

## Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca

di Andrea Pugiotto

(La presente nota è pubblicata in *Diritto&Giustizia*, 2005, n. 3)

«Il contrasto tra l'obbligo di esposizione di un simbolo religioso come il crocifisso e il principio di laicità è talmente evidente che davvero non ha bisogno di grandi dimostrazioni». Così la memoria della parte privata [l'intera documentazione processuale è a tutti accessibile in [www.unife.it/amicuscuriae](http://www.unife.it/amicuscuriae)] che compila poi una motivata silloge dei diversi profili di incostituzionalità. Quella esposizione viola l'equidistanza dello Stato rispetto alle diverse religioni. Realizza, con la presenza di un simbolo religioso in un edificio *pubblico* destinato alla *pubblica* istruzione, quel rapporto di interferenza, sovrapposizione, dipendenza tra Stato e Chiesa escluso dall'art. 7 della Costituzione. Occlude, marcando uno spazio che dovrebbe restare neutrale, l'apertura pluralistica che il principio di laicità esige come condizione essenziale per un confronto dialogico tra le diverse convinzioni religiose. Rappresenta il retaggio di un disegno rotondamente confessionista dello Stato e del sistema della pubblica istruzione. Anche volendo secolarizzarlo connotandolo come simbolo dell'identità nazionale - operazione, peraltro, impossibile, residuando nel crocifisso una valenza innegabilmente religiosa - la sua esposizione si infrange contro l'art. 12 della Costituzione e la necessità di una specifica base costituzionale per la sua assunzione a emblema della Nazione.

Parto da questa presa di posizione - che condivido - per sottolineare come, superato lo scoglio dell'ammissibilità, la sorte della *quaestio legitimitatis* promossa dal TAR Veneto fosse prevedibilmente segnata. In questa luce, meglio si colgono le ragioni che hanno indotto la Corte costituzionale a decidere di non decidere: disattendere la costruzione proposta dal giudice *a quo* perché, «sotto ogni profilo, manifestamente inammissibile» appare infatti una scelta orientata dalla volontà di evitare le strettoie di un impegnativo giudizio di merito. Quel *non liquet* processuale è infatti un esito non obbligato, dunque voluto.

Secondo la Corte costituzionale, l'ordinanza di rinvio trasferisce impropriamente su disposizioni di rango legislativo una *quaestio* concernente in realtà norme regolamentari, con ciò aggirando l'art. 134 della Costituzione. Gli artt. 159 e 190 del testo unico sull'istruzione del 1994, parlando di arredi scolastici in relazione agli oneri finanziari gravanti sui Comuni, nulla dispongono in tema di esposizione del crocifisso nelle aule. Altrettanto vale per le norme regolamentari richiamate dal giudice *a quo*: se la tabella C cui rinvia l'art. 119 del r.d. del 1928 «contiene soltanto elenchi di arredi previsti per le varie classi», l'art. 118 del r.d. del 1924 addirittura «non si occupa dell'arredamento delle aule». Così ricostruito il quadro normativo, «il precetto che il remittente ricava dalle norme regolamentari non si desume nemmeno in via di principio dalle disposizioni impugnate» di rango legislativo e il preteso rapporto di integrazione tra fonte primaria e secondaria è, all'evidenza, assente.

*Per incidens*, l'argomentazione della Corte è ricalcata dall'atto di intervento del soggetto privato escluso dal giudizio principale eppure ammesso - con una delibazione davvero sommaria - al processo costituzionale. A dimostrazione della centralità del contraddittorio anche nel giudizio sulle leggi: il che imporrebbe sul punto *rationes decidendi* coerenti e non imprevedibili, come oggi sono e come il caso in esame conferma. Nelle condizioni attuali, il nuovo art. 4, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale si rivela davvero un guscio vuoto, dal contenuto normativo variabile caso per caso.

Vengo al punto. L'ordinanza sposa un sofisma, dove la costruzione argomentativa prescinde totalmente dalla valutazione di quanto sostenuto, riducendo il tutto a mera contesa verbale. La legge obbliga all'acquisto di arredi; tra questi le norme regolamentari (anche l'art. 118, incluso nel capo XII del r.d. del 1924, titolato «*dei locali e dell'arredamento scolastico*») comprendono il crocifisso; ma - suggerisce la Corte - né la legge né il regolamento dispongono la sua esposizione. C'è da chiedersi, allora, perché *debba* essere acquistato: per restare in dotazione, inutilizzato? L'arredo non è forse ciò che serve ad ammobiliare un ambiente? Per la Corte invece «il fatto che disposizioni legislative alludano all'arredo scolastico, ricomprendente anche i crocifissi, non comporta certo una specifica disciplina dell'uso dei medesimi» [come suggerito da G. Gemma, *Spetta al giudice comune, non alla Corte costituzionale, disporre la rimozione del crocifisso*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. Bin- G. Brunelli- A. Pugiotto- P. Veronesi, Torino 2004, 161]: perché, esiste forse la possibilità di un loro utilizzo diverso dall'affissione alle pareti? Fuori da ogni paralogismo, è lampante che dal *continuum* legge-regolamento derivi la possibilità di detta esposizione e che ciò, in concreto, significhi normalità e ordinatorietà

della presenza del crocifisso nelle aule scolastiche (come apertamente ammette l'Avvocatura dello Stato).

Diverso è il problema se tale *continuum* possa essere ricostruito in termini di diritto vivente di origine regolamentare sindacabile dal Giudice delle leggi (per come concretamente applicate). Continuo a pensare di sì, anche dopo il pronunciamento della Corte [in tal senso vedi già A. Pugiotto, *La Corte messa in croce dal diritto vivente regolamentare*, in *La laicità crocifissa?*, cit., 284 ss.]. La stessa ordinanza in esame, nelle pieghe della sua motivazione, offre ulteriori argomenti in tal senso.

Ad esempio, laddove sceglie di non rilevare l'assenza di un esplicito richiamo degli artt. 159 e 190 citati alle disposizioni regolamentari del 1924 e del 1928: confermando così che decisivo non è il rinvio formale fra i due tipi di norme ma il loro collegamento materiale, tale che «la disposizione regolamentare completa la portata normativa della disposizione primaria» [G. Di Cosimo, *Le spalle della Corte*, in *La laicità crocifissa?*, 127-128]. Non si giustificerebbero altrimenti sentenze - come le nn. 364/1990 e 257/1991 - dove la Corte ragiona di diritto vivente con riferimento a norme regolamentari *successive* alle disposizioni legislative impugnate (che, dunque, a quei regolamenti non potevano certo fare rinvio).

Meglio avrebbe fatto la Corte, poi, a valorizzare la natura di testo unico del decreto delegato sull'istruzione del 1994, come tale avente una funzione prevalentemente ricognitiva delle norme vigenti. Se di diritto vivente si può parlare soprattutto con riferimento alla legge ed al «suo» regolamento di attuazione [così, criticamente, R. Bin, *Inammissibile, ma inevitabile*, in *La laicità crocifissa?*, cit., 37], proprio questo era il caso all'esame dei giudici costituzionali. Gli artt. 159 e 190 impugnati, infatti, corrispondono - rispettivamente - all'art. 55 del r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, e all'art. 103 del r.d. 6 maggio 1923, n. 1054. E i due articoli dei regi decreti del 1928 e del 1924 altro non sono che le norme regolamenti di esecuzione di tali precedenti fonti primarie, recepite nel testo unico del 1994.

Inoltre è proprio la genericità delle disposizioni legislative impugnate - riconosciuta dalla Corte, laddove afferma che «il loro oggetto e il loro contenuto [attengono] solo all'onere della spesa per gli arredi» - ad esaltare l'attitudine della fonte secondaria a determinarne il significato vivente. Quell'obbligo di acquisto «risulta in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nelle fonti secondarie» (sent. n. 1104/1988), «trova applicazione attraverso le specificazioni espresse dalla normativa regolamentare» (sent. n. 456/1994). E una volta in dotazione, non ci sono alternative all'esposizione del crocifisso in aula.

La scelta dell'ordinanza n. 389/2004 va invece in altra direzione. In generale, la Corte costituzionale non abusa di una strategia argomentativa che la mette in grado di esprimere un giudizio di costituzionalità *in ordine* a fonti secondarie sottratte altrimenti al suo sindacato. Preferisce la compostezza del giudice che non esonda dalla sua competenza circoscritta dall'art. 134 della Costituzione, evitando così di sostituirsi alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi che l'art. 113, comma 1, della Costituzione assegna *direttamente* all'autorità giudiziaria [cfr. F. Benelli, *Il fine non giustifica il mezzo*, in *La laicità crocifissa?*, cit., 30 ss.].

Eppure, in questo caso più che in altri, la prudenza sembra altrimenti motivata. Il giudice *a quo* aveva evitato di impugnare direttamente le sole norme regolamentari, architettando un'ordinanza di remissione che Carlo Esposito avrebbe annotato con favore: e la perizia nella formulazione dell'atto di promovimento, in altre occasioni, si è rivelata decisiva per superare lo scrutinio stretto di ammissibilità [si mettano a confronto, ad esempio, i diversi esiti dell'ord. n. 43/1998 rispetto alle sentt. nn. 1104/1988 e 456/1994; oppure della sent. n. 26/1990 rispetto alla precedente n. 16/1975]. Chi pure ritiene che la necessaria calcificazione tra fonte primaria e secondaria si dia solo quando il ricorso alla norma regolamentare «è *assolutamente necessario* per poter dare applicazione» alla disposizione legislativa, riconosceva soddisfatta l'esigente condizione nel caso in esame [così G. D'Amico, *Il combinato disposto legge-regolamento di esecuzione dinanzi alla Corte costituzionale*, in *La laicità crocifissa?*, cit., 111-113]. Ma, soprattutto, bene farebbe la Corte ad aprire le porte del suo sindacato al diritto vivente regolamentare, quando in gioco è un diritto di libertà che trova denegata giustizia davanti all'autorità giudiziaria: qui va cercata la *ratio* più profonda dell'intuizione espositiana, che chiama la Corte ad accentuare il proprio ruolo di giudice dei diritti se messi in gioco dalla reiterata - ancorché incostituzionale - applicazione regolamentare. E' esattamente quanto accadeva nel caso in esame: se la *quaestio* sul diritto vivente regolamentare è giunta alle soglie di Palazzo della Consulta, è segno che nessun giudice ha nel frattempo annullato i regi decreti del 1924 e del 1928 e che le disposizioni legislative in tema di arredi scolastici continuano ad essere applicate sotto dettatura di quanto, a suo tempo, disposto dal governo Mussolini.

L'unico corollario sicuro dell'ordinanza n. 389/2004 è il suo effetto preclusivo: inutile riproporre una *quaestio* identica a quella ora respinta *in limine litis*, la Corte - è evidente - non ne vuole sapere. Oltre, la decisione in commento non

autorizza ad andare, priva com'è di una qualsiasi valenza interpretativa sul doppio versante del sistema normativo impugnato e del parametro costituzionale invocato. Nessuno dei nodi giuridici sul tappeto risulta così avviato a soluzione.

A cominciare dall'interrogativo se l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche abbia o meno base legislativa. La Corte è esplicita nell'escludere che gli artt. 159 e 190 del testo unico del 1994 giustificino un simile obbligo, attenendo «il loro oggetto e il loro contenuto *solo* all'onere della spesa per gli arredi». Se così fosse, l'esposizione deriverebbe in via esclusiva da norme regolamentari *in assenza di un espresso fondamento legislativo* [come già riconosciuto dalla Cass., IV sez. pen., 1 marzo 2000, n. 439]: il che si traduce in una palese violazione dei principi costituzionali di legalità sostanziale dell'amministrazione e di riserva di legge (assoluta, in materia di libertà religiosa, di coscienza e di pensiero di cui sono titolari alunni e genitori). Un rinvio in bianco della legge al regolamento può giustificarsi per arredi scolastici strumentali - dalla lavagna al pallottoliere, dalle incisioni alfabetiche e numeriche ai cartelloni con figure geometriche - non certo per un simbolo confessionale. Tuttavia [secondo C. Mirabelli, *Quel simbolo non è incostituzionale*, in *Avvenire*, 16 dicembre 2004] l'ord. n. 389/2004 non esclude che l'obbligo di affissione possa derivare da *altra* legge che, se correttamente individuata, potrebbe fare da traino ad una rinnovata *quaestio legitimitatis*. Quale sia, però, non è dato sapere. Forse l'art. 30, legge 28 luglio 1967, n. 641 [in tal senso G. Cimbalo, *Sull'impugnabilità delle norme relative all'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche*, in *La laicità crocifissa?*, cit., 76]: ma anch'esso, disponendo in ordine ai «sussidi per l'arredamento di scuole elementari e medie», realizza un rapporto con le norme regolamentari del 1924 e del 1928 non dissimile da quello ritenuto dalla Corte insufficiente per aprire le porte del suo sindacato.

L'esposizione del crocifisso, allora, ha base regolamentare? L'ordinanza in commento sembra escludere che gli articoli indicati dei regi decreti del 1924 e del 1928 siano stati oggetto di abrogazione, tacita o implicita. Se - come precisa la Corte - la clausola di salvaguardia delle disposizioni non incompatibili con il testo unico del 1994, stabilita nel suo art. 676, «può concernere solo disposizioni legislative, e non disposizioni regolamentari», la vigenza di queste ultime non può essere esclusa [cfr. S. Lariccia, *Garanzie e limiti della giustizia italiana per l'attuazione del principio di laicità*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>]. Di più non si può dire. Il vaglio sull'idoneità dell'atto impugnato ad essere scrutinato dalla Corte costituzionale, infatti, precede logicamente e cronologicamente quello sulla sua rilevanza: la decisione di inammissibilità, dunque, è muta sul vigore attuale delle norme regolamentari escluse dal sindacato ex art. 134 della Costituzione. Né va dimenticato che l'accertamento della vigenza di una norma è un problema di interpretazione finalizzata all'applicazione, dunque di competenza dei giudici i quali, si sa, hanno assunto posizioni non univoche circa la sopravvivenza delle norme regolamentari del 1924 e del 1928: ed è certo che il sofisma ora proposto dall'ord. n. 389/2004, laddove esclude addirittura un nesso tra dotazione e affissione del crocifisso, confonderà inutilmente il quadro applicativo.

Ancor meno loquace è l'ordinanza in commento sul versante del parametro di giudizio. Nel merito, il nodo della compatibilità tra principio di laicità e simboli religiosi nei luoghi pubblici, inedito per la giurisprudenza costituzionale, è stato sciolto diversamente nel dibattito dottrinale [cfr. i contributi ospitati in <file:///F:/www.forumcostituzionale.it/www.forumcostituzionale.html> e gli atti del seminario "preventivo" ferrarese *La laicità crocifissa?*, cit.]. Ciò perché il principio di laicità dello Stato viene diversamente declinato, ora in termini di necessaria equidistanza ed imparzialità, ora invece come non indifferenza verso le istanze religiose. Un'indicazione interpretativa sul punto da parte della Corte - non impossibile neppure all'interno di una decisione processuale d'inammissibilità - avrebbe aiutato a fare chiarezza. Il silenzio scelto dai giudici costituzionali renderà invece più problematico l'eventuale ricorso alla disapplicazione delle norme regolamentari incostituzionali, perché residueranno settori - della dottrina e della giurisdizione - che negheranno il necessario contrasto puntuale e diretto tra le due fonti. Analogo silenzio cade sulla possibilità di un'interpretazione adeguatrice dell'attuale quadro normativo, pure prospettata nella dialettica processuale: e questo nonostante la Corte - volendolo - avrebbe potuto argomentare l'inammissibilità della *quaestio* proprio contestando al giudice *a quo* di non aver esperito il tentativo di una pur doverosa lettura costituzionalmente orientata del sistema normativo impugnato.

Infine, nemmeno il nodo della competenza giurisdizionale - ora ridefinita dalle coordinate della sentenza costituzionale n. 204/2004 - trova eco alcuno nell'ordinanza in commento. E bene ha fatto la dottrina a segnalare subito il conseguente pericolo di «un'anarchia giudiziaria sia rispetto al merito sia alla competenza» [S. Ceccanti, *Crocifisso: dopo l'ord. 389/2004. I veri problemi nascono ora*, in <file:///F:/www.forumcostituzionale.it/www.forumcostituzionale.html>]. Ammaestrato dai precedenti [cfr. il comunicato del Quirinale, in data 27 ottobre 2003, in <http://www.quirinale.it>] e indotto a seguire il cattivo esempio dato ora dal Giudice delle leggi, non mi stupirei che un giudice di provincia o un tribunale regionale, investito del problema, cercasse per via interpretativa una fuga dalla competenza, pur di sottrarsi ad

una decisione su un problema così gravido di risvolti e implicazioni.

Dunque si navigherà a vista, lungo una rotta tracciata secondo una logica *case by case* inappagante su una questione così cruciale. Prospettiva apprezzata invece da chi auspica, in materia, soluzioni rimesse all'autonomia dei singoli istituti scolastici: l'assenza di una base di rango legislativo - riconosciuta nell'ord. n. 389/2004 - restituirebbe la decisione sulla presenza o meno del crocifisso nelle aule scolastiche all'«ambito dell'autonomia delle singole istituzioni e delle decisioni discrezionali degli organi direttivi delle medesime» [F. Margiotta Broglio, *Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso*, in <http://www.olir.it>]. E' sufficiente prefigurare gli scenari possibili di tale accomodamento, per scongiurarne la praticabilità: reintroduzione di una logica di maggioranza applicata ai diritti delle minoranze (espulsa dalla Costituzione: cfr. sent. n. 329/1997), proliferazione di simboli identitari, connotazione dei vari istituti scolastici a seconda della prassi adottata, obbligo a rendere pubblico un dato sensibile - le proprie convinzioni in ambito religioso - se non si intende subire passivamente la decisione dell'autorità scolastica, microconflitti di religione.

Al di là delle riserve sul merito, la mia impressione è che l'ordinanza in commento non avalli una simile deriva. La Corte, come già detto, conferma l'obbligo di acquisto in capo ai Comuni imposto dalle norme del testo unico del 1994 e non riconosce affatto l'avvenuta abrogazione delle norme regolamentari del 1924 e del 1928; tanto basta per ritenere esistente, in capo alle amministrazioni scolastiche, un preciso obbligo giuridico non derogabile: «le scuole *devono* essere dotate di certi arredi; tra questi arredi vi è il crocifisso. Nulla di più e di diverso» [così la memoria della parte privata]. Sul piano costituzionale, poi, è agevole segnalare come l'autonomia delle istituzioni scolastiche fatta salva dall'art. 117, comma 3, della Costituzione debba risultare circoscritta - nella fattispecie in esame - dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» (art. 117, comma 2, lett. c) e di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma 2, lett. n).

In teoria, almeno. Se c'è infatti un soggetto che non si sentirà chiamato in causa dal pronunciamento della Corte costituzionale, è proprio il Legislatore. L'ordinanza n. 389/2004 non contiene alcun monito al Parlamento. L'assenza di una qualsiasi indicazione ermeneutica sul rapporto tra laicità e simboli religiosi nei luoghi pubblici non incanala né sollecita alcun dibattito politico. L'effetto pratico, conseguente alla decisione costituzionale, di lasciare il crocifisso dov'è, induce all'attendismo e all'inerzia le forze politiche favorevoli allo *status quo*: perché affrontare le difficoltà e le incertezze di un *iter* legislativo, per ottenere un risultato già ora acquisito, attraverso una legge che - prevedendola espressamente - non potrebbe un domani sottrarsi ad un sindacato di costituzionalità, questa volta certamente ammissibile?

Questa afasia della Corte costituzionale è ciò che colpisce di più. Questo suo chiamarsi fuori da un problema (il principio di laicità, la dimensione simbolica in una democrazia pluralista, la neutralità dello spazio pubblico) cui altri giudici costituzionali non si sono invece sottratti [cfr. le sentenze del Tribunale costituzionale tedesco ed elvetico in [www.unife.it/amicuscuriae](http://www.unife.it/amicuscuriae)]. Plaudire alla scelta prudente della Consulta di rubricare una questione così sentita nel vissuto popolare a *political question* contro la pretesa di chi vorrebbe modellare i processi culturali con i processi giudiziari [cfr. F. P. Casavola, *Consulta: il crocifisso resta in classe*, in *Il Messaggero*, M. Olivetti, *Via italiana alla laicità*, in *Avvenire*, entrambi del 16 dicembre 2004], significa negare la dimensione squisitamente costituzionale del problema posto dal giudice *a quo*. Significa nutrire scarsa fiducia nella capacità delle forme procedurali e giurisdizionali, proprie dello Stato di diritto, di dare risposte razionali ad un'istanza di giustizia di rango costituzionale giuridicamente fondata. Saggezza e comune sentire, spesso, non sono sinonimi. E ricorrere ad un giudice - amministrativo prima, costituzionale poi - non è mai una provocazione, in uno Stato di diritto, né l'inizio di una guerra di religione.

Resta, alla fine, il dato di fatto di un crocifisso che, per ora, rimane inchiodato alle bianche pareti delle scuole. Non è chiaro se in forza di un obbligo regolamentare *ante Constitutionem*. O di una libertà di arredamento delle aule scolastiche. O addirittura - secondo l'ardita costruzione dell'Avvocatura dello Stato, non smentita - quale «vessillo della Chiesa cattolica, unico alleato di diritto internazionale nominato in Costituzione».

E' un esito che dovrebbe fare scandalo. Per il credente Cristo è il paradosso dell'eterno nel tempo, il Verbo fattosi uomo che annuncia e testimonia, come una cosa sola, crocifissione e resurrezione quali eventi di salvezza. Ridicolizzare il segno di un'escatologia ad arredo scolastico o a gonfalone rasenta la blasfemia. Così come secolarizzare la valenza simbolica del crocifisso, pur di confermarne l'esposizione nelle aule scolastiche, ne banalizza il significato più autentico. La rendita di posizione che, a tale prezzo, si vuol difendere - intuisce il non credente - deve allora valere molto.

Avanzo un'ipotesi. La *routine* conformistica della presenza di un simbolo cui si presta scarsa attenzione, che non richiede - fuori dal suo contesto - interrogazione o raccoglimento, appare ai più un'esposizione ininfluente. E tuttavia

quel gesto «è anche rituale, e sotto questo profilo comunica moltissimo, perché palesa ed esibisce a tutti l'appartenenza/sottomissione di tutti» al codice essenziale cui quel simbolo rinvia [così, in altro contesto, P. Flores D'Arcais, *Etica senza fede*, Einaudi, Torino 1992, 74]. In tal modo, attraverso la forza dell'abitudine, quel simbolo perde progressivamente il suo autentico valore escatologico ma acquista un possente significato ideologico di appartenenza confessionale. Condizione inaccettabile, «per chi resiste alla tentazione di trasformare in universali i propri simboli particolari ma preferisce piuttosto ricercare l'universale nella profondità della coscienza della propria condizione umana e nella ricchezza e pluralità dei simboli degli uomini» [R. Toniatti, *La vera sfida per i laici*, in *Corriere del Trentino*, 23 dicembre 2004]. Al fondo, la difesa del crocifisso nelle aule scolastiche risponde ad una logica tutta mondana.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali