.

<sup>8</sup> VALERIO TOZZI, *op. cit.*, pag. 391.

<sup>9</sup> Detto articolo sancisce anche un vincolo di destinazione ventennale per gli edifici costruiti con contributi regionali o statali. Analogamente, come vedremo, a quanto si prevede all'interno delle leggi di attuazione delle intese con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno e con le Assemblee di Dio in Italia.

<sup>10</sup> VALERIO TOZZI, *op. cit.*, pag. 392.

<sup>11</sup> RAFFAELE BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Diritto ecclesiastico*, 1994, vol. I, pag. 776.

nistica – non rientrando tra le materie elencate nel citato articolo – rimane settore di pertinenza esclusiva delle Regioni.

Con riferimento specifico alla Valle d'Aosta la legge regionale in argomento tuttora vigente è la n. 41 del 1988 che sancisce che «1. La Regione Autonoma Valle d'Aosta è autorizzata ad assumere a suo carico gli oneri per la costruzione, per il completamento, per la ristrutturazione, per la manutenzione straordinaria e per il risanamento conservativo di edifici di culto e relativi a immobili di pertinenza...

2. Tra gli oneri di cui al comma 1 si intendono compresi anche gli oneri relativi all'acquisto di aree necessarie o di immobili esistenti da destinare a edifici per il culto e per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro funzionalmente connesse con la pratica religiosa delle comunità locali..... ».

In particolare, nel caso che ci occupa, il diritto delle confessioni religiose ammesse al regime "concordatario" di godere di appositi edifici da destinarsi all'esercizio del culto è ribadito anche all'art. 11 del Piano Urbanistico Comunale di Ortisei (approvato con deliberazione della Giunta Provinciale n. 6042 del 1985), secondo cui gli edifici di culto appartenenti a dette confessioni, in quanto opere di urbanizzazione secondaria, possono essere realizzati in aree di interesse pubblico destinate dal Comune a tale specifico scopo.

### *3. I termini del diritto al tempio*

Non v'ha dubbio che l'avvento delle leggi regionali in tema di edilizia di culto, lungi dal creare una regola "univoca", ha comportato la nascita di una disciplina frammentaria e spesso contraddittoria, favorendo la creazione di differenze, anche notevoli, tra regione e regione.

Dalla lettura delle leggi regionali in tema di finanziamento dell'edilizia di culto infatti è possibile cogliere poche certezze e molti dubbi in ordine alle opere che possono essere ammesse al finanziamento, circa i soggetti deputati a riceverlo ed ancora in ordine al ruolo giocato dalla discrezionalità amministrativa.

Appare chiaro, infatti, che talune questioni inerenti il finanziamento dell'edilizia di culto siano riguardate in modo pressoché identico in tutte le leggi regionali; vedi ad esempio la qualificazione di tali immobili quali opere di urbanizzazione secondaria, la richiesta di un rappresentante della confessione religiosa cui riferire l'erogazione di contributi, la subordinazione del finanziamento alle "esigenze dei fedeli".

Perplessità però nascono laddove non vi è unitarietà di interpretazione della normativa nazionale in ordine all'individuazione delle opere finanziabili (il richiamato D.M. 2 aprile 1968 del Ministero dei Lavori Pubblici)<sup>13</sup>, come non vi è chiarezza sul ruolo del "rappresentante" della confessione religiosa<sup>14</sup> e, ancor di

---

<sup>12</sup> Alla legislazione regionale sembra riconosciuta una potestà legislativa attinente all'individuazione dei requisiti di carattere tecnico necessari per beneficiare degli interventi economici delle Regioni, mentre è preclusa la disciplina delle condizioni di accesso a tali fondi.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio la legge regionale del Lazio n. 27/90 che ha riguardo agli immobili destinati alla catechesi e cura delle anime, e quella della Puglia n. 4/94 che, nel richiamare il medesimo D. M. del 1968 individua quali opere finanziabili gli immobili adibiti ad attività educative, sociali, culturali e di ristoro.

<sup>14</sup> Cfr. la legge Regione Piemonte n. 15/89 che si riferisce ai legali rappresentanti delle confessioni

più, in ordine alle attese di culto meritevoli di accoglimento.

È evidente che, alla luce della sempre maggiore importanza riconosciuta ai luoghi di culto, si renda necessaria la creazione di una regolamentazione unitaria che, a mio avviso, dovrebbe partire dall'analisi dei problemi posti dalle norme esistenti, letti e risolti alla luce delle disposizioni civili e costituzionali in materia e delle sentenze emesse dalla Corte Costituzionale<sup>15</sup>.

L'esame delle norme regionali vigenti permette di trarre alcune considerazioni, in primo luogo in ordine ai soggetti destinatari degli interventi delle regioni.

In tutte le leggi regionali in tema di finanziamento dei servizi religiosi vi è il richiamo alle esigenze dei fedeli quale requisito necessario per proporzionare l'intervento pubblico, ma non vi è chiarezza in ordine ai caratteri che deve possedere la confessione religiosa richiedente affinché le sue esigenze siano considerate meritevoli di tutela<sup>16</sup>, né circa gli eventuali interessi dei beneficiari alla concreta realizzazione del "tempio" per il quale si dispongono erogazioni economiche.

Mi sembra evidente che auspicabili direttive, partendo dalla mutata considerazione dell'edificio di culto da parte del nostro ordinamento giuridico, dovrebbero indirizzare le leggi regionali.

Esso infatti è l'espressione materiale del credo di una data confessione religiosa, ma costituisce anche il mezzo attraverso cui è consentito ai fedeli di esercitare il loro diritto di libertà religiosa; come tale dunque deve essere garantito, nel rispetto dei principi costituzionali.

Partendo proprio da tali principi – che pongono alla base del nostro ordinamento la tutela dei diritti inviolabili dell'individuo, il principio di uguaglianza, ma anche il riconoscimento dell'uguale libertà a tutte le confessioni religiose e il diritto a favore di *tutti* di esercitare liberamente il culto, – l'edilizia di culto dovrebbe essere disciplinata quale diritto degli appartenenti a tutte le confessioni religiose di poter professare il proprio credo in immobili a ciò destinati.

Il tutto alla luce dell'accorto intervento della Corte Costituzionale di cui sopra che, risolvendo l'annosa questione riconnessa al richiamo contenuto nelle leggi regionali dell'art. 8 Cost., ha ritenuto che le amministrazioni locali nell'erogazione dei contributi fossero tenute a valutare unicamente la capacità della confessione di soddisfare gli interessi dei suoi adepti, prescindendo da qualsiasi riferimento all'avvenuta stipula di intesa con lo Stato.

Ciò posto, occorre definire in concreto i requisiti per godere dei finanziamenti regionali. Non rileva la stipula di un'intesa con lo Stato *ex* art. 8 Cost., né quello della autoqualificazione delle confessioni religiose<sup>17</sup>, mentre incide il criterio della "comune considerazione" di cui la confessione gode in un determinato contesto sociale.

Alle confessioni religiose così individuate dovrebbe in primo luogo spettare il diritto di beneficiare delle erogazioni regionali, e ciò in quanto il nostro ordinamento

---

religiose e la legge Regione Puglia n. 4/94 che si riferisce agli enti proprietari.

<sup>15</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 27 aprile 1993, n. 195 e Corte Costituzionale, sentenza 16 luglio 2002 n. 246.

<sup>16</sup> In molte delle leggi regionali in tema di edilizia di culto, nonostante gli interventi delle Corte Costituzionale del 1993 e del 2002, permane il riferimento alle confessioni religiose riconosciute ai sensi dell'art. 8 della Costituzione.

<sup>17</sup> In tal senso si sono espresse le citate sentenze della Corte Costituzionale n. 467 del 1992 e n. 346 del 2002.

giuridico ha inteso riconoscere loro la funzione di mezzo indispensabile per garantire il diritto libertà religiosa e, dunque, di esercizio del culto.

Quanto alla rappresentanza confessionale, non vi è dubbio che la richiesta di finanziamento debba prevedere la nomina un soggetto che dovrebbe essere “qualificato” e potenzialmente destinato a soddisfare le esigenze di culto della realtà territoriale nella quale l’intervento è richiesto.

Sempre partendo dall’analisi della disciplina vigente possono trarsi i criteri atti ad individuare anche quale sia l’oggetto dell’intervento pubblico.

Appare chiaro che tutte le norme in tema di finanziamento dei servizi religiosi siano dirette a favorire l’intervento regionale per quegli edifici nei quali sia esercitato il culto, definiti come opere di urbanizzazione secondaria e dunque qualificati come opere di pubblico interesse dirette a soddisfare esigenze collettive.

Dubbi però sorgono in ordine a cosa debba intendersi per esercizio del culto e in ordine ai caratteri dello stesso.

È evidente che in tale concetto rientri la celebrazione del rito, quale espressione centrale del credo, ma funzione essenziale mi sembra rivestano anche la somministrazione dei sacramenti, la catechesi, la preghiera, sia individuale che collettiva e tutte le altre espressioni culturali regolate dalle normative confessionali, sempre che non contrastino con le previsioni dell’art. 19 Cost. Dovrebbero quindi beneficiare dei finanziamenti regionali non solo gli edifici nei quali si svolge la celebrazione dei riti ma anche quelli pertinenti in cui avviene l’insegnamento della dottrina di un credo, la preghiera e tutte quelle attività esclusivamente e specificamente dirette a soddisfare le esigenze di culto dei fedeli.

Rileva ancora l’abitualità dell’uso. Se è vero infatti che la normazione in tema di edilizia di culto è sorta per rispondere alle attese dei fedeli di veder tutelato il loro diritto di libertà religiosa; se è vero che quale parametro certo vi è quello delle rispondenza dell’edificio alle esigenze della popolazione, è chiaro che la frequenza nell’uso dell’immobile deve essere criterio guida nella discrezionalità amministrativa.

Dalla lettura delle norme regionali relative all’edilizia di culto, invece, non emerge alcun riferimento alla frequenza dell’uso<sup>18</sup>, e, in mancanza di un tale riferimento, rimane demandata interamente alle singole amministrazioni la funzione di determinare l’ammissibilità o meno al finanziamento richiesto da quei gruppi confessionali che esercitano il culto raramente, con un conseguente eccessivo ampliamento della loro discrezionalità.

#### *4. Conclusioni sulla decisione*

La sentenza in commento quindi è di occasione per riflettere su molteplici, importanti aspetti, anche al fine di prevenire allargamenti del contenzioso amministrativo e mortificanti disparità di trattamento da regione a regione.

Nel deciso particolare rilievo ha l’accoglimento del ricorso proposto dalla Congregazione avverso la deliberazione della Giunta Comunale con la quale era stata negata ai Testimoni di Geova la concessione di una diversa area da destinare alla realizzazione di un edificio per le attività di culto proprie della confessione. Il Con-

---

<sup>18</sup> In argomento solo la legge Regione Lazio n. 27 del 1990 contiene il riferimento alla “fruizione” da parte dei fedeli degli edifici di culto da ammettersi al finanziamento.

siglio di Stato, nell'affermare la fondatezza della censura mossa dalla Congregazione, precisa che «... tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica in ogni area del territorio comunale». La qualificazione degli edifici di culto quali opere di urbanizzazione secondaria sembra consentire, dunque, l'effettuazione di detti edifici anche in deroga alle disposizioni urbanistiche in argomento, sempre che non sia «offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamate a tutelare». Il Consiglio di Stato quindi, facendo propria la visione degli edifici di culto quali mezzi per l'estrinsecazione del diritto di libertà religiosa, tanto dei singoli quanto delle confessioni religiose cui essi appartengono, finisce con l'affermare la prevalenza di detto diritto di libertà sulle statuizioni comunali, o, per meglio dire, opera esso stesso una comparazione tra gli interessi in gioco, ritenendo prevalente l'interesse pubblico alla realizzazione di un edificio di culto rispetto all'interesse alla «conservazione e ... sviluppo delle attività produttive collegate all'agricoltura» che, nel caso di specie, si configurava come interesse al mantenimento in funzione di un edificio per la riverniciatura delle macchine da neve. Ne deriva all'evidenza che il principio affermato dal Consiglio di Stato, pienamente condivisibile, ha un carattere generale, che dovrà poi essere rapportato alla situazione concreta per poter trovare una applicazione coerente con i principi legislativi in argomento.

Ciò posto, dalla vicenda in parola scaturiscono ulteriori interrogativi: esiste la possibilità di una richiesta di finanziamento postuma (dunque successiva alla realizzazione dell'edificio, come nel caso che ci occupa) o le disposizioni in tema di finanziamento dell'edilizia di culto si riferiscono unicamente alle opere da realizzarsi? Avendo il Comune negato la concessione di un'area per la realizzazione di un edificio di culto alla Congregazione, con la conseguente impossibilità per la stessa di accedere al finanziamento, ed essendo stato poi detto diniego ritenuto illegittimo, si potrebbe configurare una violazione delle norme in tema di finanziamento dell'edilizia di culto?

Da quanto sopra accennato in tema di diritto all'esercizio del culto mi sembra che la sentenza in epigrafe, con l'accoglimento dei ricorsi proposti dalla Congregazione e il riconoscimento del suo diritto a disporre dell'edificio per cui è causa quale sala riunioni (e, dunque, il riconoscimento dello stesso quale edificio di culto), abbia anticipato l'auspicata armonizzazione legislativa, aprendo la strada a richieste di finanziamento per opere già realizzate, sempre che le stesse siano corrispondenti ai requisiti indicati nelle singole leggi regionali (nel caso che ci occupa ai requisiti di cui alla L. R. n. 41/88). E ciò sebbene la legge regionale in esame, così come la maggior parte delle leggi regionali in materia, preveda unicamente il finanziamento per la costruzione, per il completamento, per la ristrutturazione, per la manutenzione straordinaria e per il risanamento di edifici di culto, ivi compresi quelli connessi all'acquisto delle necessarie aree o di immobili esistenti da destinare a edifici per il culto. Il Consiglio di Stato ha infatti recepito che scopo di tutta la normativa in tema di edilizia di culto è quello di garantire un intervento a sostegno del diritto dei fedeli all'esercizio del culto, nel rispetto delle leggi urbanistiche, prescindendo dalla "genesì" dell'edificio. Dunque, nella vicenda in esame, la Congregazione alla luce delle decisioni adottate potrebbe presentare una domanda ai sensi dell'art. 2 della L. R. n. 41/88, allegando il progetto definitivo delle opere realizzate e una relazione dimostrativa della necessità degli interventi realizzati e della loro corrispondenza alle prescrizioni di cui alle leggi urbanistiche ed a tutte le leggi e i regolamenti inerenti le nuove costruzioni e quelle già esistenti.

In conclusione la decisione in epigrafe, cogliendo a pieno il significato dell'edificio di culto quale bene di interesse pubblico, uguale se non prevalente rispetto agli interessi sottesi alle previsioni delle leggi urbanistiche, ha aperto la strada alla possibilità di approvare e finanziare anche opere di culto già realizzate, nel rispetto ovviamente della legislazione vigente, e ha segnalato l'indilazionabilità di una più approfondita riflessione sull'esercizio delle competenze urbanistiche in materia di edilizia di culto.

## Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 febbraio 2006, n. 556 (\*)

**Istruzione pubblica - Scuola media - Simboli religiosi - Rimozione  
- Ricorso dei genitori**

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione del giudice amministrativo  
Atti amministrativi - Potere amministrativo - Esercizio - Interesse  
legittimo**

**Competenza e giurisdizione**

**Atti amministrativi - Atti regolamentari - Discrezionalità**

**Costituzione della Repubblica - Principi dell'ordinamento - Principio  
di laicità**

**Costituzione della Repubblica - Principi dell'ordinamento - Principio  
di laicità - Simbolo del crocefisso**

**Costituzione della Repubblica - Principi dell'ordinamento - Principio  
di laicità - Simbolo del crocefisso - Istruzione pubblica - Scuole medie  
- Esposizione del crocefisso**

**Costituzione della Repubblica - Principi dell'ordinamento - Principio  
di laicità - Simbolo del crocefisso**

**Costituzione della Repubblica - Principi dell'ordinamento - Principio  
di laicità - Simbolo del crocefisso - Istruzione pubblica - Scuole medie  
- Esposizione del crocefisso**

*Quando il ricorso risulta proposto da uno solo dei due genitori, esercenti la potestà sui minori, a tutela di scelte educative che ciascun genitore può assumere, senza la necessità di un intervento dell'altro genitore non si configurano gli estremi della straordinaria amministrazione, rispetto alla quale l'art. 320 c.c. richiede l'azione congiunta di entrambi i genitori (1).*

*Rispetto a situazioni di interesse che sono in relazione con diritti fondamentali della persona non si può e non si deve escludere a priori la sussistenza della giurisdizione amministrativa (2).*

*Quando la vertenza ha come oggetto la contestazione della legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, ossia quando l'atto amministrativo sia assunto nel giudizio non come fatto materiale o come semplice espressione di una condotta illecita, ma sia considerato nel ricorso quale attuazione illegittima di un potere amministrativo, di*

---

\* Si ripubblica la massima della sentenza, già edita in questa *Rivista*, 2006, n..1/2, p. 521 ss., per introdurre lo studio della Dott.ssa Carmela Elefante.



*cui si chiede l'annullamento, la posizione del cittadino si concreta come posizione di interesse legittimo (3).*

*La circostanza che il cittadino agisca lamentando la violazione della legge da parte dell'amministrazione non è discriminante ai fini della giurisdizione, risultando invece decisiva la circostanza che l'azione sia diretta (o meno) contro un provvedimento amministrativo (4).*

*Gli atti riconducibili all'espressione di una potestà regolamentare dell'Amministrazione sono atti tipicamente discrezionali (5).*

*La laicità, benché presupponga e richieda ovunque la distinzione fra la dimensione temporale e la dimensione spirituale e fra gli ordini e le società cui tali dimensioni sono proprie, non si realizza in termini costanti nel tempo e uniformi nei diversi Paesi, ma, pur all'interno di una medesima "civiltà", è relativa alla specifica organizzazione istituzionale di ciascuno Stato, e quindi essenzialmente storica, legata com'è al divenire di questa organizzazione (6).*

*In un luogo di culto il crocifisso è propriamente ed esclusivamente un "simbolo religioso", in quanto mira a sollecitare l'adesione riverente verso il fondatore della religione cristiana (7).*

*All'educazione dei giovani, il crocifisso può rivestire per i credenti valori religiosi, ma per credenti e non credenti la sua esposizione è giustificata ed assume un significato non discriminatorio sotto il profilo religioso, se esso è in grado di rappresentare e di richiamare in forma sintetica immediatamente percepibile ed intuibile (al pari di ogni simbolo) valori civilmente rilevanti, e segnatamente quei valori che soggiacciono ed ispirano il nostro ordine costituzionale, fondamento del nostro convivere civile. In tal senso il crocifisso potrà svolgere, anche in un orizzonte "laico", diverso da quello religioso che gli è proprio, una funzione simbolica altamente educativa, a prescindere dalla religione professata dagli alunni (8).*

*In Italia il crocifisso è atto ad esprimere, in chiave simbolica ma in modo adeguato, l'origine religiosa dei valori di tolleranza, di rispetto reciproco, di valorizzazione della persona, di affermazione dei suoi diritti, di riguardo alla sua libertà, di autonomia della coscienza morale nei confronti dell'autorità, di solidarietà umana, di rifiuto di ogni discriminazione, che connotano la civiltà italiana (9).*

*La decisione delle autorità scolastiche, in esecuzione di norme regolamentari, di esporre il crocifisso nelle aule scolastiche, non è censurabile con riferimento al principio di laicità proprio dello Stato italiano (10).*



# La croce come simbolo dello Stato e del nuovo concetto di laicità

CARMELA ELEFANTE

## 1. Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

Il mutamento dello scenario socio-culturale del nostro paese, interessato da forti flussi migratori negli ultimi anni, ha palesato problematiche che in una società monoculturale erano irrilevanti. Le difficoltà derivanti dall'integrazione culturale di queste nuove etnie creano piccoli e grandi conflitti, che spesso non restano nella sfera sociale, ma la cui risoluzione, a volte, è affidata ai competenti organi giudiziari. Particolarmente sentita nella società italiana, fortemente legata alla tradizione storica-culturale cristiana, è la questione inerente l'esposizione del crocifisso nei luoghi pubblici. Tematica, quest'ultima, dibattuta ormai da tempo e che ha coinvolto anche le massime autorità giudiziarie italiane.

Con una recente sentenza (n. 556 del 2006), il Consiglio di Stato conclude un iter giudiziario, iniziato nel 2002 dinanzi al TAR Veneto<sup>1</sup>, con una decisione che sembra essere destinata a diventare il principale oggetto di discussione della dottrina, poiché ha creato un importante precedente giurisprudenziale in ordine alla delicata problematica dell'affissione del crocifisso nei luoghi pubblici.

Il Consiglio di Stato ha avuto l'arduo compito di pronunciarsi in una tematica, quella dell'esposizione del crocifisso nelle scuole, ormai dibattuta da tempo e che ha lambito anche l'autorità giudiziaria costituzionale, la quale, però, sembra essersene «lavata le mani»<sup>2</sup> con una dichiarazione di inammissibilità della questione<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel 2002 una cittadina finlandese proponeva ricorso al Tar del Veneto avverso una delibera del consiglio d'istituto della scuola elementare frequentata dai propri figli, la quale prevedeva l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. A fronte di tale ricorso il Tar rispondeva con ordinanza n. 56/04 con la quale rimetteva alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 159 e 190 del D.lgs. 297/94, come specificato dall'art. 119 del R.D. n. 1297/28 (tabella C) e dall'art. 118 del R.D. n. 965/24 nella parte in cui prevede il crocifisso tra gli arredi delle aule scolastiche, e dell'art. 676 del d.lgs 297/94 nella parte in cui conferma le disposizioni dell'art. 119 del R.D. n. 1297/28 (tabella C) e dell'art. 118 del R.D. n. 965/24, in quanto in contrasto con il principio di laicità dello Stato e, comunque, con gli art. 2,3,7,8,19 e 20 della Cost.

<sup>2</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di ANDREA PUGIOTTO, *Sul Crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); DARIO COLASANTI, *Crocifisso: il dubbio si poteva risolvere in via interpretativa*; in *Diritto & Giustizia*, Giuffrè, Milano, n. 5, 2004, p. 84, che sosteneva essere la Corte costituzionale l'organo maggiormente idoneo ad affrontare una questione così delicata, data anche la sua funzione di suprema interprete della Carta Costituzionale.

<sup>3</sup> Corte Cost., ordinanza 15 dicembre 2004 n. 389, in *Giur. Cost.*, Giuffrè, Milano, n. 6, 2004.

In particolare, i giudici amministrativi veneti hanno chiesto un controllo di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 190 del Testo unico sull'istruzione, così come integrati e specificati dagli artt. 119 del R.D. n.1297/28 (tabella C) e dall'art. 118 del R.D.n.965/24 che includono tra gli arredi scolastici il Crocifisso, in riferimento al principio di laicità dello Stato. I magistrati aditi, considerando che tali norme regolamentari sono ancora in vigore e non abrogate, ritengono che sia vigente l'obbligo di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, pertanto invocano un controllo di costituzionalità di tali disposizioni poiché ritenute lesive del principio di laicità affermato dalla stessa Corte Costituzionale.

In realtà il T.A.R. veneto, riconoscendo la natura secondaria di tali norme, perché regolamentari, tendeva ad ottenere un controllo indiretto<sup>4</sup> del giudice delle leggi; essi sostenevano, infatti, che tra le norme regolamentari e gli artt. 159 e 190 del T. U. sull'istruzione intercorresse un rapporto di integrazione e specificazione, per cui la Corte poteva esprimere il proprio parere di costituzionalità sulla disposizione normativa primaria, nella misura in cui questa «trova applicazione attraverso le specificazioni espresse dalla normativa regolamentare, i cui contenuti integrano il precetto della norma primaria»<sup>5</sup>.

Diverso è stato però l'orientamento della Corte costituzionale, che ha ritenuto erronei i presupposti su cui si fondava l'ordinanza di rimessione, in quanto, in questo caso, ha giudicato inesistente il rapporto di integrazione e specificazione tra le disposizioni normative e regolamentari richiamate dal giudice rimettente. La Consulta, vista la propria incompetenza, ha emesso ordinanza di inammissibilità della questione di legittimità. Non entrando, quindi, nel merito della questione, la corte ha lasciato irrisolto il problema, alimentando ulteriormente il dibattito dottrinale.

Parte della dottrina, infatti, non ha condiviso la posizione di prudenza assunta dalla Corte Costituzionale<sup>6</sup>, la quale ha avuto un ruolo determinante nella costruzione e definizione del principio di laicità a partire dalla storica sentenza n. 203/89, in cui tale principio fu affermato<sup>7</sup>, e che pertanto, data «l'autorevolezza dei suoi consigli<sup>8</sup>», sarebbe dovuta intervenire in un settore così delicato, suggerendo un'interpretazione delle norme contestate al fine di ridurre la complessità e l'eterogeneità dei diversi atteggiamenti giurisprudenziali<sup>9</sup>. Forse la prudenza è dovuta alla consapevolezza che

---

<sup>4</sup> MATIAS MANCO, *Esposizione del crocifisso e principio di laicità*, in *Quad. di Dir. e Pol. Ecc.*, Il Mulino, Bologna, n. 1, 2005, pag. 47.

<sup>5</sup> «Il rapporto che così si determina tra la legge e la fonte secondaria, che ne concretizza un preciso significato, consente lo scrutinio di costituzionalità...», Corte costituzionale n. 456/94 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>6</sup> Sul punto si veda ANTONIO VITALE, *Corso di Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2005; JLIA PASQUALI CERIOLI, *Il crocifisso afferma la laicità ma il giudice la nega*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), Aprile 2005; NICOLA FIORITA, *La questione del crocifisso nella giurisprudenza del terzo millennio – dalla sentenza 439/2000 alla sentenza 1110/05 del Tar Veneto*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), Aprile 2005.

<sup>7</sup> Corte Cost., sent. Del 12 aprile 1989 n. 203, in *Giur. Cost.*, Giuffrè, Milano, 1989, la corte respinge la questione di legittimità costituzionale relativa la nuova disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica ed individua negli artt. n. 2,3,7,8,19 e 20 della Cost. il contenuto fondamentale dal quale emerge il principio di laicità.

<sup>8</sup> MARIA CRISTINA FOLLIERO, *La legge n. 194 nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, Giuffrè, Milano, n. 4, 1988, p. 1351.

<sup>9</sup> Purtroppo una pronuncia della Corte costituzionale in merito alla questione del crocifisso non

le progressive sentenze, in virtù delle quali è stato affermato il principio di laicità, sembravano preludere ad una dichiarazione di illegittimità<sup>10</sup>. Altresì, i giudici costituzionali, forse sapendo di approfondire un tema particolarmente sensibile, hanno ben pensato di lasciare al T.A.R. Veneto l'arduo compito di emettere sentenza<sup>11</sup>.

L'unico dato certo è che la consulta, in questo caso, non ha emesso un'ulteriore dichiarazione di merito, la quale avrebbe avuto conseguenze giuridiche di natura certamente più vaste e sicuramente vincolanti per l'intero ordinamento italiano. Operando in tal senso la corte costituzionale non solo ha affidato la scelta ad altri giudici, ma ha anche lasciato aperta la strada ad un eventuale intervento legislativo, che potrebbe ancora chiarire la questione e dirimere le diverse controversie in atto<sup>12</sup>.

Questa parte della dottrina, quindi, sostiene che la corte costituzionale avrebbe dovuto dichiarare l'incostituzionalità delle norme relative alle esposizione del simbolo cristiano nelle scuole, mantenendo fede a quel "principio di laicità" espresso dalla stessa nelle precedenti sentenze, con il «rischio di essere coerenti fino in fondo»<sup>13</sup> e tutelare i precetti costituzionali.

Il principio di laicità non è un concetto astratto, ma emerge da una lettura sistematica delle norme costituzionali. La Consulta, pertanto, individua un principio che: *«implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale»*. Anzi descrive *«l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità, o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini»*<sup>14</sup>. Il riconoscimento di tali esigenze confessionali implica un'attivazione dei poteri statuali al fine di garantire la salvaguardia della libertà religiosa e la sua libera esplicazione, comportando un inevitabile intreccio tra poteri pubblici e confessionali.

Tale intreccio costituisce un equilibrio molto sottile che se non adeguatamente

---

sembra essere imminente o vicina, poiché con una recentissima ordinanza n. 127 del 24 marzo 2006 la corte si pronuncia con l'ennesima dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto da Luigi Tosti. Quest'ultimo, nella qualità di magistrato monocratico ordinario con funzioni civili e penali presso il Tribunale di Camerino, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti del Ministro della giustizia, sostenendo che l'esposizione del crocifisso nelle aule giudiziarie, previsto dalla circolare del Ministro di grazia e giustizia – Div. III del 29 maggio 1926, n. 2134/1867, costituisca un'«illegittima invasione della sfera di competenza del potere giurisdizionale da parte del potere amministrativo», in [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>10</sup> NICOLA FIORITA, *La questione del crocifisso*, *ivi*, pp. 4 e ss.

<sup>11</sup> La questione aveva suscitato movimentazioni politiche e religiose molto forti "persino il Papa ed il Presidente della Repubblica si sono pronunciati per il mantenimento del Crocifisso nelle aule!" ANTONIO VITALE, *Corso*, *ivi*, p. 183.

<sup>12</sup> La necessità di un intervento delucidante è confermata dalla recentissima richiesta del giudice Luigi Tosti, inoltrata al ministro della giustizia On. Clemente Mastella, di rimozione dei simboli religiosi da tutte le aule giudiziarie. Il magistrato in subordine chiede "... di esporre in tutte le aule giudiziarie, a fianco del crocifisso ed in ottemperanza al principio di eguaglianza di tutte le religioni e di tutti cittadini, tutti i simboli di tutti i credo religiosi concepiti dalla mente dell'uomo ...", Lettera ufficiale del Dott. L. Tosti inviata all'On. C. Mastella, in [www.comunicati.net](http://www.comunicati.net).

<sup>13</sup> MARCO CANONICO in *Il Dir. Eccl.*, Giuffrè, Milano, n. 2, 2004, p. 284.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. Del 12 aprile 1989 n. 203, in *Giur. Cost.*, Giuffrè, Milano, 1989.

disciplinato può compromettere «l'equidistanza e l'imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose»<sup>15</sup>. La Corte ha ribadito che «si impone la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza»<sup>16</sup> essendo quindi inapplicabile qualsiasi criterio quantitativo degli appartenenti ad una confessione religiosa, per legittimare forme di tutela differenziate.

In definitiva, ripercorrendo la panoramica delle sentenze della Corte costituzionale sull'argomento, emerge il concetto che lo Stato italiano è pluralista<sup>17</sup>, imparziale e garante della libertà religiosa anche delle minoranze.

Ne deriva, quindi, l'obbligo del giurista «di obbedire agli imperativi della Carta fondamentale, pagando in tal modo il prezzo imposto dai principi di laicità, libertà religiosa ... che hanno il potere di frenare e limitare l'aspirazione dei più per difendere la minoranza o anche un solo individuo»<sup>18</sup>.

## *2. I simboli religiosi nella valutazione della giurisprudenza di merito*

Le chiare affermazioni della Corte costituzionale in materia di rispetto del sentimento religioso e uguaglianza di libertà dei culti, non hanno impedito alla giurisprudenza di merito ed amministrativa di orientarsi in modo contrapposto (in materia di esposizione di simboli di indubbia valenza religiosa), pur muovendo dal medesimo concetto di laicità ricostruito dalla Consulta<sup>19</sup>.

Dalla sentenza n° 439/2000 della Corte di cassazione<sup>20</sup>, alla recente sentenza n°

---

<sup>15</sup> Corte cost., sent. 329/97 e sent. 508/2000, *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>16</sup> Corte costituzionale n. 440/95, in *www.cortecostituzionale.it*, la quale esclude che il legislatore possa apprestare “una tutela penale differenziata del sentimento religioso individuale, a secondo della fede professata”.

<sup>17</sup> LUCIANO GUERZONI, *Considerazioni critiche sul «principio supremo» di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Dir. eccl.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 1992, pp. 86 ss., secondo cui «l'argomentazione della Corte sembra cogliere, nella sanzione costituzionale del principio pluralistico, il *fondamento* e la *forma* attuali del principio di laicità». *Contra*, vedi MARIO TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Dir. eccl.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 1993, pp. 548 ss., spec. 599, il quale afferma che «tra pluralismo e laicità non v'è alcuna identificazione dal momento che la laicità assume una precisa connotazione ideologica e che una paritetica convivenza tra più confessioni è il frutto più dei principi di eguaglianza e di libertà che della laicità stessa». CARLO CARDIA, *Stato laico*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 875 ss., il quale vede «un'autentica analogia tra “Stato laico” e “Stato pluralista”».

<sup>18</sup> MARCO CANONICO in *Il Diritto*, *ivi*, pp. 283-284.

<sup>19</sup> Autorevole dottrina ritiene che “quello attuale – nonostante la pronuncia della Corte Costituzionale – non possa considerarsi uno Stato del tutto laico (...). Nella nostra società, invece si riscontra un confessionismo strisciante, che può trarsi dalle feste religiose e dal calendario, dall'apposizione dei simboli religiosi nei tribunali e nelle scuole...”; MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto Ecclesiastico*, Giappichelli Ed., Torino, 1999, p. 101.

<sup>20</sup> Corte di cassazione, sez. pen., sentenza 439/2000, in *Quad. di Dir. Pol. Eccl.*, Il Mulino, Bologna, n. 3, 2000, pp. 837 e ss., con nota di ANTONELLO DE OTO, *Presenza del crocifisso o di altre immagine religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una laicità effettiva*. La sentenza è altresì commentata da NICOLA RECCHIA, *Il caso Montagnana e l'affermazione del valore della laicità nell'evoluzione*

556/06 del Consiglio di Stato, si sono susseguiti diversi atteggiamenti giurisprudenziali nella valutazione semantica del simbolo del crocifisso.

La prima importante sentenza in materia di esposizione di simboli religiosi nei pubblici uffici è da ricondurre alla Corte di cassazione (sent. n° 439/00) la quale, partendo dal principio di laicità elaborato dalla Corte Costituzionale, in sintesi afferma che il simbolo del crocifisso è carico di un significato religioso e pertanto la sua esposizione in strutture pubbliche viola quei principi costituzionali, che sono il fondamento del concetto di laicità dello Stato.

La stessa linea interpretativa sembra essere condivisa e promossa anche dalla giurisprudenza di merito allorché nel 2003 il Tribunale dell'Aquila disponeva, con ordinanza, la rimozione del crocifisso da alcune aule della scuola di Ofena<sup>21</sup>, poiché si riteneva che l'esposizione di tale simbolo sarebbe contraria al principio di pluralità e violerebbe «*la libertà di religione degli alunni, ma anche la neutralità di un'istituzione pubblica*»<sup>22</sup>.

L'ordinanza *de quo* non ebbe lunga vita perché la sua efficacia fu paralizzata in sede di reclamo, laddove i giudici del collegio, senza affrontare il merito della questione, revocavano l'ordinanza dichiarando il proprio difetto di giurisdizione in favore della giurisdizione amministrativa, la cui competenza esclusiva in materia è stata recentemente confermata dalla Corte di cassazione<sup>23</sup>.

---

*della giurisprudenza penale della Corte di Cassazione, in Dir. Ecc., Giuffré, Milano, n. 2, 2001, p. 262.* la sentenza in oggetto ha riconosciuto come “giustificato motivo di rifiuto dell'ufficio di presidente, scrutatore o segretario” di un seggio elettorale “la manifestazione della libertà di coscienza, il cui esercizio determina un conflitto tra 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 dei locali destinati a seggi elettorali (in genere aule scolastiche), pur se casualmente non di quello di specifica designazione, del crocifisso o di altre immagine religiose”. Nella motivazione la Corte afferma che “l'imparzialità della funzione di pubblico ufficiale è strettamente correlata alla neutralità (altro aspetto della laicità, evocato sempre in materia religiosa dalla Corte Cost. il 15 luglio del 1997 n. 235) dei luoghi deputati alla formazione del processo decisionale nelle competizioni elettorali, che non sopporta esclusivismi e condizionamenti sia pure indirettamente indotti dal carattere evocativo, cioè rappresentativo del contenuto di fede, che ogni immagine religiosa simboleggia”. In relazione alla medesima fattispecie lo stesso giudice aveva peraltro precedentemente respinto una simile prospettazione, cfr. Cass. pen., sez. II, 4 gennaio 1999, Pres. Pioletti-Est. Morgigni, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, Il Mulino, Bologna, n. 3, 2001, pp. 868-869.

<sup>21</sup> Il padre di Khaled e Adam Smith agendo in proprio e in qualità di esercente la potestà sui minori ricorreva all'autorità giudiziaria lamentando la lesione della libera formazione della coscienza, della libertà religiosa, dell'uguaglianza e del principio di laicità dello Stato, per la presenza del crocifisso nelle aule.

<sup>22</sup> La permanenza del crocifisso in un'aula “*comunica un'implicita adesione ai valori che non sono realmente patrimonio comune di tutti i cittadini ... il crocifisso comprende una realtà complessa che intrinsecamente non si può esprimere per tutti nello stesso modo univoco*”. Ordinanza Tribunale dell'Aquila, 22 ottobre 2003, in *Guida al Diritto*, Il Sole 24 Ore, Milano, n. 44, 2003.

<sup>23</sup> La Corte di cassazione con ordinanza n° 15614/06 afferma che la controversia avente ad oggetto la contestazione della legittimità dell'affissione del Crocifisso nelle aule scolastiche, avvenuta – pur in mancanza di una espressa previsione di legge impositiva dell'obbligo (cfr. Corte cost., ordinanza n. 389 del 2004) – sulla base di provvedimenti dell'autorità scolastica conseguenti a scelte dell'Amministrazione, contenute in regolamenti e circolari ministeriali, riguardanti le modalità di erogazione del pubblico servizio, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e successive modificazioni. [www.altalex.it](http://www.altalex.it).

Situazione analoga si presenta dinanzi al T.A.R. del Veneto in cui il giudice amministrativo, in prima battuta, solleva questione di legittimità costituzionale<sup>24</sup>, ritenendo che l'esposizione del crocifisso «*rappresenta la massima icona cristiana*» che «... può bensì assumere ulteriori valori semantici ma questi non possono comunque mai completamente elidere quello religioso, da cui traggono comunque giustificazione e fondamento» esso assume «*un univoco significato confessionale, per tale percepito dalla massima parte dei consociati*» pertanto il mantenimento di tale simbolo «*non pare pienamente conciliabile con la posizione di equidistanza ed imparzialità tra le diverse confessioni che lo Stato deve comunque mantenere*». In tale occasione il giudice amministrativo non si limita ad affermare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, ma manifesta tutte le proprie perplessità in merito alla questione. Egli afferma in modo inequivocabile la portata religiosa del crocifisso e precisa che anche laddove esso assumesse significati diversi da quelli fideistici, in ogni caso, non potrebbero non trovare sostegno e giustificazione in essi, da ciò discenderebbe il carattere prettamente confessionale del simbolo.

Di fronte a tale valutazione e alla luce dell'ordinanza di inammissibilità della Corte Costituzionale, ci si sarebbe aspettato una sentenza del T.A.R. Veneto che riprendesse le linee evidenziate l'anno precedente, nell'ordinanza n° 56/04, e che ordinasse, quindi, la rimozione del crocifisso dalle aule scolastiche disapplicando le norme regolamentari ritenute illegittime<sup>25</sup>.

La soluzione giurisprudenziale adottata dalla terza sezione del TAR Veneto, contrariamente alle aspettative, si è ispirata ad altra parte della dottrina<sup>26</sup> e della

---

<sup>24</sup> Con ordinanza n.56/04 il Tar Veneto partendo dal presupposto che le disposizioni regolamentari di cui all'art. 118 r.d. del 30 aprile 1924 n. 965 e quelle di cui all'allegato C del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 concernenti l'esposizione del crocifisso nelle scuole sono tutt'ora vigenti, così come confermato dal Consiglio di Stato con parere n. 63/88, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 190 del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297, come specificati rispettivamente dall'art. 119 del RD. 26 aprile 1928, n. 1297 (Tabella C) e dall'art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, nella parte in cui includono il crocifisso tra gli arredi delle aule scolastiche e dell'art. 676 del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297, nella parte in cui conferma la vigenza delle disposizioni di cui all'art. 119 del RD. 26 aprile 1928, n. 1297 (Tabella C) ed all'art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, in riferimento al principio della laicità dello Stato e, comunque, agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione.

<sup>25</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e regole della precauzione*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), luglio 2005, p. 10, il quale non condivide l'opinione di parte della dottrina che giudica "prudente" la decisione della Corte costituzionale, sostiene infatti che "l'inammissibilità della questione era prevedibile, ed altrettanto prevedibile era che non affrontasse la questione malamente sottoposta al suo esame" piuttosto ritiene che "il giudice *a quo* ha evitato di affrontare il problema della loro disapplicazione".

<sup>26</sup> MATIAS MANCO, *op. cit.*, p. 49, testualmente: "se la sovrapposizione dello specifico religioso a quello statale è l'elemento su cui attecchisce l'illegittimità delle norme sul crocifisso, esse potrebbero essere salvate, in modo logicamente corretto, solo sostenendosi la valenza non confessionale – o forse non solo confessionale – dell'immagine della croce... lo Stato laico riacquisterebbe il pieno potere di esporre simboli che rievocano valori propri di tutta la comunità e fondanti lo stesso ordinamento costituzionale. Lo stesso ANTONIO VITALE, *Scuola e fattore religioso*, in *Quad. Dir. Pol. Ecc.*, Il Mulino, Bologna, n. 1, 1989, p. 112 indica il crocifisso come "simbolo passivo, riconducibile ad una sorta di religione puramente civile come tale non coinvolge lo Stato nell'apprezzamento del patrimonio dogmatico di una determinata religione positiva". GIUSEPPE DALLA TORRE, *Dio o Marianna? Annotazioni minime sulla questione del crocifisso a scuola*, in *Giust. civ.*, Giuffrè, Milano, n. 1, 2004, pp. 512 e ss. scrive



giurisprudenza<sup>27</sup> che indicava la «valenza non confessionale dell'immagine della croce»<sup>28</sup>, come possibile modo per giustificare la non incostituzionalità delle norme sul crocifisso.

In pratica il giudice amministrativo, pur non negando che la «croce rappresenta un *signum distintivo delle confessioni cristiane*»<sup>29</sup> e che non può essere considerata un «*mero simbolo storico culturale nemmeno nel contesto scolastico*», cerca di ridimensionarne la sua portata liturgica-confessionale, assegnando a quest'ultimo aspetto un carattere meramente residuale<sup>30</sup>.

I giudici si accingono a dimostrare non solo che il crocifisso non viola i precetti costituzionali, ma si spingono oltre, sancendo che lo stesso ha carattere formativo ed è simbolo della identità italiana<sup>31</sup>, perché riassume i valori della libertà, tolleranza, eguaglianza, dignità umana e quindi della laicità dello Stato.

Il T.A.R. da una ricostruzione «teologica della croce»<sup>32</sup> ravvisa un legame tra cristianesimo e libertà/principi costituzionali: legame che, non è immediatamente e simultaneamente percepibile dalla esposizione del crocifisso, il quale, pur avendo una portata «polisemica», nell'immediato evoca e comunica soprattutto il messaggio religioso che gli è proprio<sup>33</sup>.

---

che «il crocifisso nella sua valenza culturale non è simbolo né dello Stato né della Chiesa, ha titolo per restare nella scuola italiana».

<sup>27</sup> Pretura di Roma 28 aprile 1986 ove si afferma che il crocifisso «assume rilievo per lo Stato italiano, data la particolare importanza che la figura di Cristo ha assunto nella nascita e nella evoluzione della civiltà occidentale, come dimostrato, tra l'altro dall'alta testimonianza di un uomo di cultura laica come Benedetto Croce, il quale pubblicamente riconosceva che ...non possiamo non dirci cristiani»

<sup>28</sup> MASSIMO NUNZIATA, *Difesa della apponibilità del crocifisso nelle aule scolastiche. In margine ad una recente pronuncia della corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di giurisprudenza della scuola*, E.D.A.S., Messina, 1996, pp. 609 ss., il quale afferma la legittimità delle norme del crocifisso poiché evocativo di quei valori che sono entrati a far parte dell'ordinamento statale e che pertanto lo Stato dovrebbe promuoverli ovvero «laicamente il Crocifisso è reputato come simbolo riepiogativo della gerarchia assiologia umanista e personalista che è posta alla base del nostro ordinamento giuridico in forza del recepimento avvenuto in sede costituyente».

<sup>29</sup> Il Tar afferma un principio di universalità del simbolo del crocifisso assumendo che «la croce è simbolo in cui si possono identificare numerose confessioni religiose che si rifanno alla figura di Cristo». Si veda a tal proposito la diversità dei valori attribuiti all'immagine della croce dai cattolici e dai protestanti in MATIAS MANCO, *op. cit.*, p. 60.

<sup>30</sup> «Il segno della croce quindi va considerato – nella sua collocazione scolastica – anche come simbolo religioso del cristianesimo». TAR Veneto, sent. 1110/05, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>31</sup> NICOLA FIORITA, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar Veneto*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), Aprile 2005, p. 4. Per l'autore il richiamo al concetto di identità della nazione non assume rilevanza giuridica poiché «non ogni oggetto riceve tutela giuridica specifica, ma uno e soltanto uno, la bandiera tricolore, è chiamata dalle norme costituzionali a svolgere una funzione di rappresentanza della comunità nazionale».

<sup>32</sup> JLIA PASQUALI CERIOI, *ivi*, pp. 5 e ss.

<sup>33</sup> La croce nasce come simbolo pagano, si tratta di un segno la cui esistenza è attestata fin dalla più remota antichità dall'Egitto alla Cina, una delle più antiche raffigurazioni la si è trovata incisa su un sigillo di pietra a Susa e risalente al III millennio a.C., un'altra è una croce in marmo rinvenuta a Cnosso e risalente al XV secolo a.C. La tradizione cristiana ha arricchito questo simbolo, conden-

Estrapolare dal crocifisso medesimo un significato storico e culturale è possibile, ma richiede un processo logico-mentale che smentisce la funzione propria del “simbolo”, diretta a sintetizzare un determinato messaggio e trasmetterlo contemporaneamente alla collettività. Se, invece, tale simbolo lo si vuole addirittura indicare come confermativo e affermativo della laicità dello Stato, non basta più una semplice ricostruzione logica, ma emerge la necessità di un «ragionevole sforzo interpretativo»<sup>34</sup>.

### *3. Esposizione del crocifisso: la decisione del Consiglio di Stato*

La linea ermeneutica adottata dal T.A.R. Veneto viene confermata dalla recente sentenza del Consiglio di Stato: la massima autorità giudiziaria amministrativa sembra porre fine alla questione tanto dibattuta, delineando un nuovo concetto di laicità proprio dello Stato italiano.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, infatti, vigenti le norme di natura regolamentare di cui all'art. 118 del R.D. n° 965/1924, dal quale deriva l'obbligo di esporre il crocifisso nei luoghi pubblici, nonostante il T.U. sull'istruzione del 1994 non abbia riproposto tale disposizione.

Il Collegio ha sostenuto che la presenza del crocifisso nelle scuole non fosse ricollegata all'art. 1 dello Statuto Albertino, che proclamava la religione cattolica come unica religione dello Stato, perciò l'abolizione del principio della confessionalità dello Stato non ha pregiudicato la vigenza di tali norme regolamentari.

Una volta sancito che il crocifisso non ha natura confessionale<sup>35</sup> e non è entrato a far parte dell'arredo scolastico per motivi religiosi<sup>36</sup>, lo stesso Collegio riprende

---

sando in esso il racconto della passione e della resurrezione di Cristo, facendone il simbolo della redenzione e conseguente salvezza dell'umanità.

<sup>34</sup> Come affermato dallo stesso T.A.R. Veneto nella parte conclusiva della sentenza.

<sup>35</sup> L'esposizione del crocifisso era già prevista dal regio decreto 15 settembre 1860, n. 4336, attuativo della legge Casati, la quale recitava: “Ogni scuola dovrà essere senz'altro fornita dei seguenti oggetti: banchi da studio con sedili, tavola con cassetto a chiave e seggiola per il maestro ... un Crocifisso, il ritratto del RE. Successivamente veniva emesso il regolamento generale per l'istruzione elementare, il r.d. 6 febbraio 1908 n. 150, nel cui allegato D art. 12, prevedeva tra i vari arredi l'immagine del crocifisso. Nel ventennio fascista la materia fu regolamentata da circolari ministeriali: la circolare n. 68 del 22 novembre 1922 per le scuole elementari, la circolare del 10 giugno del 1926 per le scuole di ogni stato e grado e la circolare del 12 settembre 1927 per le scuole secondarie, quest'ultima prevedeva che l'esposizione del Crocifisso fosse ripristinata “secondo l'antica tradizione... il simbolo della nostra religione sacro alla fede e al sentimento nazionale... solenne ammonimento di verità e giustizia” citata da AMEDEO GIANNINI, *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1939 e da LUCIANO ZANNOTTI, *Il Crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Dir. Ecc.*, Giuffrè, Milano, I, 1990, p. 327, nota 14.

<sup>36</sup> Con la riforma Gentile, r.d. n° 2185 dell'ottobre 1923, veniva confermato che: “A fondamento e coronamento dell'istruzione elementare in ogni suo grado è posto l'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica”. ANNA TALAMANCA, *La libertà della scuola e libertà nella scuola*, Cedam, Padova, 1975. La stessa affermava: “...il valore sociale della religione e della sua utilità educativa...” ANNA TALAMANCA, voce *istruzione religiosa*, in *Enc. Dir.*, vol XXXIII, Giuffrè, Milano, 1973. Successivamente il r.d. 30 aprile 1924 n. 965, all'art. 118 disponeva



quello “*sforzo interpretativo*” e dimostra come il crocifisso, non solo è compatibile con i principi costituzionali, ma anzi esprime i valori su cui si fonda la stessa laicità dello Stato.

Il Consiglio, a differenza del T.A.R. del Veneto, non attribuisce al Crocifisso un valore religioso residuale, ma precisa che la sua valenza cambia a secondo del luogo in cui è collocato, statuendo che fuori dagli edifici di culto esso può assumere oltre al valore religioso, che gli è proprio, anche una funzione educativa, poiché tale simbolo è idoneo ad esprimere l'origine religiosa dei valori costituzionali, da cui deriverebbe lo stesso concetto di laicità.

A tale ricostruzione si può obiettare una commistione tra ordine civile e ordine religioso, pertanto ritenere che i valori cristiani ispirano e soggiacciono ai principi fondamentali della Costituzione significa indirettamente che lo Stato fonda la propria sovranità<sup>37</sup> anche sui valori del cristianesimo.

Occorre sottolineare, che una cosa è riconoscere l'influenza che i valori cristiani hanno avuto sulla civiltà occidentale ed altra cosa è affermarne la loro vigenza in ambito giuridico (o meglio costituzionale), poiché in tale ipotesi si realizzerebbe un'interferenza tra l'area di autorità dello Stato e quella della confessione religiosa<sup>38</sup>.

Forse di tale pericolo era consapevole il Consiglio, il quale ha voluto precisare che in ogni caso la trascendenza religiosa dei valori costituzionali non intacca il principio della “distinzione di ordini distinti” perché tali valori vanno comunque intesi nella loro dimensione laica, in «*modo autonomo rispetto alla società religiosa*». Anche se lo stesso Collegio afferma e richiama che le norme costituzionali sono le «condizioni d'uso», in virtù delle quali il principio di laicità opera. Tali «condizioni d'uso vanno determinate con riferimento alla tradizione culturale, ai costumi di vita di ciascun popolo, in quanto però tale tradizione e tali costumi si siano riversati nei loro ordinamenti giuridici».

---

che: “Ogni istituto ha la bandiera nazionale; ogni aula, l'immagine del Crocifisso e il ritratto del Re” e il r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 pur non richiamando espressamente l'obbligo di esposizione del crocifisso prevede lo stesso nell'allegato C all'art.119 (Arredamento scolastico). Dopo nascita della Repubblica non vi è stata alcuna norma che ha previsto il crocifisso nell'arredamento scolastico, in materia la normativa più recente è la legge n° 641 del 1967 rubricata “*Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971*” che disciplina la procedura che i comuni devono seguire per ottenere contributi per l'acquisto di arredamenti scolastici. L'obbligo di esposizione del Crocifisso viene successivamente confermata da un parere del Consiglio di Stato n.63/88 col quale si afferma che tale simbolo “... per i principi che evoca ... fa parte del patrimonio storico”.

<sup>37</sup> “... con la nascita dei nuovi ordinamenti democratici del secondo dopoguerra ... la sovranità si sarebbe «oggettivizzata nel nucleo essenziale di valori epocali emersi progressivamente in luce dopo il crollo dei totalitarismi novecenteschi». ... Con la metafora della sovranità dei valori s'intende esprimere la supremazia dei fondamenti assiologici delle democrazie costituzionali su ogni pretesa di sovranità soggettiva”. ALESSANDRO MORELLI, *Simboli e valori nella democrazia costituzionale*, Symbolum/Diablon, *Simboli, Religioni, Diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di Dieni, Ferrari, Pacillo, Il Mulino, 2005, p. 175.

<sup>38</sup> “Quest'opera di assorbimento – altrimenti detta profanazione – della croce nella sfera temporale costituisce un'indebita ingerenza nell'ambito delle questioni religiose, violando l'autolimitazione della sovranità dello stato in materia spirituale”, JLIA 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](http://www.olir.it), Luglio 2005, p. 16.

Vero è che il crocifisso evoca principi e valori che sono propri della nostra civiltà, che la cultura occidentale è debitrice nei confronti del cristianesimo, di valori che sono stati formalizzati nella carta costituzionale (dignità del lavoro, sensibilità ecologica, distinzione tra religione e politica, la libertà, il rispetto dei diritti umani, la dignità, tolleranza, eguaglianza), ma è altrettanto vero che i medesimi principi passano necessariamente attraverso la Croce nella sua accezione religiosa, pertanto non si può degradare o ridurre tale simbolo ad un valore “laico”. Di conseguenza non è possibile scindere il valore religioso della croce dai valori di cui la stessa si fa portatrice<sup>39</sup>; in pratica in tanto ha senso parlare della croce come segno di libertà (uguaglianza, dignità...) in quanto la si ricollega all’ideologia cristiana, che è fondata sulla figura di Cristo, che vede nella sua crocifissione l’affermazione di un “Amore” da cui nascono i valori della civiltà cristiana.

A questo punto viene da chiedersi: se tali valori civili hanno fondamento religioso e vanno vissuti nella dimensione laica, perché indicarli attraverso un simbolo religioso che non ha carattere univoco e potrebbe ingenerare «un’ambiguità dei valori veicolati»<sup>40</sup> nella collettività?

Forse perché, nella realtà fattuale, la rimozione del simbolo cristiano sarebbe avvertita come un attentato alla tradizione oltre che contrario al sentimento dei cattolici e della maggioranza degli italiani<sup>41</sup>. Una tale risposta, però, potrebbe ricollegarsi, tutto al più, ad un motivo di opportunità<sup>42</sup> ma non certo di legittimità, soprattutto alla luce del principio di laicità così come elaborato dalla Corte Costituzionale.

Il punto, tuttavia, è un altro. La strada prescelta dal Consiglio di Stato a quale concetto di laicità ha fatto riferimento<sup>43</sup>?

---

<sup>39</sup> Non esiste un’etica propriamente cristiana: i cristiani, ispirati dallo Spirito di Gesù vivo e presente come parola-sacramenti-carità nella sua Chiesa, evangelizzano l’etica che la ragione umana produce nei vari luoghi e nelle varie epoche (introducono le novità di vita significative, i valori che essi sperimentano nella Vita Nuova cristiana). Questa condizione nuova di vita, anche nella sofferenza e nella tribolazione, porta i cristiani ad introdurre il loro modo di sentire e vivere nelle società in cui si trovano, costruendo così con gli altri una società e umanità nuova, la civiltà cristiana.

<sup>40</sup> MATIAS MANCO, *op. cit.*, p. 45.

<sup>41</sup> MARCO CANONICO *op. cit.*, 2004, p. 283.

<sup>42</sup> ANTONIO G. CHIZZONITI, *Cerimonie, ordine delle precedenzae, festività civili e religiose. Casi particolari di uso pubblico di simboli religiosi*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), Aprile 2005.

<sup>43</sup> È utile precisare il concetto di “laicità” e la sua differenza con il termine “laicismo” nel senso filosofico, intesa come evoluzione che la parola ha subito nel corso del processo di laicizzazione della società e degli stati svoltosi nei secoli XIX e XX, e il significato attuale dei termini, espressione della cultura e filosofia della società moderna sviluppatosi dal secondo dopoguerra in poi. Si riscontrano punti di vista diversi sul significato dei termini laicità e laicismo. Parte della dottrina ritiene i due termini sinonimi, anche se in genere prevale la tendenza a una distinzione filosofica propriamente detta dei due termini. Secondo questo punto di vista i due termini indicano due atteggiamenti diversi con cui lo Stato può stabilire i suoi rapporti con le varie religioni, il primo visto come aggressivo e negativo, il secondo neutrale e positivo. Nel senso stretto il laicismo nasce come tendenza ad escludere l’influenza della religione e, in particolare, del cattolicesimo e della chiesa cattolica dalla vita e dalle istituzioni civili e politiche.

Da parte della filosofia della chiesa cattolica il termine assume un significato negativo indicando un atteggiamento anticattolico, anticlericale ed anticristiano. In questa ottica lo Stato e la Religione sono considerati ambiti completamente separati, ossia senza nessun punto necessariamente in

Da una prima lettura sembra che l'organo giudiziario abbia voluto dare una direttiva, una specificazione di questo concetto tanto dibattuto, parlando di una laicità *relativa ed essenzialmente storica*<sup>44</sup>. L'impressione è che si sia dato maggior risalto alla dimensione storica culturale del paese, alle sue tradizioni e all'identità, trascurando altri aspetti rilevanti, che più volte la Corte Costituzionale ha messo in rilievo: quali imparzialità, neutralità, equidistanza.

Ora fin quando un simbolo viene difeso perché appartiene al patrimonio storico del paese e la sua esposizione viene confermata da una sorta di consuetudine diffusa, si è riusciti a legittimarli senza eccessivi sforzi, ma quando lo stesso simbolo viene ritenuto strumento idoneo a rappresentare valori civili su cui si fonda la laicità, allora sorgono problematiche di non facile soluzione.

È vero che il concetto di laicità è condizionato dalla storia, ma è altrettanto vero che in tal caso la nostra storia sta cambiando: il nostro paese è tenuto a farsi portatore non solo del sentire della maggioranza, ma anche della minoranza, in quanto la laicità deve non solo garantire la coesistenza di una pluralità di religioni, culture e tradizioni, ma deve altresì favorire la possibilità che ognuna di queste culture si riconosca nell'organizzazione statale.

Ciò premesso, sorge il dubbio che effettivamente le diverse culture, presenti sul territorio italiano, si riconoscano in una istituzione pubblica che assume il crocifisso come proprio simbolo, seppure quest'ultimo inteso nella sua nuova accezione data dal Consiglio. Tutto questo contrasta con lo stesso principio di laicità, inteso come eguaglianza ed uguale libertà (art. 2, 3, 7, 8, 19, 20 Cost.), il quale respinge criteri numerici<sup>45</sup> o sociologici (principi religiosi che entrano a far parte della comunità civile).

---

comune. Da parte del pensiero laico lo si assume come atteggiamento non polemico e di difesa di fronte al potere del clero nella vita politica, da un lato, mentre dall'altro lo si impegna per indicare opposizione a ogni idea di stato partatatore di una sua verità ed eticità. La laicità, intesa come valore di matrice cristiana, implica la neutralità dello stato di fronte alle confessioni religiose, in particolare sarebbe l'atteggiamento con cui lo Stato garantisce la libertà di culto ai fedeli delle varie religioni riconosciute dallo Stato e uno spazio effettivo in ambiti propri della vita pubblica (come ad esempio nell'educazione scolastica) alla tradizionale religione cattolica, vista come parte fondante della cultura. In questa ottica si ritiene che alcuni valori del cristianesimo siano propri della natura umana, come ad esempio il matrimonio monogamico fra persone di sesso diverso. Da questo ne deriverebbe una difendibilità di tali valori anche da un punto di vista legale.

<sup>44</sup> "Il concorso di questi molteplici fattori induce oggi a parlare al plurale di *modelli di laicità* corrispondenti a diverse traduzioni giuridico-istituzionali del medesimo principio o postulato di origine evangelica della separazione o distinzione tra sfera politica e dimensione religiosa in contesti sociali contrassegnati da un alto livello di secolarizzazione, abbandonando ogni pretesa velleitaria di far valere un unitario modello di laicità derivante una particolare tradizione storica o culturale." – PAOLO CAVANA, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), Aprile 2005, p. 3.

<sup>45</sup> Nelle questioni attinenti la coscienza delle persone, la Consulta ha stabilito che è illegittima ogni decisione basata sul criterio di maggioranza C. Cost. 440/95: "l'abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza". C. Cost. 329/97: "la Corte ha riconosciuto che un diritto inviolabile della persona, come il sentimento religioso, non può essere diversamente tutelato a seconda del maggiore o minore numero degli appartenenti a una data confessione".

Affermare che il crocifisso è idoneo ad esprimere «l'elevato fondamento dei valori civili» significa implicitamente riconoscere l'elevata funzione della religione nel fondare quei principi; è curioso notare come il giudice abbia attribuito l'aggettivo "elevato" non ai valori civili costituzionalizzati, ma al fondamento degli stessi. In sintesi si mette in evidenza, forse involontariamente, il nobile fondamento di questi valori: il cristianesimo. Così facendo si finisce per riconoscere l'alto valore della cultura e della civiltà cristiana, oscurando quelle minoranze e quelle culture<sup>46</sup> che, pur facendo parte della popolazione da generazioni, si vedono rappresentate da un simbolo che, per i valori che assume, non può certo dirsi laico<sup>47</sup>.

Bisogna dire anche che parte della dottrina sostiene che laicità, intesa come tutela della libertà religiosa, in regime di pluralismo confessionale e culturale, non comporta il diniego o l'abbandono delle proprie radici storico-religiose, poiché esiste un'identità italiana, forgiata dai principi del cattolicesimo, che non può essere né cancellata né negata. La stessa permanenza dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola deriva dal riconoscimento del «valore della cultura religiosa ... tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano...»<sup>48</sup>.

Di fronte a tale circostanza non si può contestare il dato di fatto che la religione cattolica ha contribuito alla formazione della nostra storia, dato innegabile<sup>49</sup>. In tale logica ben potrebbe essere il crocifisso simbolo di valori umanistici universalmente accettati.

Tuttavia l'insegnamento della religione cattolica assume rilevanza soprattutto in relazione al valore riconosciuto alla cultura religiosa, ed il cui insegnamento deve «avere dignità formativa e culturale pari a quelle delle altre discipline»<sup>50</sup>. In tal

---

<sup>46</sup> L'immagine religiosa "non può essere giudicata come un segno di tolleranza quanto piuttosto come un elemento di vera e propria divisione tra chi si sente protetto dalla sua presenza e chi invece avverte di essere escluso in quanto eterogeneo rispetto alla identità culturale e stabilità dalle istituzioni", LUCIANO ZANNOTTI, *ivi*, p. 337.

<sup>47</sup> "Il nuovo modello laico non può essere anche religioso come sta avvenendo in Occidente, in cui un ibrido modello laico religioso, ancorato a radici storico religiose, vuole accreditarsi attraverso la rivendicazione delle radici cristiane ... Sembra, a mio avviso, che si stia dimenticando il profondo travaglio storico-politico che ha generato lo storico modello laico occidentale come superamento del simbolo crociato, che ha segnato le crociate, la riforma protestante e le guerre di religione e la sua conquistata rilevanza nella tutela del diritto della libertà religiosa (per cui l'art. 10 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo) ... il modello storico laico, fondato sulla tutela dei diritti umani, ha costituito il postulato dell'Opera dell' ONU ed ha ispirato la codificazione delle Convenzioni regionali, giungendo al completamento di esso nella rivendicazione del principio della cittadinanza universale della persona fondata sui diritti umani. Degradare il modello laico storico ad una dimensione religiosa particolare significherebbe snaturarlo del suo valore universale e giuridico che lo pone al di sopra delle diversità, delle culture e delle religioni", MARIA GABRIELLA BELGIORNO, *I simboli dell'appartenenza religiosanell'epoca della postsecolarità*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), aprile 2005, pp. 4 e ss.

<sup>48</sup> RAFFAELE COPPOLA, *Il crocifisso e la laicità dello Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001.

<sup>49</sup> Pur non potendo "negare che questo sia anche uno Stato etico, portatore di cioè di valori che, pur potendo avere un fondamento nella religione, sono meglio garantiti da una posizione di assoluta asetticità", MARIO TEDESCHI, *Manuale*, cit., p. 100.

<sup>50</sup> Art. 4.1 D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

senso la religione cattolica dovrebbe «essere considerata solo per la sua idoneità allo sviluppo dei valori umanistici e quindi universalmente accettabili, non già come strumento di comunicazione controllata di uno specifico messaggio religioso»<sup>51</sup>. Ciò nonostante, l'opzionalità di tale insegnamento discende dalla consapevolezza che nella realtà concreta la separazione netta tra principi cristiani e dottrina cattolica non è così evidente, per cui, per evitare che la commistione tra messaggio religioso e “principi che fanno parte del patrimonio storico del paese”, generino problemi di costituzionalità in ordine alla libertà di coscienza, viene garantita la possibilità di scegliere di avvalersi o meno di tale insegnamento<sup>52</sup>.

Ora se la stessa commistione di valori è racchiusa nel simbolo del crocifisso che, come affermato dallo stesso Consiglio di Stato, esprime sia valori religiosi sia valori civili, non appare chiaro il motivo per cui l'insegnamento della religione cattolica è frutto di una scelta, mentre il crocifisso assume a simbolo dei principi costituzionali.

#### 4. Conclusioni

Il Consiglio di Stato, investito della delicata questione, si sarebbe potuto limitare semplicemente a dichiarare la non illegittimità delle norme inerenti l'esposizione del crocifisso, riprendendo le valutazioni già espresse nel parere n° 63/88, senza spingersi oltre. Così non ha fatto. Perché? Per preservare quel regime di favore che il Costituente ha riservato alla Chiesa Cattolica?

Aiuta pensare che la Costituzione non parla di alcun principio di laicità: afferma sì una libertà di culto e di religione, dichiara, altresì, il principio di aconfessionalità dello Stato, ma non riconosce una eguaglianza delle diverse confessioni religiose. Tant'è vero che il costituente preferì parlare di «eguale libertà» di tali confessioni davanti alla legge e non di “eguaglianza” delle stesse. Tale scelta sembra confermare la volontà di evitare una parificazione delle diverse confessioni religiose mantenendo un *favor* per la confessione religiosa cattolica anche in virtù della “maggiore diffusione di tale confessione nella popolazione ed all'ininterrotto radicamento di essa nelle tradizioni culturali e di costume diffuse nella penisola italiana. L'idea di laicità dello Stato intesa come obbligo alla assoluta neutralità in materia religiosa e di trattamento rigorosamente paritario delle diverse confessioni nello spazio pubblico è invece prevalsa nella giurisprudenza costituzionale più recente che ha «importato» in Italia la laicità di tipo francese, estranea alla nostra tradizione culturale, modificando il sistema costituzionale e sostituendosi, così, impropriamente, al legislatore di revisione”<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> ANTONIO VITALE, *Corso*, cit., p. 305.

<sup>52</sup> Concordato del 18 febbraio 1984, ratificato con Legge 25 marzo 1985, n. 121. Art. 9.2. “La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione”.

<sup>53</sup> MARCO OLIVETTI, *Crocifisso nelle scuole pubbliche: considerazioni non politically correct*, in [www.](http://www.)

Alla luce di tale dottrina, la sentenza del Consiglio viene vista come assolutamente rivoluzionaria del concetto di laicità delineato dalla Corte costituzionale; una decisione tendente ad annullare venti anni di giurisprudenza nel tentativo di affermare quello che alcuni autori chiamano “laicità cristiana”, o meglio “laicità all’italiana”.

A questo punto si avverte la necessità di individuare e decifrare la reale portata e le possibili letture del principio di laicità nell’ambito del sistema costituzionale e alla luce delle continue trasformazioni sociali.

In questo momento storico, caratterizzato dal progressivo mutamento del quadro sociale, è avvertita l’esigenza di confrontarsi sulle diverse esperienze: il bisogno di misurarsi con queste nuove realtà, cercando di adottare validi strumenti culturali e giuridici in grado di impedire ogni forma di inasprimento di conflitti e di irrigidimento di posizioni.

Sarebbe opportuno un intervento mediatore che, facendosi portatore delle diverse istanze provenienti dalla coscienza sociale, riuscisse a realizzare un adeguato equilibrio tra la tutela dell’identità nazionale ed il pluralismo socio-confessionale. Un equilibrio che sappia cogliere il fenomeno immigratorio come fonte di arricchimento culturale e non come minaccia per la tradizione storica-religiosa del paese<sup>54</sup>.

«Nessuna cultura può vivere se vuole essere esclusiva»: «... non penseremo mai nello stesso modo e vedremo la verità per frammenti e da diversi angoli di visuali, la regola della nostra condotta è la tolleranza reciproca. La coscienza non è la stessa per tutti. Quindi mentre essa rappresenta una buona guida per la condotta individuale, l’imposizione di questa condotta a tutti sarebbe un insopportabile interferenza nella libertà di coscienza di ognuno.»<sup>55</sup>

---

forumcostituzionale.it, 2001, p. 2. MARIO TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Scritti di diritto ecclesistico*, III ed., Giuffrè, Milano, 2000, pp. 69-70: “...Una sentenza della Corte Costituzionale non può tardivamente supplire il fatto che la Costituzione stessa non parla di laicità né stravolgere una politica ecclesiastica e una legislazione bilaterale per molti versi criticabile ma che costituisce un’indubbia realtà (...). È ipocrita paludarsi dietro di un manto, quello della laicità, sotto il quale v’è una società che completamente laica non è, come inutile sarebbe il ritorno ad uno Stato confessionale che l’attuale realtà storica non consente. La laicità resta una ideologia a livello tendenziale come tutte le ideologie, e relativa nel tempo e nello spazio, non certamente una panacea ma un concetto ancora da approfondire, rispetto al quale ogni tentativo di definizione sul piano giuridico risulta non solo arduo ma in contrasto con la legislazione e la realtà vigente che non consentono la si possono pienamente considerare quale parametro costituzionale delle questioni attinenti il fattore religioso.”

<sup>54</sup> “Il pluralismo non può dunque essere solo accettazione delle diversità in una convivenza fiacca e frammentata. Porta con sé la necessità di definire le regole di compatibilità e talora anche di coesione. È ormai evidente che la tolleranza non basta più: bisogna riconoscere e soprattutto includere, dice Rodotà (...). Il sistema democratico dispone degli strumenti per opporsi ad ogni forma di integralismo e di fondamentalismo e ha proprio il compito di elaborare modelli normativi di sintesi culturale.” LUCIANO ZANNOTTI, *Libertà di insegnamento e insegnamento della libertà, Quad. di Studi e Ricerche*, Firenze, University Press, 2001, p. 28.

<sup>55</sup> MOHANDAS KARAMCHAND GANDHI - “Young India”, 23 settembre 1926, Gandhi, in [www.italy.peacelink.org](http://www.italy.peacelink.org).



## Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 settembre 2006, n. 5658

**Insegnanti – Status di docente di religione – Non omologazione allo status di insegnante in posizione ordinaria**

**Insegnanti – Sessione riservata di esami di abilitazione – Graduatorie – Servizio dell’insegnamento della religione cattolica – Valutazione**

**Insegnanti – Legge n. 186/2003 – Specialità dello status di docente di religione**

**Insegnanti – Docenti in posizione ordinaria e docenti di religione – Questione di legittimità costituzionale – Infondata**

*La peculiarità della posizione di “status” del docente di religione in relazione ai differenziati profili di abilitazione professionale richiesti, alle distinte modalità di nomina e di accesso ai compiti didattici, alla specificità dell’oggetto dell’insegnamento, non ne consente l’omologazione agli insegnanti in posizione ordinaria (1).*

*L’insegnamento della religione non può essere valutato ai fini dell’ammissione alla sessione riservata di esami, perché detto insegnamento non trova corrispondenza nella dotazione di organico dei ruoli ordinari – essendo impartito, alla data di indizione della sessione riservata, con rapporto di lavoro a tempo determinato in virtù di incarichi annuali – e non trova, quindi, collegamento in una individuata classe di concorso; requisiti che devono entrambi caratterizzare, secondo quanto prescritto dall’art. 2 della legge n. 124/1999, l’anzianità didattica richiesta per l’ammissione alla sessione di abilitazione (2).*

*Il carattere di specialità della posizione degli insegnanti di religione trova conferma anche nella successiva evoluzione normativa, ove si consideri che con legge 18.07.2003, n. 186, sono state dettate apposite norme sullo stato giuridico di detti docenti, prevedendo l’istituzione di dotazioni di organico a livello regionale ed uno speciale concorso riservato per titoli ed esami per la prima immissione in ruolo (3).*

*Sussiste una diversità dei requisiti richiesti per gli incarichi di docenza “ordinari” e quelli relativi alla religione, quindi deve ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge n. 124/1999 per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97 della Costituzione (4).*

*Omissis (...)*

### FATTO E DIRITTO

1. Con l’impugnata sentenza il Tar ha respinto il ricorso proposto da un docente avverso il provvedimento del competente Dirigente del Centro servizi amministrativi di esclusione dalla sessione riservata di esami di abilitazione per l’insegnamento nelle scuole statali – indetta con O.M. n. 153 del 15.06.1999 in attuazione dell’art. 2

della legge 03.05.1999, n. 124 – nonché avverso l'art. 2 della menzionata ordinanza nella parte in cui ha stabilito che i servizi prestati nell'insegnamento della religione cattolica o delle attività alternative alla religione cattolica non sono validi ai fini dell'ammissione alla sessione riservata, in quanto né prestati su posti di ruolo, né relativi a classi di concorso.

Avverso tale decisione l'appellante ha proposto ricorso in appello, sostenendo il completo inserimento degli insegnanti di religione nell'istituzione scolastica e la loro piena assimilazione ed omologazione ai restanti componenti del corpo docente con possibilità, quindi, di valutare il servizio reso ai fini dell'ammissione alla sessione di esami riservata; ciò anche in base al principio di non necessaria corrispondenza della precedente esperienza didattica con la classe di abilitazione per la quale si concorre.

Ha inoltre sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 124/1999 per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97 della Costituzione.

2. Il ricorso in appello è privo di fondamento.

L'art. 2 della legge n. 124/1999 stabilisce che il servizio di insegnamento utile per l'ammissione alla sessione riservata di esami per il conseguimento dell'abilitazione e per il conseguente inserimento nella graduatorie permanenti *“deve essere stato prestato per insegnamenti corrispondenti a posti di ruolo e relativi a classi di concorso, con il possesso di specifico titolo di studio”*.

È noto che l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole italiane non universitarie di ogni ordine e grado è impartito in adempimento dell'impegno assunto dallo Stato italiano con l'art. 36 del Concordato del 1929, che ha trovato conferma nell'art. 9, comma secondo, della legge n. 121/1985, di ratifica delle modifiche introdotte dal Concordato medesimo.

Quanto ai soggetti abilitati ad impartire il predetto insegnamento l'art. 2, comma quinto, dell'intesa tra Autorità Scolastica Italiana e Conferenza Episcopale Italiana, approvata con d.P.R. 16.12.1985, n. 761, ha stabilito che *“l'insegnamento della religione cattolica ... è impartito da appositi docenti che siano sacerdoti o religiosi oppure laici riconosciuti idonei dall'ordinario diocesano, nominati dall'autorità scolastica competente, d'intesa con l'ordinario stesso”*.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha con orientamento costante ribadito la peculiarità della posizione di *“status”* del docente di religione in relazione ai differenziati profili di abilitazione professionale richiesti, alle distinte modalità di nomina e di accesso ai compiti didattici, alla specificità dell'oggetto dell'insegnamento, che non ne consentono l'omologazione agli insegnanti in posizione ordinaria (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 4447/2004; n. 5153 del 28.09.2001; n. 530 del 27.04.1999; n. 756 del 12.05.1994).

Con riferimento alla precedente sessione riservata di esami per l'abilitazione, questa Sezione aveva rilevato che, ai fini del computo del periodo di servizio necessario per l'ammissione alle sessioni di esame riservate per l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole, non può essere computato il servizio di insegnamento della religione nella scuola statale non esistendo rispetto a questo insegnamento, in considerazione del regime concordatario particolare operante nella materia, una classe di abilitazione o di concorso né uno specifico titolo di studio, ed essendo il titolo abilitante costituito dal certificato di idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano, e cioè da un'Autorità estranea all'ordinamento italiano (cfr. Cons. Stato, VI, n. 5153/2001, n. 1405/99; n. 667/90; n. 78/89).

Anche in relazione alla sessione di esami in questione, deve essere ribadito che



l'insegnamento di religione non trova corrispondenza nella dotazione di organico dei ruoli ordinari – essendo impartito, alla data di indizione della sessione riservata, con rapporto di lavoro a tempo determinato in virtù di incarichi annuali – e non trova, quindi, collegamento in una individuata classe di concorso; requisiti che devono entrambi caratterizzare, secondo quanto prescritto dall'art. 2 della legge n. 124/1999, l'anzianità didattica richiesta per l'ammissione alla sessione di abilitazione.

L'assenza di un ruolo ordinario e di una classe di concorso per la religione non consente, quindi, la valutazione dell'insegnamento della religione ai fini dell'ammissione alla sessione riservata di esami.

Ciò trova conferma nella "ratio" del sistema disciplinato dal menzionato art. 2, che al conseguimento dell'abilitazione fa seguire l'inserimento nelle graduatorie permanenti per il graduale assorbimento in ruolo, nella misura del 50 % prevista dall'art. 399 del t.u. n. 297/1994 e successive modificazioni, di posizioni di precariato che non si configurano omologhe a quelle dei docenti di religione, i quali beneficiano dello speciale regime stabilito dall'art. 2 dell'intesa tra Autorità Scolastica Italiana e Conferenza Episcopale Italiana.

Non rileva, inoltre, il richiamo del ricorrente al principio in base al quale il requisito di ammissione può essere maturato anche con servizio di insegnamento non corrispondente alla classe di concorso per la quale si chieda di conseguire l'abilitazione o l'idoneità.

L'insegnamento nelle varie classi di concorso presenta, infatti, le medesime caratteristiche quanto alle procedure di nomina (in base a graduatorie di merito) ed ai compiti didattici riconducibili e posti della dotazione di organico, aspetti che, per quanto in precedenza esposto, non si riscontrano con riguardo all'insegnamento di religione (cfr. in fattispecie analoga Cons. Stato, Sez. II, n. 1606 del 10.01.2001).

Con riguardo al richiamo a precedenti interventi normativi che hanno assunto a riferimento, ai fini dell'immissione in ruolo, servizi di insegnamento prestati indipendentemente dall'inserimento in apposite graduatorie approvate dall'Amministrazione della pubblica istruzione (docenti dei corsi popolari CRACIS; esperti degli istituti tecnici e professionali e sperimentali; docenti di attività pratiche, formative sperimentali), proprio la specialità della disciplina esclude che, dalla norma derogatoria, possa enuclearsi una regola di carattere generale valida per fattispecie non prese in considerazione dal Legislatore.

Il carattere di specialità della posizione degli insegnanti di religione trova del resto conferma nella successiva evoluzione normativa, ove si consideri che con legge 18.07.2003, n. 186, sono state dettate apposite norme sullo stato giuridico di detti docenti, prevedendo l'istituzione di dotazioni di organico a livello regionale ed uno speciale concorso riservato per titoli ed esami per la prima immissione in ruolo.

3. Deve, infine, ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 124/1999 per contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 97 della Costituzione, come già ritenuto dalla Sezione con riguardo a precedenti ed analoghe disposizioni (cfr. Cons. Stato, VI, n. 667/90; n. 5153/2001).

In ordine all'asserita disparità di trattamento che verrebbe riservata agli insegnanti di religione rispetto agli altri docenti, si rileva che, come è emerso dalle precedenti considerazioni, sussiste una diversità dei requisiti richiesti per gli incarichi di docenza "ordinari" e quelli relativi alla religione; ciò esclude la sussistenza di uguali situazioni regolate in modo diverso e la conseguente violazione dei principi costituzionali, invocati dall'appellante.

La diversità di disciplina sui requisiti per l'accesso agli incarichi e sulle modalità

di nomina dimostra che non si è in presenza di fattispecie fra loro identiche o quantomeno omogenee e che è invece giustificato il trattamento differenziato, contestato dal ricorrente.

Infine, si rileva che non risulta violato il principio di buon andamento dell'Amministrazione, perché al meccanismo idoneativo previsto dalla disposizione censurata, cui segue l'inserimento nelle graduatorie permanenti, è collegato il graduale assorbimento di situazioni di precariato che – per scelta del legislatore che non appare discostarsi da parametri di ragionevolezza – non si identificano nelle posizioni degli insegnanti di religione che hanno beneficiato della disciplina dettata dall'art. 2 dell'intesa tra Autorità Scolastica Italiana e Conferenza Episcopale Italiana.

Del resto, in relazione alla precedente sessione riservata di esami, analoga disposizione era stata ritenuta costituzionalmente legittima, in quanto la condizione dei docenti di religione rispetto a quella di altri insegnanti, è diversa perché la relativa prestazione è avvenuta sulla base di profili di qualificazione professionale non costituenti titolo di accesso ad altri insegnamenti (Corte Cost., n. 343/99, con cui è stato ritenuto che non contrastano con gli art. 3 comma 1 e 97 comma 1 Cost. gli artt. 2 e 11 d.l. 6 novembre 1989 n. 357, convertito con modificazioni dalla l. 27 dicembre 1989 n. 417, nella parte in cui, ai fini del reclutamento in ruolo, con concorso per titoli, dei professori precari, non assimilano al restante personale gli insegnanti di religione, escludendoli dalla sessione riservata di esami).

4. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

(...)

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso in appello (...)