

La fantasia al potere: le ordinanze sindacali sull'obbligo di esposizione del crocifisso nelle scuole

di Michele Turazza *
(8 giugno 2011)

1. Input (ministeriale) e output (le ordinanze creative dei sindaci).

“Non si tratta, pertanto, di ‘sindaci sceriffi’ ma quello che vogliamo creare – ha spiegato proprio il ministro [dell’interno Roberto Maroni] – è una sinergia sul territorio tra strutture di polizia, prefetti e sindaci. Questi ultimi, però, d’ora in poi avranno un ruolo da protagonisti per garantire la sicurezza sul territorio. I sindaci – ha proseguito Maroni – potranno utilizzare questi nuovi poteri per difendere l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Con il primo termine si intende l’integrità fisica della popolazione mentre con il secondo un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile. *Ora mi aspetto idee creative sulla sicurezza da parte dei sindaci*”¹.

Nel momento in cui un Ministro dell’interno auspica creatività in materia di sicurezza urbana è evidente come lo stesso invii ai primi cittadini un messaggio non equivocabile in ordine alla sostanziale assenza di limitazioni al loro potere di ordinanza. Poco conta che lo faccia contestualmente alla firma di un decreto² che dovrebbe porre paletti contenutistici, quando invece, al contrario, si limita a riportare due scarse e confuse disposizioni in materia. Nemmeno l’art. 54 del Testo unico enti locali³ – in base al quale era consentito ai sindaci di adottare ordinanze cd. ordinarie, e cioè sganciate da situazioni di contingibilità ed urgenza, per prevenire ed eliminare gravi pericoli minaccianti l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana – conteneva prescrizioni limitative della loro discrezionalità⁴.

I sindaci non si sono fatti attendere e, accogliendo immediatamente l’invito del titolare del Viminale – senza porsi alcun interrogativo sulla compatibilità del nuovo potere loro attribuito con la Costituzione⁵ – hanno iniziato a porre in essere numerosi provvedimenti (eccessivamente) creativi⁶, che hanno fin da subito suscitato l’interesse degli studiosi, non soltanto per gli ambiti materiali vastissimi sui quali andavano ad incidere, ma anche per i palesi profili di illegittimità che presentavano.

Già è stato scritto molto sulle ordinanze più note, contro i lavavetri del Comune di Firenze, o le cd. antiprostituzione dei Comuni di Verona e Roma, le quali hanno, tra l’altro, dato

¹ Il corsivo è aggiunto. Il passo è tratto dal resoconto della conferenza stampa del Ministro dell’interno, Roberto Maroni, in occasione della firma del suo decreto il 5 agosto 2008, reperibile sul sito www.interno.it.

² Decreto Ministero dell’interno del 5 agosto 2008.

³ D’ora in poi indicato con l’acronimo Tuel.

⁴ L’art. 54 del d. lgs. 267 del 2000 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale, proprio nella parte in cui consentiva ai sindaci l’adozione di ordinanze anche non contingibili ed urgenti, per violazione degli articoli 3, 23 e 97 Cost. (Sent. n. 115 del 7 aprile 2011, reperibile sul sito www.giurcost.org).

⁵ Condivisibile è l’opinione di BIN R., che parla di usi fondamentalisti e demenziali del potere di ordinanza (in *Un plauso al TAR Brescia (e un’invocazione ai Prefetti) – commento a TAR Brescia sent. 19/2010*, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it).

⁶ Si rinvia ai rapporti di Anci-Cittalia, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, I e II edizione, Roma, 2009. Per una rassegna dei provvedimenti più creativi costantemente aggiornata con notizie tratte dai principali quotidiani e dalle agenzie giornalistiche, si v. il blog “Ordinanza pazza”, all’indirizzo: <http://ordinanzapazza.wordpress.com>. Già il 6 agosto 2008, giorno successivo alla firma del decreto da parte del ministro Maroni, i principali quotidiani davano ampio risalto all’adozione delle prime ordinanze da parte dei sindaci e ai nuovi (presunti) poteri speciali attribuiti a questi ultimi; cfr., *ex multis*: *Le ordinanze “creative” dei supersindaci* (Corriere della Sera, www.corriere.it), *Città più sicure: superpoteri ai sindaci* (il Giornale, www.ilgiornale.it), *Nel primo giorno dei sindaci-sceriffi anche l’alt a chi fruga nei cassonetti* (La Stampa, www.lastampa.it).

origine ad interessanti pronunce giurisprudenziali⁷. Si proporrà, pertanto, una sommaria analisi di alcuni provvedimenti “creativi” meno conosciuti – e cioè quelli che impongono l’esposizione del crocifisso in spazi pubblici⁸, in particolare nelle aule scolastiche – mentre si accennerà soltanto alle implicazioni pratiche derivanti dall’applicazione del principio supremo di laicità nel nostro ordinamento⁹ e alle recenti decisioni sul tema della Corte europea dei diritti dell’uomo.

2. Un secondo *input*: le pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo.

L’evento che, a livello sovranazionale, ha fatto da detonatore alla creatività dei sindaci è stata la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (del 3 novembre 2009, procedimento n. 30814/06), sul caso *Lautsi e altri c. Italia*¹⁰, con la quale i giudici hanno stabilito che l’esposizione obbligatoria di un simbolo di una determinata confessione religiosa negli istituti di istruzione pubblica può essere limitativa sia del diritto dei genitori di

⁷ L’elenco è ovviamente incompleto. Per un’analisi di queste ordinanze e dei seguiti giurisprudenziali si rinvia, *ex multis*, a: MAZZARELLA M e STRADELLA E., *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana in materia di prostituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2010, pp. 237 ss.; LORENZETTI A., *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in LORENZETTI A. e ROSSI S. (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 191 ss.; BEDESSI S., *Le ordinanze per la sicurezza urbana*, in *Sicurezza urbana. Rivista giuridica di polizia*, n. 1/2010, pp. 33 ss.; TERRACCIANO U., *Le ordinanze anti lucciola. Le iniziative dei sindaci, le decisioni del T.A.R. e della Corte costituzionale, le iniziative della Guardia di finanza*, in *Sicurezza urbana*, cit., pp. 64 ss.; STRIPPOLI V., *Le ordinanze anti-prostituzione, il modello di Viareggio*, in *Sicurezza urbana*, cit., pp. 83 ss.; TERRACCIANO P., *La prostituzione tra tentativi di proibizione e tentativi di regolamentazione*, in *Rivista di polizia. Rassegna di dottrina tecnica e legislazione*, n. VII, Luglio 2010, pp. 433 ss.; NOBILE R., *Le ordinanze del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in *Comuni d’Italia*, n. 4 del 2009, pp. 42 ss.; VERGINE F., *Dopo il decreto 5 agosto 2008, le ordinanze che hanno fatto discutere*, in *Comuni d’Italia*, cit., pp. 62 ss.; PALAZZI F., *Tutela dell’incolumità pubblica e della sicurezza urbana: profili giurisprudenziali*, in *Comuni d’Italia*, cit., pp. 69 ss.; MAGGIORA E., *Le ordinanze negli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 399-414; PIAZZA M., *Ordinanza anti-prostituzione per il “buon costume” o scostumatamente anti-costituzionale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, V, 2008; BEDESSI S. e DESII E., *Le ordinanze in materia di sicurezza urbana*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2010, pp. 133 ss.

⁸ Sulla storia del significato del crocifisso e delle questioni relative alla sua esposizione negli edifici pubblici, v. LUZZATTO S., *Il crocifisso di Stato*, Einaudi, Torino, 2011.

⁹ Sul punto, si rinvia, *ex multis*, a: BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *La laicità crocifissa. Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Giappichelli, Torino, 2004; VETRANO C., *Laicità ed integrazione alla luce della giurisprudenza più recente*, in SALERNO G.M. (a cura di), *I diritti dell’altro. Un’analisi comparata dei processi di integrazione nell’area euromediterranea*, eum, Macerata, 2008; POLCHI V., *Da Aborto a Zapatero. Un vocabolario laico*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 52-54; RODOTA’ S., *Perché laico*, Laterza, Roma-Bari, 2009; PENA-RUIZ H., *Dio e la Repubblica. Filosofia della laicità*, Effepi Libri, Monte Porzio Catone, 2008. Interessanti, a fini del presente lavoro, anche le riflessioni di COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 76, che afferma: “Il simbolismo di imposizione pubblica è uno strumento di potere. Tanto quanto l’ossessione per le origini, per le radici, la proposta in termini vincolanti di simboli di riconoscimento della propria identità denota la volontà di privilegiare alcuni elementi – culturali, religiosi, linguistici – a scapito di altri, di assolutizzarli invece di relativizzarli o di contestualizzarli storicamente. [...] La società multiculturale ha [...] evidenziato la raggiunta inidoneità dei simboli religiosi ad assolvere la funzione simbolica del mettere insieme: essi ormai dividono [...]”. Si v. inoltre BRUNELLI G., *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza religiosa: le regole della neutralità*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI. Atti del XXII Congresso annuale Napoli 26-27 ottobre 2007*, Cedam, Padova, 2008, pp. 275 ss., spec. pp. 299 ss.

¹⁰ Su tale pronuncia v., *ex multis*, GUAZZAROTTI A., *Il crocifisso visto da Strasburgo*, in *Studium Iuris*, n. 5/2010, pp. 494-502 e CORTESE F. e MIRATE S., *La CEDU e il crocifisso: prodromi, motivi e conseguenze di una pronuncia tanto discussa*, reperibile su www.forumcostituzionale.it. Il 28 gennaio 2010, il Governo italiano ha chiesto il rinvio del caso davanti alla Grande Camera, secondo l’art. 43 della Convenzione e il 1° marzo 2010 il collegio ha accettato la richiesta.

educare i propri figli secondo le proprie convinzioni, sia del diritto degli alunni di non credere¹¹. In reazione a tale pronuncia, numerosissimi sindaci – mediante una discutibile auto-attribuzione del ruolo di difensori dei valori della religione maggioritaria e delle “tradizioni locali” così duramente, secondo l’opinione degli stessi primi cittadini, messi in discussione nella sentenza – hanno adottato un profluvio di ordinanze per imporre ai presidi l’esposizione della croce nelle aule scolastiche¹².

Il dibattito sul punto si è peraltro riaperto in occasione della sentenza della Grande Camera del 18 marzo 2011, (alla quale si riserverà qui soltanto un rapido accenno), che ha ribaltato la pronuncia di primo grado, affermando che, pur essendo vero che il crocifisso è essenzialmente un simbolo religioso, “non sussistono tuttavia nella fattispecie elementi attestanti l’eventuale influenza che l’esposizione di un simbolo di questa natura sulle mura delle aule scolastiche potrebbe avere sugli alunni”¹³; in altre parole, la Corte lo considera un simbolo “passivo”, e le scelte relative alla sua esposizione o meno nelle aule scolastiche rientrano “nell’ambito del margine della discrezionalità dello Stato”¹⁴.

Anche alla luce di quest’ultima sentenza, che mette fine definitivamente al caso *Lautsi e altri c. Italia*, non cadono i rilievi di illegittimità delle ordinanze in esame (adottate nel 2009), in quanto la Grande Camera ha giudicato soltanto sulla compatibilità dell’affissione della croce con i principi della Convenzione. Resta comunque da verificare se tali atti abbiano potuto produrre efficacemente effetti nel nostro ordinamento, dal momento della loro adozione fino alla recente sentenza della Corte costituzionale (n. 115 del 2011), che ha dichiarato l’illegittimità parziale dell’art. 54 del Tuel, causando di conseguenza la caducazione di tutte le ordinanze cd. ordinarie nel frattempo emanate dai primi cittadini nei loro comuni.

3. La fantasia al potere: rassegna di ordinanze sindacali sull’esposizione del crocifisso nelle scuole.

Uno dei primi sindaci che ha adottato un’ordinanza “per esposizione crocifisso nelle scuole e sedi istituzionali”¹⁵ è stato il primo cittadino di Zibello, piccolo comune in provincia di Parma: numerosi e gravi rilievi di illegittimità possono essere sollevati sull’atto in esame, palesemente viziato. Innanzitutto manca, nel preambolo, ogni riferimento normativo, per cui non si capisce in base a quale fonte il sindaco l’abbia adottato: sono presenti soltanto generici riferimenti alla “simbiosi inscindibile da sempre” che legherebbe il Cristianesimo alla storia dell’Italia e al crocifisso quale simbolo di “offerta di amore, di pace, espressione di valori civili e culturali dello Stato italiano”; la sua rimozione, inoltre, “significherebbe

¹¹ La Corte, nella sentenza in esame, ha ravvisato la violazione dell’art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 (diritto all’istruzione) esaminato congiuntamente all’art. 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione) della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

¹² Per un elenco dei Comuni che hanno adottato le ordinanze sull’obbligo di esposizione del crocifisso, v. <http://www.uaar.it/news/2009/11/18/tutte-ordinanze-pro-crocifisso-dei-comuni-italiani>. E’ stato possibile reperire soltanto alcune ordinanze sul crocifisso, in quanto non tutti i siti internet istituzionali consultati riportano la totalità dei provvedimenti adottati dai vari organi dell’ente. Inoltre, a espresse richieste di accesso agli atti e invio di copia degli stessi, non sempre è stata data risposta.

¹³ Cfr. *Crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche italiane: la Corte non constata violazioni*. Comunicato stampa a cura della Corte europea dei diritti dell’uomo, n. 234 del 18.03.2011, p. 3, reperibile sul sito www.echr.coe.int. Sulla sentenza, cfr. CARLASSARE L., *Crocifisso: una sentenza per l’Europa ‘non laica’*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011, reperibile su www.costituzionalismo.it; PAZZAGLIA G., *Ego te absolve: l’esposizione del crocifisso non costituisce violazione della Convenzione. Riflessioni sulla (poco) convincente posizione della Corte dei diritti dell’Uomo*, reperibile su www.democrazialegalita.it e MANCINI S., *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, reperibile su www.forumcostituzionale.it.

¹⁴ Cfr. *Crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche italiane*, cit., p. 4.

¹⁵ Ordinanza del Sindaco di Zibello n. 31 del 5.11.2009, prot. n. 5409.

negare l'appartenenza a questa tradizione di benessere morale e civile", ma non viene specificato a quale tradizione si faccia riferimento. Nel dispositivo, oltre all'ordine di esposizione nelle scuole e nelle sedi istituzionali del territorio comunale, viene "dato atto che la spesa per l'acquisto dei crocifissi sarà a totale carico del Sindaco"¹⁶, prevedendo altresì l'immediata notifica del provvedimento al dirigente scolastico locale e l'invio dello stesso al "Ministro della Pubblica Istruzione Maria Stella Gelmini"¹⁷. Sono completamente omesse non solo le sanzioni amministrative nel caso in cui non sia rispettata l'ordinanza, ma anche le modalità di impugnazione¹⁸. Non è azzardato affermare che il provvedimento del sindaco di Zibello sia, più che viziato, addirittura inesistente, essendo del tutto sprovvisto del nucleo minimo degli elementi fondamentali richiesti agli atti amministrativi; chiara è, invece, la sua valenza simbolica (testimoniata anche dalla previsione dell'invio dell'atto, per conoscenza, al Ministro) di adesione ai "valori" delle forze politiche di maggioranza e del Governo.

Gli stessi rilievi possono essere proposti anche con riferimento ad un ulteriore provvedimento¹⁹, simile al precedente, adottato dal sindaco di un altro comune del parmense, Bardi, il quale ha però aggiunto un generico richiamo al d. lgs. n. 267 del 2000: è del tutto superfluo aggiungere che, anche in tal caso, le motivazioni in diritto appaiono insufficienti in quanto inadeguate ad indicare in base a quali norme l'ordinanza viene adottata. Nel dispositivo è imposta "l'affissione del crocifisso negli uffici di tutti gli edifici pubblici di proprietà comunale" (viene da chiedersi se le aule scolastiche siano classificabili come "uffici") ed è altresì disposta l'affissione dell'ordinanza "sul territorio comunale" e la sua trasmissione agli organi di vigilanza. Assenti del tutto le modalità di impugnazione dell'atto.

Leggermente più articolate le motivazioni in fatto contenute nell'ordinanza del Sindaco di Scarlino²⁰, comune in provincia di Grosseto, in seguito (foto)copiata *in toto* dai primi cittadini di Cicciano (Napoli), di Chiusa Sclafani (Palermo) e di San Bonifacio (Verona)²¹. Le affermazioni di principio in ordine all'opportunità di mantenere esposto il crocifisso sono le consuete; esso sarebbe l'emblema di "valori civilmente rilevanti che ispirano il nostro Ordine costituzionale, emergono dalle norme fondamentali della Carta costituzionale, sono base del nostro convivere civile, delineano la laicità propria dello Stato a prescindere dalla religione seguita dagli alunni [...]", oltre ad esprimere "in Italia, in chiave simbolica, l'origine religiosa di valori civilmente rilevanti quali tolleranza, rispetto reciproco, valorizzazione della persona, libertà, solidarietà, rifiuto di ogni discriminazione"²². Tra le motivazioni in diritto, sono richiamati i "regolamenti del 1924 e

¹⁶ Non viene precisato se con fondi del Comune o personali.

¹⁷ In realtà, la denominazione corretta è: Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

¹⁸ Ricorso al Tar territorialmente competente o ricorso straordinario al Capo dello Stato.

¹⁹ Ordinanza del Sindaco di Bardi. Nella versione presente sul sito internet del Comune non sono indicati né data di adozione né numero di protocollo.

²⁰ Ordinanza del Sindaco di Scarlino n. 174 del 5.11.2009.

²¹ Le Ordinanze del Sindaco di Cicciano n. 65 dell' 11.11.2009, del Sindaco di Chiusa Sclafani n. 76 del 18.11.2009 (sulla qualche v. *infra*) e del Sindaco di San Bonifacio n. 194 Reg. Ord. del 19.11.2009 sono infatti del tutto identiche a quella adottata a Scarlino, compresi gli errori nei riferimenti normativi. Anche tale prassi deprecabile dell' "ordinanza fotocopia" è indicativa dell'uso distorto (e per nulla consapevole) che i primi cittadini fanno del delicato potere loro attribuito: i provvedimenti adottati, che – dovendo essere legati alle contingenze locali da affrontare, diverse da comune a comune – dovrebbero caratterizzarsi per unicità ed originalità, sono invece utilizzati come meri "manifesti politico-elettorali", identici per contenuti e forma.

²² Sul punto, v. le lucide osservazioni di BIN R., *Inammissibile, ma inevitabile*, reperibile sul sito dell'A., www.robertobin.it, che argomenta: "Non voglio neppure controbattere alla tesi per cui il crocifisso sia, non già un simbolo religioso, ma un simbolo di valori universali dell'umanità. Qualsiasi tifoso della Juventus o del Milan è spontaneamente indotto a credere che i suoi colori (e valori) trascendano la propria fede e rappresentino un faro per tutti: tifosi sono, e questo basta. I tifosi, si sa, leggono poco, se non le gesta dei propri eroi: un po' di letteratura yiddish forse basterebbe a far loro capire che cosa provavano gli ebrei russi o polacchi quando vedevano avanzare la croce, preannuncio del pogrom; non mille, ma cent'anni fa, sin

1927 sugli arredi scolastici²³ e addirittura il “Decreto Maroni sulla Sicurezza, siglato il 5.08.2009²⁴, che, però, non contiene alcun riferimento all’obbligo di esposizione dei simboli religiosi negli edifici pubblici. Da notare, tra l’altro, come la Corte costituzionale – al momento dell’adozione delle ordinanze in esame – si fosse già espressa da alcuni mesi, pur in un *obiter dictum*, sui nuovi poteri dei sindaci (ex art. 54 del Tuel), fornendone un’interpretazione restrittiva e limitandoli soltanto a quelli “finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati”²⁵: è dunque evidente come la citazione del decreto del ministro Maroni sia del tutto inconferente. Non si può non sottolineare, inoltre, come venga mal formulato, nelle premesse, il richiamo alla nota ordinanza della Corte costituzionale n. 389 del 2004²⁶: secondo il sindaco, essa avrebbe dichiarato inammissibile la questione sollevata dal Tar Veneto sui regi decreti del ventennio che imporrebbero l’affissione del crocifisso²⁷, in quanto essi non violerebbero, di fatto, i principi di imparzialità e laicità dello Stato. In realtà, la Corte non entra nel merito della questione, ma la dichiara, appunto, inammissibile, poiché sollevata su fonti secondarie²⁸ e, come tali, inidonee al sindacato di legittimità costituzionale.

Anche a Saluggia (Vercelli), il sindaco ha adottato un’ordinanza per l’esposizione del crocifisso²⁹, invitando al contempo a rispettare l’immagine religiosa (ma solo nei locali dove essa viene esposta) ed auspicando che “analoga iniziativa [a quella comunale] venga adottata anche in tutti i locali ad uso privato abitazioni comprese”. Nelle motivazioni in diritto vengono citati il Tuel e lo Statuto comunale, mentre è degno di nota, per la sua singolarità, che l’imposizione del crocifisso sia giustificata “indipendentemente dalla laicità dello Stato italiano” (*sic!*), così scordando che il principio di laicità è stato definito dalla Corte costituzionale non solo supremo (e quindi sottratto a revisione costituzionale), ma addirittura costitutivo, assieme ad altri, della stessa forma di Stato delineata nella Costituzione della Repubblica³⁰.

poco prima che si affacciasse Hitler, anch’egli sotto le insegne di una croce”.

²³ I riferimenti normativi corretti sono i seguenti: R.D. n. 1297 del 1928 e R.D. n. 965 del 1924. E’ dubbio che questi regolamenti siano tuttora vigenti, in quanto in aperto contrasto col principio (supremo) di laicità dello Stato: così BIN R., *Inammissibile, ma inevitabile*, cit. Si sofferma sulla mancanza di un referente legislativo “specifico” dei regolamenti in questione, CASUSCELLI G., *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e “regola della precauzione”*, reperibile sul sito www.olir.it, pp. 9-14, secondo cui essi sarebbero illegittimi per svariati profili, oltre che direttamente in contrasto con la Costituzione. *Contra* BACCARI R., *Vigenza e validità delle norme sull’esposizione del Crocifisso delle aule scolastiche*, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it, secondo il quale sarebbero invece, non soltanto vigenti, ma anche pienamente conformi al principio di laicità dello Stato. Efficacemente (e provocatoriamente) TOSI R., *Il crocifisso, il pallottoliere e gli altri arredi scolastici*, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it, dopo aver riportato il contenuto dei regolamenti, fa notare che, se è vero che i regolamenti in questione non sono stati abrogati, “si rende quindi necessario che gli organi competenti provvedano alla dotazione di *orologi murali finti, con lancette spostabili* e degli altri arredi mancanti, senza dimenticare *l’Albo d’onore degli alunni che non meritano rimproveri per poca pulizia della persona*, oggi destinato ad un uso più frequente rispetto al passato, considerando la maggiore diffusione dell’acqua calda”.

²⁴ In realtà il decreto citato è del 2008. Manca, invece, il richiamo al Tuel.

²⁵ Corte cost. sent. n. 196 del 2009, pt. 10.2 cons. in dir.

²⁶ L’Ordinanza della Corte costituzionale n. 389 del 13.12. 2004 è reperibile sul sito www.giurcost.it al quale si rinvia anche per la copiosa rassegna di commenti.

²⁷ In realtà la questione di legittimità costituzionale è sollevata dal Tar Veneto con riferimento ad una serie di disposizioni di rango primario.

²⁸ “ [...] l’impugnazione delle indicate disposizioni del testo unico si appalesa [...] il frutto di un improprio trasferimento su disposizioni di rango legislativo di una questione di legittimità concernente le norme regolamentari richiamate: norme prive di forza di legge, sulle quali non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, né, conseguentemente, un intervento interpretativo di questa Corte”. (Corte cost. ord. ult. cit.).

²⁹ Ordinanza del Sindaco di Saluggia n. 61/09 del 9.11.2009.

³⁰ Corte cost. sent. n. 203 del 1989. Cfr. COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, cit., pp. 19-53.

Se nell'ordinanza del sindaco di Ceresara (Mantova)³¹ si ritrova un'antologia delle motivazioni di cui si è appena dato conto (crocifisso come sintesi di valori civili, storici e culturali, ecc.), oltre che un generico richiamo al Tuel³², in quella del sindaco di Gallio³³ (Vicenza) sono state inserite le ricorrenti deboli argomentazioni, sia pure con alcune particolarità. In primo luogo, ricordando come il simbolo della croce sia "emblema di valore universale della civiltà e della cultura cristiana", si cade in una chiara contraddizione: se è emblema di *una* cultura, quella cristiana, non può per definizione essere nel contempo anche *universale*³⁴. Eccentrico, inoltre, è un punto inserito nel preambolo, che, secondo il sindaco del vicentino, renderebbe quasi giuridicamente vincolata l'adozione dell'ordinanza: "Tenuto conto che in particolare nel Comune di Gallio esiste lo *Jus Patronatus* disciplinato dall'articolo 10 dello Statuto comunale, che rafforza ancor di più per le nostre genti il valore del crocifisso che appartiene a tutti noi, perché da noi esiste un 'comune tessuto cristiano'". Ma in cosa si sostanzia concretamente lo *Jus patronatus*? Esso costituirebbe una consuetudine consistente, secondo lo Statuto, "negli interventi da parte del Comune di Gallio di recupero, manutenzione, conservazione, ristrutturazione delle Chiese Parrocchiali relativamente alle parti esterne delle stesse e loro pertinenze. Sono sottoposti agli stessi interventi le residenze dei Parroci"³⁵. Cos'abbia a che fare questa singolare "consuetudine" con l'obbligo di esposizione del crocifisso, non viene spiegato. Inoltre, non si accenna nemmeno ai possibili profili di contrasto con un'altra disposizione del medesimo Statuto comunale³⁶, a meno che i numerosi richiami alla religione in essa contenuti non si intendano esclusivamente con riferimento a quella cattolica.

L'ordinanza del sindaco di Tarzo (Treviso)³⁷ segue lo schema classico delle precedenti, con le solite considerazioni sull'opportunità di esporre il crocifisso, già esaminate; nel preambolo viene però inserita una lunghissima nota sulla laicità, ricopiata integralmente dalla mozione presentata dal Gruppo consigliere Lega Nord della Regione Autonoma Trentino Alto-Adige³⁸, secondo la quale "il crocifisso potrà svolgere, anche in un orizzonte laico, diverso da quello religioso che gli è proprio, una funzione simbolica altamente stimolante, a prescindere dalla religione professata dai cittadini". Esso sarebbe, inoltre "un simbolo storico idoneo ad esprimere l'origine e il fondamento di molti valori laici che sono a fondamento della nostra cultura e fatti propri dalla nostra Costituzione. Quale altro simbolo potremmo trovare, che si presti più di esso, ad indicare il fondamento dei valori civili che caratterizzano la laicità dello Stato?". La risposta, in realtà, è contenuta nell'art. 12 della Costituzione.

Il sindaco di Catenanuova (Enna)³⁹ ripropone l'ordinanza fotocopia di cui si è dato conto sopra, integrata, però, da inedite motivazioni. Vi si legge che l'esposizione del crocifisso è

³¹ Ordinanza del Sindaco di Ceresara n. 34 del 9.11.2009, prot. 5481.

³² In nessuno dei provvedimenti sino a questo momento analizzati è stato espressamente citato l'articolo 54 del Tuel.

³³ Ordinanza del Sindaco di Gallio n. 46 del 12.11.2009, prot. 6069.

³⁴ Senza alcun significato giuridico, inoltre, ai fini della legittimità dell'atto in esame, è l'inserimento nelle premesse dell'affermazione secondo la quale la "Croce è il segno di una storia che non muore, ma che continua di padre in figlio".

³⁵ Art. 10 Statuto del Comune di Gallio, reperibile su www.comune.gallio.vi.it.

³⁶ Art. 5 commi 1 e 2 lett. e): "Il Comune riconosce il valore fondamentale della persona umana, e ne tutela la vita e la crescita nella comunità. A tal fine: [...] riconosce la fondamentale importanza della cultura e della religione per la crescita personale e comunitaria dei cittadini: riserva pertanto attenzione particolare alle strutture educative e religiose e ne appoggia le tradizionali iniziative e manifestazioni; conserva e valorizza le testimonianze storiche, culturali e religiose locali".

³⁷ Ordinanza del Sindaco di Tarzo n. 1020/2009 del 12.11.2009.

³⁸ La mozione, datata 8 luglio 2009, è stata poi riproposta senza modifiche al Consiglio provinciale di Macerata e a quello Regionale delle Marche dallo stesso consigliere, Enzo Marangoni. E' scaricabile dal sito: www.padaniaoffice.org.

³⁹ Ordinanza del Sindaco di Catenanuova n. 69 del 24.11.2009.

regolamentata dal decreto legislativo n. 297 del 1994⁴⁰: tale normativa, che seguirebbe “la tradizione del nostro Paese”, sarebbe “retaggio di norme più antiche come il R.D. 26-4-1928 n. 1297 (Approvazione del regolamento generale sui servizi dell’istruzione elementare) ed il R.D. 30-4-1924 n. 965 (Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media)”. E’ da rilevare, però, come il decreto legislativo citato non disponga alcunché in merito all’esposizione del simbolo religioso nelle aule scolastiche. Non si comprende, infine, come il semplice riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 3, 7, 8 e 19 della Costituzione possa suffragare le già deboli motivazioni del preambolo a favore dell’affissione della croce, dal momento che il sindaco non si preoccupa di argomentare oltre.

In tutte le ordinanze passate in rassegna, dunque, si tenta goffamente di giustificare l’imposizione del crocifisso mediante il richiamo al suo “valore simbolico”, alla sua “valenza universale”, al suo esprimere “valori civili e laici”, in cui tutti dovrebbero riconoscersi. In altre parole, esso sarebbe il simbolo della stessa identità nazionale: ma più si connota in tal senso, più tale simbolo “si scontra con un preciso ‘muro’ costituzionale, posto da un articolo della Costituzione [...]: l’art. 12. Sì, perché prescrivere in costituzione i colori della bandiera a questo è servito, a irrigidire l’emblema della nazione, il suo simbolo identitario, impedendo che una maggioranza politica (o religiosa) determinata vi aggiunga i suoi ‘simboli’: e di ciò i nostri costituenti erano perfettamente consapevoli [...]. Ed è per questo che, se qualcosa deve sopravvivere degli arredi prescritti dal regio regolamento, solo il tricolore si salva”⁴¹.

4. Più che illegittime, inesistenti.

I profili di illegittimità delle ordinanze esaminate – al di là del merito delle stesse – sono evidenti, come già non si è mancato di sottolineare a più riprese nel corso della loro analisi.

E’ doveroso ribadire che la riforma del 2008 al potere di ordinanza dei sindaci non legittimava questi ultimi ad adottare provvedimenti (d’urgenza od ordinari) su qualsiasi ambito materiale⁴². In particolare, l’art. 54 Tuel consentiva al sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare provvedimenti, anche contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, ma solamente “al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana”. E’ assai arduo comprendere come l’imposizione tramite ordinanza di un simbolo religioso in uffici e scuole comunali possa essere finalizzata alla tutela dei predetti beni⁴³. E, di conseguenza, non è affatto azzardato sostenere che tutte queste ordinanze sui crocifissi – adottate in assoluta

⁴⁰ Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 recante “Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado”.

⁴¹ BIN R., *Inammissibile, ma inevitabile*, cit., che riprende le osservazioni contenute nel commento all’art. 12 Cost. dello stesso A., in CRISAFULLI V. e PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 76-77. Sul punto, v. anche TOSI R., *Togliere il crocifisso perché non diventi una bandiera*, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it, che sottolinea: “la bandiera simboleggia un’appartenenza che non discrimina, quella di essere cittadini della Repubblica, la croce invece un’appartenenza del tutto sprovvista di rilievo giuridico e che tale deve rimanere perché lo impone l’art. 3 Cost.; mi piace poi credere che si tratti di un’appartenenza tanto privata ed intima da non essere mai omologabile”.

⁴² “Il Sindaco deve partire dalla situazione concreta della sua città e deve dare una risposta adeguata alle istanze dei cittadini, ove siano giudicate meritevoli di tutela, ma deve agire nel rispetto del principio di legalità utilizzando gli appropriati strumenti che la legge mette a disposizione; lo strumento dell’ordinanza può essere utilizzato per arginare problemi di degrado e di ordine e decoro pubblico ma deve limitarsi a risolvere tali situazioni specifiche e contingenti senza travalicare i suoi limiti”: così Tar Lazio, sez. II, sent. n. 4583 del 6 aprile 2009.

carenza di potere⁴⁴ – possano essere considerate addirittura inesistenti. Non basta, infatti, né il generico riferimento al Tuel o al c.d. decreto Maroni, né tanto meno quello ai regi decreti del ventennio, approvati quasi ottant'anni fa, sotto un regime costituzionale, politico e concordatario completamente diverso⁴⁵. Anche ammettendo, per assurdo, che ai sindaci sia stato riconosciuto un potere di questo tipo, le loro ordinanze andrebbero a scontrarsi, come già visto, contro i “muri costituzionali” del principio supremo di laicità dello Stato⁴⁶ e dell'articolo 12 della Costituzione repubblicana⁴⁷.

In secondo luogo è da rilevare come nessuna delle ordinanze sopra citate abbia rispettato l'ulteriore prescrizione del comma quarto dell'art. 54, secondo la quale esse debbono essere preventivamente comunicate al Prefetto.

5. Una dinamica finalmente ortodossa: il caso del Comune di Chiusa Sclafani e la decisione del Tar Sicilia.

Che le ordinanze sull'esposizione dei crocifissi abbiano più che altro – nelle intenzioni dei primi cittadini – valenza simbolica di manifesto politico-elettorale, è fuori discussione: essi probabilmente mirano ad ottenere visibilità e maggiori consensi elettorali, ponendosi nei loro comuni come difensori della cristianità, delle non meglio definite “tradizioni culturali locali”⁴⁸ e adottando atti (viziati) cui solitamente i dirigenti scolastici si sono repentinamente e passivamente adeguati.

Questo non si è verificato in un piccolo comune dell'entroterra siciliano, Chiusa Sclafani (Palermo), nel quale all'ordinanza⁴⁹ è seguita la sanzione di cinquecento euro, comminata dalla Polizia municipale alla Dirigente scolastica dell'Istituto comprensivo locale⁵⁰, che ha immediatamente investito della questione l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo. Con una apposita nota, l'Avvocatura, reputando che l'adozione del provvedimento fosse avvenuta in assoluta carenza di potere, diffidava l'amministrazione comunale a provvedere alla revoca in autotutela sia dell'ordinanza che del verbale di violazione, assegnando otto

⁴³ A dire il vero si ritrovano tentativi, piuttosto banali, di argomentare in tal senso nella nota illustrativa della seconda versione dell'ordinanza sul crocifisso (adottata dopo le osservazioni del Prefetto di Verona) predisposta dall'Ufficio stampa del Comune di San Bonifacio il 21.12.2009 e reperibile sul sito istituzionale dell'Ente: “[...] si ritiene – vi si legge – che, se deve essere tutelata la sicurezza urbana (definita dal D.M. 5/08/2008 come un bene pubblico da tutelare con riferimento anche alla salvaguardia dei beni costituenti il patrimonio pubblico), quantomeno altrettanto debba essere tutelato il bene pubblico costituito dal patrimonio di valori che stanno alla base della nostra identità nazionale”, i quali si fanno però coincidere non con la Costituzione repubblicana, ma con una confessione religiosa e i suoi simboli.

⁴⁴ Tale considerazione è confermata anche dal fatto che nemmeno gli stessi sindaci sono stati in grado di indicare precisamente le fonti normative legittimanti l'adozione dell'ordinanza.

⁴⁵ BIN R., *Inammissibile, ma inevitabile*, cit.

⁴⁶ I “riflessi, o corollari del principio, possono essere così sintetizzati: fondamento pluralistico del principio; irrilevanza sia del dato numerico degli appartenenti ad una confessione; sia del dato sociologico dell'accettazione di un credo da parte della società; divieto di discipline differenziate in base all'elemento della religione; dovere dell'equidistanza e dell'imparzialità dei poteri dello Stato; [...] protezione delle minoranze [...]”: così CASUSCELLI G., *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e “regola della precauzione”*, cit., pp. 14-15.

⁴⁷ “La bandiera è l'unico dei simboli della Repubblica che trova menzione nella Cost. [...]. Da ciò dovrebbe farsi discendere il divieto dello Stato-apparato dell'uso pubblico di altri simboli che la Cost. (implicitamente) esclude poter esser collettivi dell'intera nazione”: cfr. COSSIRI A., *Art. 12*, in BARTOLE S. e BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 99.

⁴⁸ “[...] la difesa del crocifisso nelle aule scolastiche risponde ad una logica tutta mondana”: così, molto efficacemente, PUGIOTTO A., *Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca*, reperibile sul sito www.forumcostituzionale.it, p. 5.

⁴⁹ Ordinanza n. 76 del 18.11.2009.

⁵⁰ Per non aver tenuto affisso nel suo ufficio il crocifisso.

giorni per adempiere; decorso tale termine infruttuosamente, la stessa Avvocatura ha proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'ordinanza sindacale⁵¹.

Pur pronunciando l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, la sentenza del Tar Sicilia⁵² presenta numerosi spunti di riflessione, sostanzialmente confermando i dubbi in merito alla legittimità delle ordinanze sindacali sull'esposizione dei crocifissi.

Anche i giudici amministrativi rilevano che le motivazioni in diritto sono del tutto carenti, non essendo affatto pertinenti i richiami ai regi decreti sugli arredi delle aule scolastiche e al decreto Maroni. Dai primi, infatti, discendendo "a capo delle amministrazioni comunali un compito di fornitura materiale di arredi scolastici, ed un connesso un onere di natura finanziaria" non è "in alcun modo possibile ricavare legittimamente [...] l'attribuzione alle stesse amministrazioni onerate di un potere di organizzazione delle istituzioni scolastiche, o di disciplina dei locali ove le stesse risultano allocate". Quanto al decreto ministeriale del 2008, esso "non può evidentemente avere natura di norma attributiva di poteri autoritativi non altrimenti previsti dalla legge [...], ma unicamente quella di un atto amministrativo recante direttive ai sindaci in materia di politiche di sicurezza urbana [...]"⁵³, indicando una serie di situazioni tassativamente tipizzate mediante una elencazione "alla quale rimane estranea la materia della esposizione di simboli religiosi".

Il Tar riconduce il vizio dell'ordinanza alla fattispecie della nullità per difetto assoluto di attribuzione: per questo "nessun effetto giuridico (e dunque neppure effetti suscettibili di incidere sulla posizione soggettiva del destinatario) si è prodotto in conseguenza dell'esercizio di un potere privo di una attribuzione legale, al cui atto di esercizio la legge espressamente commina la sanzione della nullità". Essendo l'amministrazione comunale (*rectius*: il sindaco) già carente in astratto del potere di adottare un'ordinanza di questo tipo⁵⁴ - in quanto manca, come dimostrato, una norma attributiva del potere - la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario dal momento che l'atto emanato è idoneo ad affievolire il diritto soggettivo sottostante⁵⁵.

Sarebbe stato a questo punto auspicabile che altri Presidi avessero seguito la via intrapresa dalla Dirigente scolastica di Chiusa Sclafani, incardinando giudizi avanti al giudice ordinario e richiedendo ad esso una declaratoria di nullità di queste ordinanze, in quanto adottate in carenza assoluta di potere: non esiste infatti nel nostro ordinamento alcuna disposizione che attribuisca alla pubblica amministrazione (nel nostro caso, ai sindaci) il potere di adottare atti che impongano l'esposizione del crocifisso negli edifici

⁵¹ Solo successivamente alla presentazione del ricorso al Tar Sicilia, il sindaco di Chiusa Sclafani ha adottato un'ordinanza revocatoria della precedente (provvedimento n. 5 del 02.02.2010, recante "Revoca ordinanza n. 76 del 18.11.2009").

⁵² TAR Sicilia (sede di Palermo), sez. I, sentenza breve n. 4958/2010 reg. gen. reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

⁵³ Tale interpretazione riguardante la funzione del decreto ministeriale, che può soltanto indirizzare l'azione del sindaco senza però essere nel contempo idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti coi cittadini, è stata confermata dalla Corte costituzionale nella sent. 115 del 2011, pt. 6 cons. in dir.

⁵⁴ Sottolineano i giudici del Tar Sicilia come - sebbene tali ipotesi abbiano solitamente mero rilievo scolastico - il caso in esame, invece, costituisca un episodico riscontro reale.

⁵⁵ "[...] la mancanza del potere fa venir meno il presupposto affinché un provvedimento possa essere considerato tale: dunque, la carenza di potere [porrebbe] un problema di inesistenza dell'atto. [...] l'elemento discrezionale necessario per qualificare un provvedimento amministrativo è costituito dal potere: se non c'è il potere non c'è l'autorità e se non c'è l'autorità il provvedimento automaticamente è inesistente. La categoria della carenza (in astratto) [configurerebbe pertanto] un'ipotesi di inesistenza dell'atto. Evidenti sono i riflessi di questa [...] costruzione sul piano del riparto di giurisdizione ove l'atto nullo incida su preesistenti diritti soggettivi. Si radica la giurisdizione in capo al giudice ordinario tutte le volte in cui il (presunto) provvedimento amministrativo non sia tale nemmeno su un piano materiale, poiché emanato in radicale assenza di alcuna norma che ne fondi il potere legittimante, e risulti, dunque, assimilabile ad un vero e proprio comportamento illecito": così CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, p. 70.

scolastici comunali. Tale lacuna normativa non sarebbe stata aggirabile nemmeno facendo uso del potere “ordinario” di ordinanza di cui al nuovo art. 54 del Tuel, in quanto ancorato a precise finalità in precedenza già evidenziate e ora addirittura dichiarato incostituzionale. Né, tanto meno, sarebbero apparse utilizzabili ordinanze contingibili ed urgenti, a cui può farsi ricorso in via del tutto eccezionale, a fronte di situazioni di pericolo non fronteggiabili con gli strumenti ordinari predisposti dall’ordinamento.

* Laureato in Giurisprudenza, Università di Ferrara