

## La CEDU e il crocifisso: prodromi, motivi e conseguenze di una pronuncia tanto discussa

Fulvio Cortese\* – Silvia Mirate\*\*

SOMMARIO \*\*\* : 1. I fatti rilevanti; 2. La decisione della CEDU nell'ambito della sua giurisprudenza; 3. Gli effetti della sentenza dei giudici di Strasburgo e dei principi in essa affermati; 4. Alcune osservazioni finali.

1. In questo breve intervento ci si vuole occupare della recente sentenza con la quale la Seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU, 3 novembre 2009) ha condannato l'Italia nel caso *Lautsi*, per la violazione congiunta degli artt. 2 («*Diritto all'istruzione*») del Protocollo addizionale n.1, e 9 («*Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*») della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Si tratta, come facilmente si ricorderà, della ormai celebre sentenza sul crocifisso.

Le osservazioni che seguono non hanno lo scopo di affrontare in modo sistematico e compiuto il tema complesso del regime giuridico dei simboli religiosi nell'ambito dell'ordinamento italiano. Tanto meno esse si propongono di fornire in modo univoco un criterio finalmente risolutivo circa la controversa questione dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche<sup>1</sup>.

Si intende, più semplicemente, ripercorrere una storia processuale ben definita, al fine di ricordarne gli stadi e di comprenderne meglio gli esiti ultimi, soprattutto per quanto attiene, da un lato, al tenore e alla *ratio* delle motivazioni utilizzate dalla CEDU, dall'altro, alla riflessione sulle conseguenze operative che la decisione sovranazionale comporta.

Non si può, infatti, sottacere la circostanza che il dibattito presto apertosi sul tema appare spesso diretto a promuovere soluzioni preconcrete o sproporzionate, per eccesso o per difetto. Pertanto, qualche rilievo essenziale può riuscire di giovamento, quanto meno per tutti coloro che abbiano l'intenzione di assecondare ricostruzioni tecnicamente fondate.

In questa prospettiva, è indispensabile richiamare i fatti rilevanti della controversia.

Essa nasce al cospetto di un provvedimento con il quale il consiglio di un istituto comprensivo ha deliberato di lasciare esposti i simboli religiosi presenti

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico (Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento).

\*\* Ricercatore di Diritto amministrativo (Facoltà di Giurisprudenza, Università di Torino).

\*\*\* I paragrafi 1 e 3 sono attribuibili a Fulvio Cortese; il paragrafo 2 è attribuibile a Silvia Mirate; il paragrafo 4 costituisce il frutto di una riflessione condivisa da parte di entrambi gli Autori. Il testo è in corso di pubblicazione anche su *Dialoghi del Diritto, dell'Avvocatura e della Giurisprudenza*, rivista trimestrale di giurisprudenza e informazione a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia.

<sup>1</sup> In proposito i contributi sono innumerevoli: cfr., *ex multis*, la silloge raccolta da R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici (Atti del Seminario. Ferrara, 28 maggio 2004)*, Torino, 2004. Per un'analisi comparata cfr. AA. VV., *Religions and Public Law – Religions et Droit Public*, London, 2005, che offre testimonianza completa dei lavori che nel 2004 sono stati prodotti sul tema in occasione della *Reunion* annuale dell'*European Group of Public Law* (19-24 settembre 2004; Legrain, Grecia).

nella scuola (in particolare, i crocifissi posti nelle aule). I genitori di due alunni, avendo preventivamente richiesto al consiglio di optare per la rimozione di detti simboli, ricorrono al Tar territorialmente competente, impugnando il provvedimento citato e facendo valere, anche sulla base del principio di laicità dello Stato, la violazione della libertà religiosa dei due figli minori (in quel momento iscritti alle classi I e III).

L'azione concretamente esercitata non viene fondata sulla base della prospettazione di un *vulnus* alla libertà, positiva, di esprimere una propria specifica fede, diversa da quella cristiana cattolica, bensì sulla base dell'allegazione della libertà, negativa, di non subire alcun condizionamento religioso. I parametri di legittimità invocati sono gli artt. 3 e 19 della Cost., nonché l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>2</sup>.

Tale giudizio, però, non ha esito positivo<sup>3</sup>.

In primo luogo, il Tar afferma la propria giurisdizione, dal momento che, per il giudice amministrativo, il potere dell'amministrazione scolastica in merito all'organizzazione del servizio scolastico e dei suoi arredi complementari è potere ampiamente discrezionale, di fronte al quale la situazione soggettiva degli utenti sarebbe sempre qualificabile come posizione di interesse legittimo.

In secondo luogo, il collegio giudicante, passando all'esame del merito, rigetta il ricorso.

A tale conclusione il Tar perviene con lunga e "celebre" argomentazione, nella quale, tra l'altro, si sostiene:

- che, preliminarmente, croce e crocifisso, ai fini della decisione, dovrebbero considerarsi equivalenti;

- che le disposizioni pre-costituzionali (del 1924 e del 1928) – cui si riconduce l'obbligo di esporre il simbolo religioso *de quo* quale arredo scolastico, e sulla cui legittimità, nel corso del medesimo giudizio, la Corte costituzionale non si è pronunciata in quanto atti non qualificabili come aventi forza di legge (ord. n.389/2004<sup>4</sup>) – sarebbero da considerarsi attualmente vigenti;

- che il crocifisso (o la croce) ha comunque una indubbia valenza simbolica, di carattere storico-culturale e di carattere religioso;

- che comunque il principio di laicità vigente nell'ordinamento italiano non imporrebbe alle scuole di non esporre il simbolo;

- che tale simbolo, anzi, sarebbe materiale espressione di una cultura sostanzialmente laica, tesa alla promozione di principi di libertà, solidarietà ed eguaglianza, così come trasfusi anche nell'ambito dei principi costituzionali;

---

<sup>2</sup> Per un commento a tale disposizione cfr., tra i tanti, M. PERTILE, *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme garanzie, prassi*, Milano, 2006, 409 ss.

<sup>3</sup> Cfr. TAR Veneto, 22 marzo 2005, n.1110, in *Foro it.*, 2005, III, 329 ss. V. il commento (critico) di P. VERONESI, *La Corte costituzionale, il Tar e il crocifisso: il seguito dell'ordinanza n.389/2004*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Ma sia consentito rinviare anche ai rilievi (parimenti critici) di F. CORTESE, *Brevi osservazioni sul crocifisso come simbolo «affermativo e confermativo del principio della laicità dello stato repubblicano»*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>4</sup> Cfr., in proposito, la nota di A. PUGIOTTO, *Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

- che il crocifisso, pertanto, sarebbe simbolo affermativo e confermativo del principio di laicità dello Stato repubblicano<sup>5</sup>.

La sentenza è appellata dinanzi al Consiglio di Stato, il quale ne segue, facendola propria, l'intera argomentazione<sup>6</sup>.

Esaurito ogni rimedio interno all'ordinamento, i ricorrenti agiscono di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che si pronuncia con la sentenza surrichiamata.

2. La Corte europea giunge nel caso di specie a riconoscere in capo allo Stato italiano una violazione dell'art. 9 e dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 CEDU, muovendo da una lettura congiunta delle due disposizioni, interpretate alla luce dei propri precedenti in materia.

Fondandosi su di un orientamento costantemente espresso in passato, a mente del quale le norme convenzionali debbono essere interpretate nel loro insieme, in ragione di quel comune afflato di salvaguardia dei diritti fondamentali che anima l'intera Convenzione<sup>7</sup>, la Corte offre di tali norme una lettura creativa ed attualizzante che consente un'applicazione ampia del diritto all'istruzione, integrata e temperata con i limiti ed i contenuti di tutela della libertà di pensiero, coscienza e religione<sup>8</sup>.

Il diritto all'istruzione, che implica, nella seconda parte dell'art. 2 Protocollo n. 1 CEDU, l'obbligo per lo Stato di rispettare, nell'esercizio delle funzioni educative, il diritto dei genitori di assicurare educazione ed insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche, incontra, nell'interpretazione del giudice europeo, un arricchimento di contenuti attraverso il riferimento alle disposizioni dell'art. 9.

La libertà di religione, sancita in tale articolo, viene intesa sia da un punto di vista interiore come diritto di avere o di non avere un credo religioso, sia da

<sup>5</sup> La sentenza è stata oggetto di critiche analitiche da parte di molti interpreti. Per un'illustrazione delle critiche si richiami, a titolo esemplificativo, F. CORTESE, *Brevi osservazioni*, cit., *passim*.

<sup>6</sup> V. Cons. Stato, Sez. VI, 13 febbraio 2006, n.556, in *Foro it.*, 2006, III, 181 ss., con nota di A. TRAVI, *Simboli religiosi e giudice amministrativo*, che, pur segnalando le criticità relative all'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo, condivide la ricostruzione del principio di laicità effettuata dal Collegio. Per una discussione ragionata e diffusa del tema della laicità nella Costituzione italiana v. A. DI GIOVINE, *Laicità e democrazia*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), nonché, con stimolante quanto acuta *vis polemica*, M. AINIS, *Chiesa padrona*, Milano, 2009. Sul problema della giurisdizione v. anche Cass. civ., SS.UU., 10 luglio 2006, n.15614, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), con nota (critica) di F. CORTESE, *Crocifisso: la Corte di cassazione al cospetto del «potere autoritativo della P.A.»*.

<sup>7</sup> In tal senso v. per tutte Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 luglio 1968, che, nel caso *Linguistique Belge*, in *Serie A*, n. 6, 1968, pag. 30, par. 1, afferma come «les dispositions de la Convention et du protocole (P1) doivent être envisagées comme un tout». La lettura combinata delle disposizioni dell'art. 9 e dell'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU viene spesso anche affiancata dal riferimento all'art. 14 CEDU che sancisce il divieto di discriminazione. Per un'applicazione in tal senso cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 febbraio 2001, *Dahlab v Switzerland*, in *Reports*, 2001 – V, 447, su cui *infra* nel testo. Per un'analisi sul tema I. T. PLESNER, *Legal Limitations to Freedom of Religion or Belief in School Education*, in *Emory International Law Review*, 2005, 557, in part. 568 e ss.

<sup>8</sup> Sull'attività interpretativa della Corte europea dei diritti dell'uomo fondamentale è il contributo di F. SUDRE (dir.), *L'interpretation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1998. Al riguardo sia altresì consentito il rinvio a S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2007, 8 e ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

un punto di vista esteriore come diritto di esprimere il proprio credo religioso. In tale seconda accezione la libertà presenta un contenuto relativo, in quanto passibile delle restrizioni che, come precisa lo stesso articolo 9, siano stabilite dalla legge e risultino necessarie, in una società democratica, per la pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

È proprio con riferimento a siffatte restrizioni che la Corte di Strasburgo opera un bilanciamento fra diritto all'istruzione e rispetto della libertà di manifestazione del credo religioso. In particolare, il disposto dell'art. 2 del Protocollo n. 1 viene letto attraverso il riferimento alle stesse garanzie di tutela imposte quale limite alla libertà (relativa) di manifestare la propria religione.

Fondamentale diviene, dunque, in tale contesto il riferimento alla garanzia di una "società democratica", cui la decisione si riferisce proprio al fine di delineare il principio di pluralismo educativo, sul quale necessariamente deve essere improntata l'attività delle istituzioni scolastiche pubbliche<sup>9</sup>. Secondo la Corte il rispetto delle convinzioni dei genitori deve essere reso possibile attraverso un quadro educativo capace di assicurare «*un environnement scolaire ouvert et favorisant l'inclusion plutôt que l'exclusion*», in modo tale che la scuola possa essere considerata «*un lieu de rencontre de différentes religions et convictions philosophiques, où les élèves peuvent acquérir des connaissances sur leurs pensées et traditions respectives*»<sup>10</sup>.

È nell'ottica del rispetto di tale principio pluralistico che i giudici di Strasburgo affrontano la questione dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche.

La pronuncia esamina la questione suddividendone l'analisi in due passaggi motivazionali. In primo luogo la Corte compie un'attenta ricognizione dei principi sanciti nei propri passati orientamenti in tema di diritto all'istruzione e rispetto della libertà religiosa. Segue poi l'applicazione del *corpus* omogeneo di principi così ricostruito alla fattispecie oggetto di giudizio.

Per quanto attiene al primo profilo, la Corte europea ricorda nella sentenza una serie di precedenti dai quali emerge un'interpretazione del combinato disposto dell'art. 9 e dell'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU, che qualifica il diritto all'istruzione ponendo l'accento sui termini "obiettivo" e "neutrale".

Tali espressioni, costantemente presenti nelle evoluzioni giurisprudenziali della Corte, trovano l'origine del loro impiego nella pronuncia sul caso *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v Denmark* del 1976<sup>11</sup>. Di fronte alla denuncia di violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU sollevata da

---

<sup>9</sup> Il riferimento alla realizzazione di una società democratica come garanzia di pluralismo educativo compare già in Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 dicembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v Denmark*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), su cui *infra* nel testo, in part. par. 50; nonché in Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 agosto 1981, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), par. 63, che riconosce come: «bien qu'ill faille par fois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante».

<sup>10</sup> Così la sentenza in commento, par. 47, lett. c), della motivazione.

<sup>11</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 dicembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v Denmark*, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

alcuni genitori ricorrenti contro le disposizioni della legislazione danese che introducevano un corso obbligatorio di educazione sessuale nella scuola primaria, i giudici di Strasburgo limitano il diritto dei genitori di chiedere per i propri figli l'esenzione dalle attività scolastiche solo nel caso in cui tali attività consistano in un effettivo "indottrinamento", in grado d'influire sulla formazione psicologica e religiosa dell'allievo e condizionarne lo sviluppo di una attitudine critica. In tale giudizio la Corte europea getta le fondamenta delle successive pronunce in materia. L'educazione è legittima se fatta «*de manière objective, critique et pluraliste*»<sup>12</sup>. Le informazioni e le conoscenze diffuse a fini educativi in ambito scolastico devono essere fornite in modo critico ed oggettivo, al fine di assicurare in ogni caso quel principio di pluralismo, «*essentielle à la préservation de la "société démocratique" telle que la conçoit la Convention*»<sup>13</sup>. E nello Stato moderno, aggiunge ancora la Corte, è soprattutto attraverso l'istruzione pubblica che tale disegno pluralistico deve essere realizzato. La neutralità garantisce il pluralismo. Per tale via il diritto all'istruzione viene ad essere tutelato in rapporto alla (ed anche nel rispetto della) libertà religiosa, in modo tale da assicurare quell'esigenza di realizzazione di una "società democratica", che è condizione ed al contempo limite per l'espressione di tale libertà<sup>14</sup>.

Gli stessi principi sono poi affermati nel discusso caso *Campbell and Cosans v United Kingdom* del 1982<sup>15</sup>. L'infliczione di punizioni corporali in una scuola pubblica scozzese viene ritenuta una pratica che, anche se finalizzata secondo l'istituzione scolastica a scopi educativi, confligge con il rispetto del diritto dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni contrarie all'uso della violenza fisica. Tale diritto, sancito dall'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU, trova, secondo la decisione della Corte, la necessità della sua tutela attraverso un vero e proprio "obbligo" che la Convenzione pone in capo allo Stato. Un obbligo a carattere positivo, consistente nel rispetto delle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori nell'esercizio dell'attività di istruzione pubblica<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Così Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 dicembre 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v Denmark*, cit., par. 53 della motivazione.

<sup>13</sup> Così ancora la stessa pronuncia cit., par. 50 della motivazione.

<sup>14</sup> Analogamente *ex multis* cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 dicembre 1996, *Valsamis c. Grèce*, in *www.echr.coe.int.*, in cui si afferma che la partecipazione obbligatoria di allievi di una scuola pubblica ad una parata militare commemorativa di una ricorrenza patriottica nazionale non viola il diritto dei genitori di un allievo, Testimoni di Geova, di professare e trasmettere al proprio figlio l'assoluto pacifismo derivante dal proprio credo religioso. In tal caso, infatti, siffatta partecipazione non viene considerata come attività capace di condizionare l'obiettività ed il pluralismo dell'educazione e di impedire il libero sviluppo della coscienza religiosa del minore nella direzione indicata dalla fede professata dai genitori.

<sup>15</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 febbraio 1982, *Campbell and Cosans v United Kingdom*, in *www.echr.coe.int.* A commento J. LONBAY, *Rights in Education Under the European Convention on Human Rights*, in *The Modern Law Review*, 1983, 345. Cfr. altresì la seguente decisione sul quantum dell'equa riparazione, pronunciata ex art. 50 CEDU, Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 marzo 1983, *Campbell and Cosans v United Kingdom*, anch'essa reperibile al sito *www.echr.coe.int.*

<sup>16</sup> Nella pronuncia sul caso *Campbell and Cosans* cit., par. 37, la Corte ricorda come lo stesso testo dell'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU, che nei lavori preparatori presentava l'espressione "tenere in considerazione", ha riportato nella stesura definitiva il riferimento esplicito a siffatto obbligo positivo, nell'affermare che lo Stato "deve rispettare" il diritto dei genitori di assicurare

Il medesimo riconoscimento di tale obbligo in capo allo Stato compare nel più recente *Folgerø et Autres c. Norvège* del 2007, laddove è riconosciuta una violazione del medesimo art. 2 di fronte all'introduzione di un corso di religione nella scuola pubblica, per il quale la legislazione nazionale prevedeva soltanto la possibilità di una dispensa parziale. L'impossibilità di una dispensa totale per gli allievi figli di genitori non professanti la religione evangelico luterana (religione ufficiale dello Stato norvegese), unita alla considerazione della mancanza di una prova effettiva da parte del Governo sul carattere "obiettivo, critico e pluralista" delle conoscenze ed informazioni trasmesse in tale corso, costituisce un indebito impedimento all'esercizio del diritto sancito dall'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU.

Al riguardo va, peraltro, ancora rilevato come la Corte di Strasburgo, nella definizione di tale obbligo positivo di rispetto, imposto allo Stato dal testo dell'art. 2 della Convenzione, s'impegna a tratteggiarne i caratteri ed i contenuti non solo in rapporto al principio del pluralismo derivante dalle esigenze di una società democratica, bensì anche con riferimento al noto principio del margine di libero apprezzamento degli Stati contraenti, che, nel sistema convenzionale, costituisce una via attraverso cui realizzare un equilibrio fra istanze europee e tradizioni giuridiche nazionali<sup>17</sup>.

Nella giurisprudenza europea in materia la decisione di ogni singola fattispecie scaturisce dal bilanciamento operato caso per caso dalla Corte fra esigenze di pluralismo educativo (che devono essere realizzate al fine di attuare le condizioni per il rispetto del diritto all'istruzione di cui all'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU) ed attenzione al libero apprezzamento che i singoli Stati, in ragione delle peculiarità dei loro ordinamenti, devono poter mantenere nel disciplinare l'esercizio della funzione pubblica di educazione ed insegnamento.

Quest'opera di valutazione, ponderazione e contemperamento svolta da parte dei giudici della Convenzione al fine di individuare in ogni singola decisione il ricorrere o meno di una violazione dei diritti in essa sanciti, emerge chiaramente nel giudizio sul caso *Dahlab v Switzerland* del 2001<sup>18</sup>. Qui la Corte, affrontando la questione della libertà di un insegnante di scuola pubblica d'indossare il *hijab* islamico, valuta il potenziale impatto sulla coscienza religiosa degli alunni di quello che viene considerato un "simbolo religioso esteriore". Il divieto d'indossare tale indumento, imposto in nome del principio di laicità dalla legislazione dello Stato svizzero, viene riconosciuto quale

---

l'educazione e l'insegnamento secondo le proprie convinzioni religiose e filosofiche.

<sup>17</sup> Nell'ottica del principio di sussidiarietà, nel sistema della CEDU viene lasciato ai singoli Stati contraenti uno spettro di scelte possibili per realizzare in ambito interno i diritti e le libertà presenti nella Convenzione. Come ha riconosciuto la Corte fin dal caso *Swedish Engine Drivers' Union* del 6 febbraio 1976, in *Serie A*, n. 20, 18, par. 50, «the Convention does not impose to the Contracting States any given manner for ensuring within their internal law the effective implementation of its provisions». La verifica delle possibilità e della correttezza delle scelte effettuate dai singoli Stati nell'esercizio del loro margine di apprezzamento è, come dimostrano anche i casi in commento, opera della Corte. In dottrina *ex multis* AA.VV., *The Doctrine of the Margin of Appreciation under the European Convention on Human Rights: Its legitimacy in Theory and Application in Practice*, in *Human Rights Law Journal*, 1998, 1-36; R-ST. MACDONALD, *The Margin of Appreciation in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *International Law at the Time of its Codification, Essays in honour of Judge Robert Ago*, Milano, 1987, 187.

<sup>18</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 febbraio 2001, *Dahlab v Switzerland*, cit.

restrizione della libertà religiosa non eccessivamente sproporzionata in ragione del principio del margine di apprezzamento statale. Il fine perseguito dall'istituzione scolastica di garantire al suo interno una "*religious peace*", tale da evitare ogni possibile forma d'influenza religiosa da parte degli insegnanti della scuola pubblica sulla formazione dei propri studenti, diviene per la Corte europea la ragione che legittimamente giustifica la restrizione della libertà di manifestazione esteriore del proprio credo religioso tutelata ex art. 9 CEDU<sup>19</sup>.

In questo caso il margine di apprezzamento statale viene rispettato dalla Corte in quanto elemento utile a salvaguardare il principio di pluralismo educativo necessario per la realizzazione di una società democratica.

Diversa è invece la valutazione operata dal giudice europeo nel giudizio *Lautsi c. Italie*, oggetto del presente commento, poiché in tale caso il margine di libero apprezzamento statale si esprime nella volontà di mantenere all'interno dell'istituzione scolastica pubblica quello che viene ritenuto a Strasburgo un «*signe extérieur fort*» (il crocifisso), passibile di ingenerare un turbamento della garanzia di pluralità dell'educazione, anche religiosa, che deve connotare, ai sensi dell'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU, l'attività di educazione ed insegnamento. Il margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione ad ogni Stato contraente nell'attuazione dei diritti fondamentali in essa garantiti non viene, dunque, a costituire nella fattispecie un elemento sufficiente per non ritenere la sussistenza di una violazione degli stessi diritti da parte della legislazione nazionale.

Nel giudizio la Corte muove dall'applicazione dei principi costruiti nella materia *de qua* attraverso la propria precedente *case law*, già analizzata. Due, in particolare, i rilievi formulati dal giudice europeo:

1) la necessità di considerare le particolari caratteristiche della funzione dell'insegnamento, settore particolarmente delicato, tanto più in ragione della giovane età degli alunni che mancano ancora di spirito critico e quindi necessitano di un ambiente neutro ed oggettivo in cui sviluppare la propria coscienza ed acquisire la propria formazione;

2) la natura comunque religiosa del simbolo del crocifisso. La Corte insiste sulla rilevanza di tale aspetto, considerando come, anche riconoscendo il significato tradizionalmente assunto da tale simbolo nell'evoluzione storica, sociale e culturale dello Stato italiano, il crocifisso venga comunque avvertito da soggetti appartenenti ad altra religione o non professanti alcuna fede religiosa come elemento distintivo della religione cattolica.

Il rilievo della Corte è, peraltro, figlio di un *modus procedendi* caratteristico dei giudizi adottati dal giudice convenzionale. Anche con riferimento alla tutela di altri diritti proclamati dalla Convenzione (ad esempio per il principio di imparzialità del giudice che integra il diritto all'equo processo di

---

<sup>19</sup> Secondo la Corte, nella decisione cit., il divieto statale «pursued the legitimate aim of ensuring the neutrality of the State primary education system». L'elemento rilevante in tale fattispecie è proprio che ad indossare il velo islamico sia un'insegnante di scuola pubblica. L'argomento addotto dalla Corte europea è che gli insegnanti in una scuola statale, in qualità di "civil servants", non possono vestire in modo tale da mettere in discussione la neutralità dello Stato di fronte alla religione. Diversa è, infatti, l'ipotesi in cui ad indossare il velo sia una studentessa, che pur frequentando una scuola pubblica, non rappresenta lo Stato, ma agisce in qualità di semplice cittadina (così nel caso *Sahin v Turkey*, 29 luglio 2004, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

cui all'art. 6 CEDU<sup>20</sup>), la giurisprudenza di Strasburgo tende spesso ad adottare decisioni valutando l'ipotetica violazione *from an outsider's perspective*<sup>21</sup>. La violazione di una garanzia convenzionale può consistere nei giudizi della Corte non solo in un comportamento oggettivo, effettivamente tenuto in violazione del diritto convenzionale, ma anche in un' "apparenza" di violazione. È sufficiente cioè per i giudici di Strasburgo che un dato comportamento possa essere avvertito in apparenza, *ab externo*, come possibile violazione di un diritto fondamentale per essere considerato davvero tale.

La percezione del crocifisso come simbolo religioso e l'esposizione di tale simbolo nelle aule scolastiche possono ingenerare in determinati soggetti un'apparenza di non neutralità dello Stato italiano in rapporto al rispetto della libertà di avere o non avere un credo religioso ed in relazione al compito di pluralismo educativo cui la scuola pubblica deve necessariamente attendere nel contesto di una società democratica. La mera apparenza di non neutralità, ingenerata dalla forza che connota la portata religiosa del simbolo esposto nel particolare contesto dell'istituzione scolastica (la stessa che nel caso *Dahlab* fondava la legittimità del divieto per un'insegnante di scuola pubblica d'indossare il velo islamico<sup>22</sup>) giustifica in tale caso il riconoscimento della violazione delle garanzie convenzionali come risultanti dal combinato disposto dell'art. 9 e dell'art. 2, Protocollo n. 1, CEDU.

La Corte nella decisione non si sofferma, peraltro, sulla violazione dell'art. 14 CEDU che sancisce il divieto di discriminazione. Il motivo, invocato dalla ricorrente, viene qui ritenuto sostanzialmente "assorbito" dalla riconosciuta violazione delle altre due disposizioni convenzionali. Si tratta di una scelta decisionale già adottata in precedenza dal giudice europeo, per esempio nel caso *Folgerø* sopra citato, laddove il divieto di discriminazione viene avvertito come sorta di corollario al principio di pluralismo educativo che costituisce, nelle interpretazioni del giudice europeo, oggetto di primaria tutela nel contemperamento con il rispetto della libertà di manifestazione del credo religioso.

A differenza della conclusione cui era giunta la Corte nel summenzionato caso *Folgerø*, nella fattispecie i giudici di Strasburgo concedono di fronte alla violazione convenzionale anche il riconoscimento di una riparazione monetaria per il pregiudizio sofferto dalla ricorrente. La semplice constatazione della violazione in capo allo Stato italiano non viene, cioè, avvertita come equa

---

<sup>20</sup> In rapporto al principio d'imparzialità oggettiva del giudice come garanzia del diritto all'equo processo gli orientamenti della Corte europea trovano il loro fondamento nella decisione del 24 maggio 1989, *Hautschildt c Denmark*, in *Serie A*, 154, par. 48. In argomento cfr. J. P. COSTA, *Le droit au juge indépendant et impartial en matière administrative. Le principe vu par la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 2001, 514. Per un'analisi dei più recenti orientamenti del giudice europeo in materia si rinvia ancora a S. MIRATE, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 261 e ss.

<sup>21</sup> I. T. PLESNER, *Legal Limitations to Freedom of Religion or Belief in School Education*, cit., 570.

<sup>22</sup> In proposito va rilevato come nella stessa decisione sul caso *Dahlab* la Corte precisi come diverso sarebbe per l'insegnante indossare un gioiello raffigurante una croce, in quanto tale gioiello difficilmente verrebbe avvertito dagli studenti come simbolo «so strong of a religious expression». Diverso è ora il caso, affrontato dalla decisione *Lautsi* in esame, in cui sia il crocifisso ad essere esposto dalla istituzione pubblica nelle aule scolastiche. L'esposizione nella scuola statale contribuisce ad acuire la forza della valenza simbolica religiosa del crocifisso.

soddisfazione della pretesa addotta in giudizio, vista la mancata dichiarazione del Governo italiano (diversamente da quanto accadde per il Governo norvegese con riferimento alla riconosciuta intenzione di provvedere alla soppressione del corso di religione a frequenza obbligatoria) di essere pronto a rivedere le disposizioni nazionali relative alla presenza del crocifisso nelle aule scolastiche. La sentenza si chiude, quindi, con il riferimento ad un ipotetico e perdurante attrito fra la normativa italiana in materia e le garanzie convenzionali richieste al riguardo dal giudice europeo. Un attrito sulle cui possibili conseguenze pare necessario riflettere nell'analizzare gli effetti che la decisione della Corte potrà esplicare nel nostro ordinamento interno.

3. L'effetto pratico che la decisione della Corte europea può determinare all'interno del nostro ordinamento merita di essere esaminato, vuoi con riguardo alla statuizione di condanna che essa contiene, vuoi con riferimento ai principi che essa afferma. In proposito, alcuni punti fermi sono facilmente riassumibili<sup>23</sup>.

a) Con riguardo al caso di specie (ossia alla specifica controversia decisa nella sentenza qui annotata).

Innanzitutto occorre precisare che per poter discutere utilmente circa gli effetti di una sentenza della CEDU sulla fattispecie da essa conosciuta è necessario riscontrarne preliminarmente la definitività.

L'art. 44, comma 1, della Convenzione conferisce direttamente tale attributo soltanto alle sentenze della Grande Camera della CEDU. Nel nostro caso, però, la sentenza è stata adottata dalla Seconda Sezione, ossia da una delle Sezioni semplici.

Per quanto riguarda quest'ultima tipologia di sentenze, si prevede che esse diventino definitive: «*a. quando le parti dichiarano di non voler deferire la causa alla sezione allargata; o b. tre mesi dopo la data della sentenza, se non è richiesto il deferimento della causa alla sezione allargata; o c. quando il collegio della sezione allargata respinge la richiesta di rinvio formulata in applicazione dell'articolo 43*» (così sempre l'art. 44, comma 2).

Per ciò che interessa in questa sede, nel caso di specie si è verificata proprio quest'ultima opzione: la sentenza, attualmente, non è ancora divenuta definitiva, in quanto lo Stato italiano avrebbe formulato la richiesta di cui all'art. 43 («*Rinvio dinnanzi alla Grande Camera*»)<sup>24</sup>: «1. *Entro un termine di tre mesi a*

<sup>23</sup> In generale, sul tema dell'esecuzione delle sentenze CEDU v. l'ottima guida operativa curata dal Consiglio d'Europa: COUNCIL OF EUROPE, *The executions of judgments of the European Court of Human Rights*, Strasbourg, 2008 (II ed.), nonché M.W. JANIS, R.S. KAY, A.W. BRADLEY (eds.), *European Human Rights Law. Text and Materials*, Oxford, 2008 (III ed.), 829 ss. Con riguardo all'ordinamento italiano v., tra i tanti, il volume di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo (Atti del Seminario, Ferrara, 9 marzo 2007)*, Torino, 2007, e il contributo di G. SPADEA, *L'esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in Italia*, relazione italiana all'incontro annuale dell'AGATIF (Associazione dei Giudici Amministrativi tedeschi italiani e francesi), tenutosi a Trento il 3 ottobre 2008: [http://www.agatif.org/incontri/trento\\_2008.htm](http://www.agatif.org/incontri/trento_2008.htm).

<sup>24</sup> L'iniziativa è stata annunciata in diverse occasioni ufficiali, anche dal Presidente del Consiglio (v. soprattutto la conferenza stampa successiva al Consiglio dei Ministri del 6 novembre 2009, nel quale sarebbe stata adottata la decisione: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/crocifisso\\_sentenza/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/crocifisso_sentenza/)).

*decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in casi eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera. 2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli, e anche una grave questione di carattere generale. 3. Se il Collegio accoglie la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso con una sentenza».*

La sentenza in esame, quindi, potrà diventare definitiva soltanto laddove la richiesta di rinvio alla Grande Camera venga respinta.

Quanto alle sentenze definitive – e quindi sia con riferimento all'eventuale rigetto della richiesta di rinvio sia, in caso contrario, con riguardo alla sentenza della Grande Camera – il principio generale in materia di esecuzione è ricavabile da quanto previsto ex art. 46 della Convenzione («*Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*»):

*«1. Le alte Parti Contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti. 2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione».*

A tale formulazione, il Protocollo n.14, ratificato dall'Italia il 7 marzo 2006 ma non ancora entrato in vigore in mancanza della ratifica da parte della Russia, apporta le seguenti aggiunte:

*«3. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che la sorveglianza di una sentenza definitiva è intralciata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, esso può investire la Corte affinché si pronunzi su tale questione d'interpretazione. La decisione di investire la Corte è presa con voto a maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato. 4. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che un'Alta Parte contraente rifiuti di attenersi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, esso può, dopo aver messo in mora questa Parte e mediante una decisione adottata con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato, investire la Corte della questione dell'osservanza di questa Parte degli obblighi relativi al paragrafo 1. 5. Se la Corte accerta una violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini i provvedimenti da adottare. Qualora la Corte accerti che non vi è stata violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri, il quale decide di porre fine al suo esame».*

Come si può agevolmente constatare, la Convenzione prevede che sia lo Stato a doversi curare dell'esecuzione effettiva della sentenza all'interno del proprio ordinamento. Lo stato dell'arte è, per l'Italia, alquanto sconsolante.

In numerose occasioni, infatti, l'Italia è risultata incapace di ottemperare concretamente alle pronunce della CEDU (cfr. soprattutto, nella materia penale, il noto caso *Dorigo*<sup>25</sup>). Ciò ha condotto il Comitato dei Ministri a giudicare del tutto inadeguata la legislazione nazionale italiana, in quanto priva di strumenti

---

<sup>25</sup> In argomento v. A. GUZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

generali idonei a superare il vincolo dei giudicati nel frattempo formati circa le contrastanti statuizioni dei giudici interni<sup>26</sup>.

Di qui si è originata, nel frattempo, la proposizione di diverse iniziative di riforma, ipotizzate soprattutto in relazione alla necessità di introdurre nell'ordinamento processuale (in particolare in quello penale) ipotesi innovative e specifiche di revisione ovvero forme altrettanto nuove di impugnazione straordinaria, tali da consentire ai giudici interni, con riguardo a tutte le possibili tipologie di violazioni dei principi espressi dalla Convenzione, di sovvertire le soluzioni già consolidate e di garantire il rispetto delle sentenze CEDU<sup>27</sup>.

Di qui, contemporaneamente, si è manifestato anche lo sviluppo di interpretazioni evolutive e in certo qual modo "sperimentali" da parte della giurisprudenza della Corte di cassazione, sia civile sia penale, tese ad attribuire maggior forza alle statuizioni della CEDU ovvero a consentire, per l'esecuzione delle stesse, l'accesso al ricorso straordinario in Cassazione<sup>28</sup>.

Né sono mancate, questa volta con riguardo proprio al processo amministrativo, ipotesi dottrinali (per vero perplesse) volte a considerare eventualmente applicabile all'esecuzione delle sentenze sovranazionali il rimedio del giudizio di ottemperanza<sup>29</sup>.

Tali reazioni, però, hanno lasciato impregiudicato il problema delle violazioni sistematiche e strutturali della Convenzione, nel senso, cioè, che la pur utile predisposizione di istituti processuali *ad hoc* risulterebbe funzionale soltanto alla risoluzione dei singoli casi concreti nei quali vi è stata la sentenza della CEDU, non anche di tutte le fattispecie che sarebbero potenzialmente riguardate in modo determinante dai principi affermati in sede sovranazionale. Ciò è particolarmente "grave", del resto, proprio per le situazioni oggetto del potere amministrativo, destinate, per definizione, a riprodursi serialmente.

Si ricordi che la legge 9 gennaio 2006, n.12 (recante «*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*») nulla ha aggiunto, di particolare, al quadro finora descritto, poiché essa, con un'operazione di *lifting* normativo, ha semplicemente modificato l'art. 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400, con l'aggiunta della lett. *a-bis*), per la quale il Presidente del Consiglio: «*promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti*

---

<sup>26</sup> G. SPADEA, *L'esecuzione delle sentenze*, cit., 8 ss. ricorda, in proposito, la raccomandazione n.1684 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la risposta, molto critica nei confronti dell'Italia, successivamente adottata dal Comitato dei Ministri. Si rammenti, ma è dato di tutta evidenza, che il problema del giudicato nel frattempo formatosi non è situazione "patologica", bensì situazione del tutto presupposta dal sistema della CEDU, in quanto questo prevede il previo esaurimento dei rimedi di diritto interno.

<sup>27</sup> Sempre G. SPADEA, *L'esecuzione delle sentenze*, cit., *passim*, offre un'elencazione esemplificativa delle diverse iniziative legislative proposte nel corso del tempo.

<sup>28</sup> Una rassegna completa degli orientamenti giurisprudenziali così richiamati si trova in E. LUPO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale* (relazione presentata all'incontro di studio organizzato dal CSM a Roma sul tema "La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", 28 febbraio-2 marzo 2007), reperibile al seguente indirizzo: [http://appinter.csm.it/incontri/vis\\_relaz\\_inc.php?&ri=MTQwMzc%3D](http://appinter.csm.it/incontri/vis_relaz_inc.php?&ri=MTQwMzc%3D).

<sup>29</sup> Così l'auspicio formulato da G. SPADEA, *L'esecuzione delle sentenze*, cit., 19-20.

*Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce»<sup>30</sup>.*

Parimenti “innocua”, dal punto di vista della generale attitudine dell’ordinamento a dare concreto ed effettivo riscontro ai *dicta* di Strasburgo, è la modifica all’art.19 del d.p.r. 14 novembre 2002, n. 313, così come introdotta dal d.p.r. 28 novembre 2005, n.289, che, in materia di casellario giudiziale, ha prescritto l’obbligatorietà della menzione dell’estratto delle sentenze definitive della CEDU concernenti i provvedimenti giurisdizionali ed amministrativi definitivi delle autorità nazionali già precedentemente iscritti.

Maggiormente interessante è la prospettiva di “controllo” che la stessa CEDU ha avviato in seguito ad una risoluzione del Comitato dei Ministri del 2004, applicata, con riferimento all’ordinamento italiano, proprio in occasione di una vicenda di violazione sistematica e strutturale delle disposizioni convenzionali<sup>31</sup> (si tratta della famosa sentenza della Grande Camera nel caso *Scordino* del 29 marzo 2006 sulla conformità alla CEDU del calcolo dell’indennità di esproprio<sup>32</sup>).

In quell’occasione (ma anche in altre successive: v., ad esempio, il caso *Sejdovic*<sup>33</sup>) la Corte ha dimostrato di voler mettere concretamente in opera la pratica consistente, *in primo luogo*, nell’imposizione, allo Stato “recidivo” di misure generali, ed individuate come in una sorta di programma da seguire,

---

<sup>30</sup> Sulla base di questa nuova attribuzione è stato adottato il d.p.c.m. 1 febbraio 2007 («*Misure per l’esecuzione della Legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante disposizioni in materia di pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo*»), che delega gli adempimenti necessari al Dipartimento Affari giuridici e legislativi. Esso avrebbe, tra l’altro, i seguenti compiti:

- comunicare tempestivamente il contenuto della sentenza al Ministero dell’economia e delle finanze e all’Amministrazione interessata;
- invitare l’Amministrazione interessata a conformarsi alla sentenza stessa, suggerendo, se del caso, l’adozione di misure individuali o generali ritenute necessarie;
- coordinare e favorire l’individuazione di misure idonee ad evitare constatazioni di violazione della Convenzione.

Si noti che, a ben vedere, il compito del Dipartimento di invitare l’Amministrazione interessata a conformarsi non è del tutto irrilevante: ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se esso potrebbe giustificare l’esercizio eccezionale del noto potere officioso di annullamento straordinario d’ufficio, di cui è titolare il Governo proprio per le ipotesi in cui sia necessario garantire l’unità e la coerenza dell’ordinamento. E ci si potrebbe chiedere, analogamente, se, una volta trasmesso l’invito, ciò possa radicare nei soggetti privati concretamente interessati ad un’esecuzione favorevole della sentenza CEDU un interesse (legittimo) tale da consentire loro di indirizzare all’Amministrazione una coerente istanza e, in caso di silenzio, di adire il giudice amministrativo (ma di ciò, con tutta probabilità, si dovrebbe dubitare).

<sup>31</sup> Si veda la Risoluzione del Comitato dei Ministri n. (2004)3 “*Sur l’arrêts qui rélevent un problème structurel sousjacent*”, nonché, per il primo caso affrontato in tal senso dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, *Broniowski c. Polonia*, 22 giugno 2004, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). A commento cfr. V. ZAGREBELSKY, *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowski*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 8.

<sup>32</sup> Per un commento cfr., *ex multis*, R. CONTI, *Espropriazione legittima ed illegittima: il giudice nazionale “multilivello” alla ricerca dell’arca*, in *Corriere giur.*, 2006, 948 ss.

<sup>33</sup> Per una prima analisi di questa giurisprudenza v. A. GIANSAANTI, *Riflessioni in ordine all’efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti umani e agli obblighi di riparazione a carico dello Stato soccombente con particolare riguardo al caso Sejdovic c. Italia*, reperibile on line al seguente indirizzo: [www.sioi.org/Sioi/Giansanti.pdf](http://www.sioi.org/Sioi/Giansanti.pdf).

idonee ad impedire che la rottura della legalità convenzionale possa ripetersi in futuro<sup>34</sup>.

Con riferimento alla fattispecie decisa dalla sentenza qui annotata, la potenziale e facile reiterabilità della violazione può condurre senza dubbio a pronunce dello stesso tenore. Ciò ovviamente in relazione a statuizioni CEDU che, è bene ricordarlo, siano divenute definitive.

b) Con riguardo ai principi desumibili dalla motivazione della sentenza ed affermati dalla CEDU in applicazione di disposizioni convenzionali.

In merito a tale profilo, si deve evidenziare che la situazione è più facilmente districabile, se non altro per la nota circostanza che la Corte costituzionale, proprio prendendo atto dell'inefficacia diretta delle statuizioni giurisdizionali CEDU, e discostandosi, così, per certi versi, dai tentativi sperimentali avallati dalla Corte di cassazione o da alcune voci dottrinali in relazione al riconoscimento di una qualche efficacia diretta alle sentenze di Strasburgo (v. *supra*), è giunta, attraverso una lettura propulsiva del *nuovo* art. 117, comma 1, Cost., ad una ricostruzione alternativa, spinta dall'esigenza di evitare il protrarsi di violazioni costanti e difficilmente rimediabili (v. le sentenze n.348 e 349 del 2007<sup>35</sup>; ma v. anche la sentenza n.129 del 2008<sup>36</sup>).

<sup>34</sup> La Corte, nel caso *Scordino*, così si è espressa: «Pur ribadendo che lo Stato contraente rimane libero di individuare gli strumenti che ritiene più opportuni per adempiere alla propria obbligazione giuridica, la Corte ha individuato in sentenza taluni principi cui dovranno ispirarsi le riforme in materia onde porre termine a tale situazione di strutturale violazione della Convenzione. Innanzitutto – ha affermato la Corte – sarà necessario impedire tutte le occupazioni illegittime dei terreni e cioè tutte le occupazioni che siano o sprovviste dall'inizio dell'apposita autorizzazione o la cui autorizzazione sia successivamente annullata. In tale ottica, potrebbe ipotizzarsi di non autorizzare l'occupazione di un terreno se non quando venga stabilito che il progetto e i provvedimenti concernenti l'espropriazione siano stati adottati nel rispetto delle regole e siano assistiti da una previsione economica idonea a garantire un risarcimento rapido ed adeguato dell'interessato. Inoltre, lo Stato italiano dovrebbe scoraggiare pratiche non conformi alle regole della normale procedura di espropriazione adottando disposizioni dissuasive e perseguendo le responsabilità degli autori di dette pratiche. Per quanto concerne i terreni già occupati senza titolo e trasformati in assenza di un decreto di espropriazione, occorrerebbe sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente la restituzione del terreno. Solo laddove detta restituzione si palesi impossibile per plausibili ragioni individuate in concreto, lo Stato dovrà assicurare il pagamento di una somma corrispondente al valore venale. In aggiunta, lo Stato dovrà individuare adeguate misure finanziarie per risarcire i danni per le perdite subite, che non possano ritenersi coperte dalla semplice restituzione del bene o dal mero pagamento della somma corrispondente. In fattispecie come quella in esame, dunque, la Corte ribadisce la necessità che lo Stato garantisca ai cittadini lesi una piena restitutio in integrum e cioè una riparazione integrale del danno subito».

<sup>35</sup> Si tratta di pronunce assai note, con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che, contrariamente ai principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, prevedevano, ai fini del calcolo dell'indennità di esproprio o ai fini della quantificazione del danno da occupazione acquisitiva, criteri di valutazione assai lontani dalla considerazione del valore di mercato: cfr., *ex plurimis*, i commenti di A. RUGGERI, T.F. GIUPPONI, N. PIGNATELLI, D. TEGA, C. NAPOLI, G. PILI, D. SCHEFOLD, F. CORTESE, S. PENASA, tutti raccolti nel *Forum di Quaderni costituzionali*: <http://www.forumcostituzionale.it/site/content/view/56/46/>. Sia consentito rinviare anche a S. MIRATE, *CEDU, parametro di costituzionalità per l'indennità d'esproprio e risarcimento del danno da occupazione acquisitiva*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 163 ss.

<sup>36</sup> La sentenza, analogamente molto conosciuta, si sofferma sul problema dell'intangibilità del giudicato interno e rileva, sul punto, la formale inefficacia diretta, nell'ordinamento italiano, delle sentenze CEDU. Cfr. la nota di V. SCIARABBA, sempre nel *Forum di Quaderni costituzionali*. Il

La soluzione scelta dalla Corte costituzionale è, nella sua linearità, abbastanza semplice: poiché la Costituzione (art. 117, comma 1) impone al legislatore, sia statale sia regionale, il rispetto degli obblighi internazionali, le leggi in contrasto con le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretate ed applicate dalla CEDU, devono considerarsi costituzionalmente illegittime.

In altre parole: i principi affermati dalla CEDU circa l'interpretazione delle norme convenzionali possono assurgere al rango di parametro interposto della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge; l'unico controllo che la Corte costituzionale si riserva è quello concernente il rispetto, da parte delle norme convenzionali in questione, dei diritti e delle libertà fondamentali, oltre che dei principi supremi, previsti dalla Costituzione<sup>37</sup>.

Il punto merita attenzione, soprattutto laddove lo si voglia considerare nell'ottica della questione oggetto della sentenza sul crocifisso, poiché, in quest'ultimo caso, non si hanno leggi o atti aventi forza di legge, bensì disposizioni regolamentari o prassi consolidate. Potrebbe, quindi, sembrare, ad un primo e superficiale sguardo, che l'impostazione seguita dal giudice costituzionale non sia utilmente invocabile.

Ma così non è, in quanto anche la Costituzione – in questo caso intesa come comprensiva del parametro interposto – vincola il giudice che venga concretamente richiesto di pronunciarsi su provvedimenti o comportamenti svolti in applicazione di regolamenti che siano contrastanti con essa.

Il dato è di indubbio rilievo, poiché, ad esempio, e restando nell'ambito di un ipotetico e nuovo giudizio amministrativo sulla medesima fattispecie sui cui si è pronunciata la CEDU in tema di crocifisso, sia che si voglia considerare la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., ricostruito come sopra, quale violazione di legge, sia che si voglia considerare il mancato rispetto dello stesso parametro come violazione di principi generali dell'azione amministrativa, tali da determinare un'ipotesi sintomatica di eccesso di potere, l'esito della cognizione giurisdizionale dovrebbe consistere comunque nell'annullamento degli atti effettivamente adottati dall'amministrazione.

Si noti ulteriormente che questa soluzione, sia pur con qualche temperamento, può fondarsi non solo (o non tanto) sulla sentenza, che sia divenuta definitiva, con cui una Sezione semplice della CEDU si è pronunciata sul regime dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche italiane, quanto, potenzialmente, anche sulla giurisprudenza CEDU sulla quale quella stessa pronuncia si è fondata: anche tale giurisprudenza, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., può verosimilmente ed efficacemente orientare l'interpretazione delle disposizioni costituzionali rilevanti (artt. 3 e 19) e, di conseguenza, guidare l'accertamento del giudice circa la legittimità delle

---

testo è reperibile al seguente indirizzo: <http://www.forumcostituzionale.it/site/content/view/63/46/>. Cfr. anche V. SCARABBA, *La "riapertura" del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: questioni generali e profili interni*, in *Giur. cost.*, 2009, 513 ss.

<sup>37</sup> Per un'argomentazione *ante litteram* simile a quella svolta dalla Corte costituzionale, v., ad esempio, A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. cost.*, 2006, 491 ss.

disposizioni regolamentari che prevedono l'obbligo di esporre il simbolo e degli atti applicativi che ne costituiscano la puntuale esecuzione<sup>38</sup>.

4. Al termine di questi rapidi rilievi sono opportune alcune osservazioni conclusive.

Come si è potuto constatare, l'assenza del riconoscimento di una diretta efficacia, nell'ordinamento italiano, alle sentenze, anche definitive, della CEDU non esclude, in primo luogo, che, a fronte di violazioni reiterate, la stessa Corte europea torni a pronunciarsi obbligando lo Stato a mettere in pratica misure (non solo individuali ma anche) generali, finalizzate, cioè, a rimuovere le ragioni e le basi stesse delle situazioni contrarie alle disposizioni convenzionali.

In secondo luogo, poi, ed anche a prescindere dalla constatata definitività delle pronunce sovranazionali, il "fatto nuovo" consistente nella peculiare interpretazione proposta dalla Corte costituzionale nel 2007 circa il valore dei principi espressi dalla giurisprudenza CEDU quali principi interpretativi della Convenzione come parametro interposto di legittimità costituzionale (ex art. 117, comma 1, Cost.) consente in chiave "rafforzata" la proposizione di nuove controversie giurisdizionali per le stesse violazioni, dovendosi, cioè, ritenere che l'Amministrazione sia comunque tenuta al rispetto della Costituzione e dei suoi principi, anche in quanto "letti" attraverso la "lente" della CEDU.

Ciò è tanto più vero dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta in data 1° dicembre 2009. Il novellato art. 6 del Trattato UE prevede l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, ribadendo che i diritti fondamentali, in essa garantiti, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

La previsione comunitaria, seppur non implicando modificazioni nell'attuale disciplina degli effetti delle sentenze della Corte europea nei Paesi membri dell'Unione, sembra in ogni caso destinata a determinare un maggior impulso nell'attenzione da parte delle amministrazioni e delle giurisdizioni nazionali alla tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione. Il diritto comunitario, attraverso la propria normativa, nonché soprattutto negli orientamenti dei suoi organi giurisdizionali (Corte di Giustizia e Tribunale di primo grado), potrebbe in tal senso costituire un veicolo di più intensa circolazione all'interno dell'ordinamento italiano dei diritti e delle garanzie convenzionali e della loro interpretazione ad opera della Corte di Strasburgo. Al rispetto di tali diritti e garanzie dovranno attenersi non solo i giudici comuni nel definire i propri orientamenti giurisprudenziali, ma anche le pubbliche amministrazioni, chiamate fra l'altro dall' art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n.241, come modificata dalla legge n.15/2005, ad improntare la propria attività ai principi riconosciuti dall'ordinamento comunitario.

Simili profili consentono di evidenziare che gli orientamenti espressi dalla CEDU non possono essere comunque sottovalutati dalle Amministrazioni italiane, il cui ricorso, peraltro diffuso, ad ipotesi simboliche di azione temporanea e propulsiva (v. il caso delle molte ordinanze che i Sindaci di

<sup>38</sup> In questo senso si concorda con quanto preconizzato da Id., *ibidem*, in part. 504-505, il quale osserva che «il mancato rispetto di un orientamento giurisprudenziale di Strasburgo affermatosi nei riguardi di altri Paesi membri costituisce per lo Stato convenuto una *prima* violazione della CEDU, mentre il mancato rispetto di una condanna emessa nei propri confronti, costituisce per lo Stato una ripetizione della violazione della CEDU, anzi, una violazione *aggravata*».

diversi Comuni hanno adottato prescrivendo l'obbligo dell'esposizione del crocifisso) non solo si palesa discutibile per quanto da ultimo rappresentato, ma si manifesta ulteriormente illegittimo per essere del tutto estraneo all'ambito di applicazione (la sicurezza urbana) delle discipline, a loro volta discusse e controverse, che formalmente le consentono.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali