



Silvia Baldassarre

(borsista di ricerca post-dottorato in Diritto ecclesiastico nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze)

Brevi considerazioni a margine della proposta di legge n. 387 del 2018
*“Disposizioni concernenti l’esposizione del Crocifisso nelle scuole e nelle pubbliche amministrazioni” **

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Quadro normativo di riferimento – 3. Sulla valenza culturale del crocifisso – 4. Laicità, imparzialità, neutralità dei luoghi pubblici - 5. La rimozione dei crocifissi: una condotta da sanzionare? - 6. Osservazioni conclusive.

1 - Premessa

La proposta di legge n. 387 del 26 marzo 2018¹, *Disposizioni concernenti l’esposizione del Crocifisso nelle scuole e nelle pubbliche amministrazioni*, si inquadra in un contesto giuridico-costituzionale di rapporti tra Stato e fenomeno religioso estremamente complesso, caratterizzato da molteplici nodi irrisolti e profili problematici.

I proponenti aderiscono al filone argomentativo fondato sulla valenza culturale e identitaria del simbolo, sostenuto con continuità dalla giurisprudenza amministrativa nelle controversie aventi a oggetto le disposizioni regolamentari disciplinanti l’esposizione del crocifisso.

L’opinabilità di tale prospettiva ermeneutica, in buona parte superata, si delinea chiara ed evidente se considerata da un angolo visuale più ampio, inclusivo dei più attuali orientamenti giurisprudenziali in materia.

Le criticità più rilevanti della proposta in esame saranno dunque oggetto della breve disamina che segue.

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ La proposta in oggetto, d’iniziativa dei deputati leghisti Saltamartini, Fedriga, Castiello, Grimoldi, Guidesi, non è nuova; si vedano anche: d.d.l.C. 3182 del 24.09.2002 (On. Alboni), che prevedeva la mera facoltà di esporre il crocifisso nei luoghi pubblici; d.d.l. 1717 del 19.9.2002 (On. Sodano e altri); d.d.l.C. 2749 del 15.05.2002 - successivamente ritirato - (On. Bricolo); d.d.l.C. 4426 del 28.10.2003 (On. Perlini); d.d.l.S. 1900 del 18.11.2009 (On. Caselli); d.d.l.S. 1947 del 18.12.2009 relativo all’affissione del crocifisso nelle aule scolastiche (On. Ceccanti e altri); d.d.l.C. 4005 del 28 luglio 2016 (On. Simonetti).



2 - Quadro normativo di riferimento

La disciplina dell'esposizione del crocifisso nei luoghi pubblici risale a una serie di disposizioni regolamentari ottocentesche coerenti, funzionali e organicamente rispondenti, allora, al carattere confessionista del Regno d'Italia sancito dall'art. 1 dello Statuto Albertino².

Ulteriori disposizioni vennero emanate nel periodo fascista³; in particolare l'esposizione del crocifisso divenne obbligatoria nelle aule delle scuole elementari (circolare Min. p.i. 22 novembre 1922, n. 68)⁴ e poi di ogni ordine e grado (circolare Min. p. i. 26 maggio 1926), negli uffici pubblici in genere (o.m. 11 novembre 1923, n. 250) e nelle aule giudiziarie (circ. Min. g. g. 29 maggio 1926, n. 2134 del 1867)⁵.

Con l'entrata in vigore della Carta costituzionale e la conseguente affermazione dell'uguaglianza senza distinzione di religione e dell'uguale libertà delle confessioni religiose, si determinò l'implicito superamento del principio confessionista, la cui abrogazione formale, di "comune intesa" tra Stato e Chiesa, verrà poi sancita con gli accordi di Villa Madama (punto 1 del Protocollo addizionale all'Accordo del 1984, l. n. 121 del 1985).

² Per una ricostruzione dettagliata delle norme di riferimento cfr. **G. CIMBALO**, *Laicità dello Stato ed esposizione dei simboli religiosi negli uffici pubblici*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 novembre 2003; cfr. anche **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 79-83; **P. CAVANA**, *La questione del crocifisso in Italia*, in *Olir (www.olir.it)*, maggio 2004.

³ Con l'affermarsi del fascismo l'alleanza trono-altare diventò l'occasione per recuperare, da parte del regime, un'immagine "in doppiopetto" funzionale a fornire rispettabilità e consenso e, da parte della Chiesa cattolica, lo spazio, l'autorità, nonché i privilegi che le erano stati negati dallo Stato liberale.

Osservava Jemolo che nel 1923 erano "rimessi con solennità nelle corsie del policlinico i crocefissi, che da ventisette anni erano stati tolti": **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1971 (terza ristampa), p. 464.

⁴ La circolare affermava: "[...] In questi ultimi anni, in molte scuole primarie del Regno l'immagine di Cristo ed il ritratto del Re sono stati tolti. Ciò costituisce una violazione manifesta e non tollerabile di una disposizione regolamentare e soprattutto un danno alla religione dominante dello Stato così come all'unità della Nazione. Intimiamo allora a tutte le amministrazioni comunali del Regno l'ordine di ristabilire nelle scuole che ne sono sprovviste i due simboli incoronati della fede e del sentimento patriottico".

Per approfondimenti si veda **A. TALAMANCA**, voce *Istruzione religiosa*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 123; **L. ZANNOTTI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Dir. eccl.*, 1990, p. 328 ss.

⁵ La circolare disponeva che "Nelle aule di udienza, sopra il banco dei giudici e accanto all'effigie di S. Maestà il Re, sia restituito il Crocefisso, secondo la nostra antica tradizione. Il Simbolo venerato sia solenne ammonimento di verità e di giustizia".



A suggello di questo mutamento ordinamentale la dichiarazione dell'esistenza del principio supremo di laicità (Corte cost., n. 203 del 1989), fondato sulla distinzione tra l'ordine civile e l'ordine religioso⁶, fa emergere ancor più nitidamente il potenziale contrasto delle fonti di rango inferiore con la Costituzione vigente⁷.

In virtù di tale distinzione "l'ordine statale [...] è indipendente e sovrano e non può essere condizionato o menomato da precetti a sé estranei" (Corte cost., sent. n. 85 del 1963); "la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato" (Corte cost., sent. n. 334 del 1996).

L'iter evolutivo finora tracciato sembra suffragare la tesi di un'implicita abrogazione delle norme regolamentari inerenti l'esposizione del crocifisso, in quanto incompatibili con il nuovo assetto laico e pluralista dello Stato⁸. A sostegno dell'abrogazione depone altresì la loro ascrivibilità alla categoria di atti amministrativi generali privi di

⁶ Per un approfondimento sul profilo della «distinzione di "ordini" distinti» evidenziato dalla Corte costituzionale (sent. n. 334 del 1996) cfr. **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁷ "Come noto, l'abrogazione esplicita di un principio giuridico comporta necessariamente e naturalmente l'abrogazione tacita delle disposizioni che vi fanno riferimento, in particolare se si tratta di normativa di rango secondario, che offre una minore resistenza nell'eventuale contrasto determinatosi con l'introduzione di una nuova disciplina della materia, dovendo le disposizioni regolamentari, per loro stessa natura, eseguire il dettato di determinate disposizioni di legge", Tribunale di L'Aquila, ordinanza del 23 ottobre 2003, punto 5.

⁸ Esiste sul tema vastissima letteratura: **N. MARCHEI**, *La vigenza delle norme regolamentari a seguito dell'entrata in vigore della Carta costituzionale*, in **AA.VV.**, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2004, p. 201 ss.; **G. D'ALESSANDRO**, *Un caso di abrogazione indiretta?*, in **AA.VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 311 ss.; **A. DE OTO**, *Presenza del crocifisso o di altre immagini religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una "laicità effettiva"*, in *Quad. dir. pol. cccl.*, 3, 2003, p. 846 ss.; **AA.VV.**, *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, il Mulino, Bologna, 2005; **AA.VV.**, *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. Parisi, Esi, Napoli, 2006; **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico. Società civile e società religiosa nell'età della crisi*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 272-276; **A. GUAZZAROTTI**, *Crocifissi e "identità comuni"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; **ID.**, *Crocifisso, libertà di coscienza e laicità: le temps l'emporterà ...*, in **AA.VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 173 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Obbligatorio o non obbligatorio? Il crocifisso per ora resta appeso*, in www.olir.it, dicembre 2004.

In senso contrario si vedano **P. CAVANA**, *La questione del crocifisso*, cit; **R. BACCARI**, *Vigenza e validità delle norme sull'esposizione del Crocifisso nelle aule scolastiche*, in www.forumcostituzionale.it, 17 novembre 2003; **P. STEFANI**, *Brevi riflessioni intorno alla questione del "crocifisso"*, 24 novembre 2003, in www.forumcostituzionale.it.



fondamento normativo, emanati in violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost⁹.

Nella prassi giurisprudenziale si è tuttavia determinato, in merito alla vigenza delle disposizioni in oggetto, un contrasto di indirizzi tra giudice ordinario e giudice amministrativo¹⁰.

L'orientamento della Corte di Cassazione è volto a ritenere l'esposizione del crocifisso, simbolo peculiare di una determinata fede religiosa, incompatibile con il principio di laicità, inteso come "condizione e limite del pluralismo, nel senso di garantire che il luogo pubblico [...] sia neutrale e tale permanga nel tempo" (Corte di Cassazione, n. 439 del 2000).

In netta divergenza esegetica rispetto ai giudici di legittimità, il Consiglio di Stato, dapprima in sede consultiva (parere n. 63 del 1988) e successivamente in sede giurisdizionale (Cons. Di Stato, sez. VI, n. 556 del 2006), ha affermato la perdurante operatività delle norme regolamentari, fondando i suoi assunti su motivazioni di natura cronologica e storico-culturale, che sono state richiamate *in toto* nella proposta di legge in esame.

Cronologicamente, osserva il Consiglio di Stato, le disposizioni preesistono ai Patti lateranensi, non si pongono in contrasto con essi e non sono state modificate per effetto della revisione concordataria del

⁹ Cfr. sul punto Tribunale di L'Aquila, ordinanza del 23 ottobre 2003, punto 4. In dottrina cfr. **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"* (in *www.olir.it*, luglio 2005), p. 12 ss.

¹⁰ Va considerato altresì quanto affermato dalla Consulta nell'ordinanza n. 389 del 13 dicembre 2004, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata dal Tar Veneto, relativamente al principio di laicità, degli artt. 159 e 190, d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*T.U. delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado*), come specificati rispettivamente dall'art. 119, r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 (Tabella C) e dall'art. 118, r.d. 30 aprile 1924, n. 965, nella parte in cui includono il crocifisso tra gli arredi delle aule scolastiche, e congiuntamente dell'art. 676 del medesimo T.U. nella parte in cui conferma la vigenza delle disposizioni regolamentari citate. La questione è inammissibile in quanto "norme prive di forza di legge, sulle quali non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale".

Francesco Margiotta Broglio ha ravvisato nella pronuncia della Corte una chiara presa di posizione: "La precisazione è sottile: la questione è inammissibile, ma proprio in quanto non vi sarebbe un obbligo legislativo alla affissione del crocifisso": **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Obbligatorio o non obbligatorio*, cit., p. 2.

L'ordinanza è stata oggetto di ampia trattazione in dottrina. Si segnalano: **A. PUGIOTTO**, *Verdetto pilatesco sul crocifisso in aula. Dopo l'ordinanza si naviga a vista*, in *Diritto & Giustizia*, 3, 2005, p. 84 ss.; **A. CHIZZONITI**, *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, in *www.olir.it*; **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso nelle scuole*, cit.



1984. Relativamente alla motivazione di ordine storico-culturale, il Consiglio di Stato osserva che

“il Crocifisso o, più semplicemente, la Croce, a parte il significato per i credenti, rappresenta il simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendente da specifica confessione religiosa”. (Consiglio di Stato, parere n. 63 del 1988)¹¹.

Le posizioni espresse nel parere n. 63 del 1988 vengono confermate nella successiva sentenza n. 556 del 2006 nella quale il Consiglio di Stato, richiamando con toni più sfumati quanto asserito dal Tar Veneto¹², non ravvisa nell’esposizione del crocifisso una costrizione della libertà religiosa dei singoli, ma anzi esso diviene emblema di elevati valori civili della nazione, tanto da poter «[...] svolgere, anche in un orizzonte “laico”, diverso da quello religioso che gli è proprio, una funzione simbolica altamente educativa» (Cons. di Stato, n. 556 del 2006).

3 - Sulla valenza culturale del crocifisso

La valenza culturale del simbolo cattolico, come già rilevato, costituisce il *focus* ideologico della proposta di legge:

“il Crocifisso, emblema di valore universale della civiltà e della cultura cristiana, è riconosciuto quale elemento essenziale e costitutivo e perciò irrinunciabile del patrimonio storico e civico-

¹¹ Da notare l’uso disinvolto, sia nel parere sia nella proposta legislativa, di due termini dal diverso *statuto semiotico*. Crocifisso e croce infatti non sono termini intercambiabili: il primo più che emblema della civiltà e della cultura cristiana nella sua globalità, ne simbolizza una parte, quella cattolica; i protestanti ad esempio “[...] notoriamente contrari al culto dell’icona, potrebbero al massimo farsi sostenitori della croce nuda, ma non certo del crocifisso”: così **A. REALE**, *Crocifissi in luoghi pubblici: “visibilità” della chiesa cattolica in uno stato non confessionale*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit. p. 292 ss.

¹² Il Tar Veneto ha sostenuto, suscitando inevitabili perplessità, le radici cristiane della laicità: “Nel nucleo centrale e costante della fede cristiana, nonostante l’inquisizione, l’antisemitismo e le crociate, si può agevolmente individuare il principio di dignità dell’uomo, di tolleranza, di libertà anche religiosa e quindi in ultima analisi il fondamento della stessa laicità dello Stato” (T.A.R. Veneto, sentenza n. 1110 del 2005, punto 11.6).

Pienamente condivisibile appare il rilievo critico espresso da Nicola Fiorita, per il quale questa sentenza “mortifica il valore religioso del crocifisso e priva completamente di senso il principio di laicità dello Stato”: **N. FIORITA**, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto*, in *Il Foro italiano*, 2005, 7-8, c. 443.



culturale dell'Italia, indipendentemente da una specifica confessione religiosa" (art. 1, *Principi*).

La difesa del valore storico-culturale del crocifisso, come motivazione sufficiente a fondarne l'esposizione, è condivisa in dottrina da ampia letteratura¹³.

L'enfasi posta sul connubio "popolo italiano-popolo cattolico"¹⁴ sembra perpetrare un ancor vivo "confessionismo di costume" che

¹³ Secondo Giuseppe Dalla Torre "Il crocifisso è, senza dubbio, un simbolo religioso. Altrettanto indubbio però è il fatto che, nelle società di antica cristianità come quella italiana, esso costituisca l'espressione di una storia, di una tradizione, di una cultura, in breve di un'identità che s'è forgiata nel corso dei secoli e che, come bene è stato rilevato in sede storica, continua a sussistere anche nella post-modernità secolarizzata. In quanto espressione di una cultura, elemento del patrimonio storico e spirituale di un popolo, fattore d'identità di una società, il crocifisso si pone al di fuori di ogni rapporto relativo alla libertà religiosa individuale e collettiva, o all'uguaglianza senza distinzione di religione" (G. DALLA TORRE, *Simboli religiosi e libertà religiosa*, in *www.digila.it*, 30 marzo 2009, p. 3); si vedano anche: ID., *Consultando la legge per trovare chiarezza*, in *I martedì*, 1988, 1 (67), pp. 41-42; C. VENTRELLA MANCINI, *Symbolum crucis*, in *Giornate canonistiche baresi, Simboli religiosi e istituzioni pubbliche. L'esposizione del crocifisso dopo l'ordinanza n. 389/2004 della Corte costituzionale*, a cura di R. Coppola, C. Ventrella Mancini, Adriatica Editrice, Bari, 2008; J. LUTHER, *La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3, 1996, p. 681 ss.; M. NUNZIATA, *Difesa della opponibilità del crocifisso nelle aule scolastiche statali: in margine ad una recente pronuncia della Corte costituzionale tedesca*, in *Riv. giur. Scuola*, 1996, p. 609 ss.; F. PATERNITI, *Tutelare il crocifisso quale simbolo del patrimonio storico e dell'identità culturale della nazione*, in AA.VV., *La laicità crocifissa?*, cit., p. 265 ss.; C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi Editore, Torino, 2010; P. CAVANA, *La questione del crocifisso*, cit.; F. VECCHI, *Il crocifisso: laicismo iconoclasta e degradazione giurisprudenziale del contenuto di un simbolo*, in *Ius Ecclesiae*, 16 (2004), pp. 455-474.

Di diverso orientamento R. BIN, *Inammissibile, ma inevitabile*, in *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 37-40; L. ZANNOTTI, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*, cit., p. 328 ss.; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 35 ss.; R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 177 ss.; A. GUZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 246 ss.; L. CARLASSARE, *Crocifisso: una sentenza per l'Europa 'non laica'*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, II, 2011, pp. 291-296; e in *www.costituzionalismo.it*, 2, 30 maggio 2011; G. ZAGREBELSKY, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Einaudi, Torino, 2012.

¹⁴ Secondo le stime riportate nel volume *Un cantiere senza progetto. L'Italia delle religioni. Rapporto 2012*, a cura di P. Naso, B. Salvarani, Editrice missionaria italiana, Bologna, 2012, risiedono in Italia 660 mila cristiani evangelici, 900 mila cristiani ortodossi, 400 mila testimoni di Geova, 25 mila mormoni, 40 mila ebrei, un milione e 300 mila musulmani, 100 mila buddhisti, 100 mila induisti, 25 mila sikh. I cattolici in Italia sono circa 50 milioni.

Ulteriori dati statistici sono forniti da M. INTROVIGNE, *Il pluralismo religioso italiano nel contesto postmoderno*, 2018, in <http://www.cesnur.com>: già nel 2016 in Italia



incarna, mediante una metamorfosi gattopardesca, una trasfigurazione dell'abrogato confessionismo di Stato. Ne deriva che la legittimità della presenza dei crocifissi trarrebbe origine da una sorta di *opinio iuris ac necessitatis*, atta a configurare "una consuetudine secolare tuttora

erano presenti 866 minoranze religiose e spirituali in maniera organizzata; se si considera che esse nel 2001 erano 658, si può agevolmente comprendere come la polifonia religiosa del mondo globalizzato cresca a un ritmo esponenziale. In proposito si veda anche **E. PACE**, *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci, Bologna, 2013.

Spunti di riflessione sono forniti inoltre dalla ricerca Eurisko del 2015 (curata e diretta da F. Garelli su un campione di 1.450 giovani di età compresa tra 18 e 29 anni). La ricerca rivela la crescita tra i giovani del fenomeno della non credenza (23% nel 2007, 28% nel 2015) e del cd. "ateismo pratico" nella "categoria" dei credenti: "in una popolazione giovanile che in gran parte ancora dichiara di credere nell'esistenza di Dio (72%) e di avere un qualche legame con il cattolicesimo (circa il 75%) [...] si riscontrano tendenze che sembrano contraddire o rendere labili per una quota non irrilevante di soggetti queste autorappresentazioni. Le più significative sono così sintetizzabili: il 45% dei giovani nega l'importanza della religione nella propria vita; il 23% si percepisce poco o per nulla vicino a Dio e il 32% ha difficoltà a esprimere un parere al riguardo; il 33% non partecipa mai ai riti religiosi e il 23% una o due volte all'anno. Il 34% dichiara di non pregare mai, nemmeno a livello personale, e il 26% qualche volta all'anno; il 41% ammette di non ricorrere mai alla confessione e il 25% solo a distanza di anni; il 70% afferma di non parlare mai o raramente di temi religiosi con i coetanei che frequenta". Cfr. **F. GARELLI**, *Piccoli atei crescono. Davvero una generazione senza Dio?*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 24-27; cfr. anche **D. DI SANZO, M.A. MAGGIO**, *La Geografia cattolica in un Paese in progress*, in *Un cantiere senza progetto*, cit., pp. 133-142, per i quali la religione più diffusa in Italia è quella del "cattolicesimo dei non appartenenti" (*believing without belonging*).

L'identificazione/semplificazione "italiano=cattolico", oltre alla sua difficile connotazione quantitativa a livello statistico, diventa pericolosa se posta alla base di rivendicazioni identitarie, poiché radicalizza conflittualità pseudo-religiose tipiche del nostro tempo. In questo, senso già nel '92, Enzo Pace rilevava che "La ripresa delle tensioni fra religioni e *polemos* sembra caratterizzare la fine di questo secolo. Coinvolte, a volte forzosamente, in laceranti guerre, le religioni rischiano di divenire piuttosto marcatori di identità e di differenze etnico-nazionali che di funzionare come grandi serbatoi di evidenze etiche universali. [...] Se la religione diviene fattore di identificazione collettiva finisce per condividere la logica della guerra, diventa appunto oggetto di polemica": **E. PACE**, *Se e come è possibile un consenso etico fra culture. Riflessioni sul documento "Verso un'etica globale" del Parlamento delle Religioni mondiali*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 3, 1992, p. 117.

Non può non rilevarsi altresì, come evidenziato da Luigi Lombardi Vallauri, "l'estrema pericolosità dei simboli [...] che fungono facilmente da catalizzatori di aggressività", perché "come gli slogan, (essi) esprimono e generano un livello intellettuale e relazionale primitivo dello sviluppo umano, quello delle semicliche fissazioni e appartenenze. Le guerre si fanno, come è noto, dietro i simboli", **L. LOMBARDI VALLAURI**, *Simboli e realizzazione*, in E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo, (a cura di), *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, cit., p. 14 e pp. 16-18.



sostenuta da un indiscutibile *favor* della popolazione”¹⁵. In questa stessa prospettiva si collocano le tesi che ancorano la vigenza delle disposizioni all’art. 9 dell’Accordo di revisione concordataria dell’84, nel quale si afferma che la Repubblica italiana riconosce il valore della cultura religiosa e tiene conto dei principi del cattolicesimo come parte del patrimonio storico italiano.

Tuttavia, come ha opportunamente rilevato la Corte di Cassazione,

“il riconoscimento contenuto nell’art. 9 l. cit. è privo di valenza generale perché non è un principio fondamentale dei nuovi accordi di revisione ma è funzionale solo all’assicurazione dell’insegnamento di religione cattolica nelle scuole pubbliche: peraltro, non obbligatorio ma pienamente facoltativo [...]” (Corte di Cassazione, n. 439 del 2000).

Intrinsecamente connesso al dato storico culturale è il riferimento, a volte ancora invocato, al cosiddetto dato quantitativo e sociologico del cattolicesimo come religione di maggioranza¹⁶, sebbene tale criterio sia

¹⁵ P. CAVANA, *La questione del crocifisso*, cit., p. 9.

La configurazione di un uso del crocifisso radicato in una consuetudine la cui osservanza viene rimessa all’autonomia scolastica è stata riproposta dal Tar Lombardia, sentenza n. 603 del 22 maggio 2006, sul punto confrontare G. BRUNELLI, *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza religiosa: le regole della neutralità*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, e in AA.VV., *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI. Annuario 2007*, Cedam, Padova, 2008.

Tuttavia il *favor* e la comune volontà della popolazione non costituiscono «né una fonte di produzione né un criterio d’interpretazione del diritto. I fondamenti assiologici delle democrazie costituzionali, prevalendo su ogni pretesa di sovranità soggettiva a chiunque riferita, danno corpo a quella che è stata chiamata “la sovranità dei valori”; e il popolo, pur essendo la “sede ideale dei valori essenziali della comunità” non è, nell’impianto della Costituzione repubblicana vigente, una “figura soggettiva dotata di poteri”»: G. CASUSCELLI, *Il crocifisso nelle scuole*, cit., p. 6.

¹⁶ Echi del criterio quantitativo si possono riscontrare ancora in giurisprudenza: Tribunale di Napoli, ordinanza 26 marzo 2005 “la mera esposizione di tale simbolo, nel quale si identifica ancora oggi, sotto il profilo spirituale, la larga maggioranza dei cittadini italiani, in assenza di qualsivoglia divieto normativo, costituisce la testimonianza di tale diffuso sentimento, senza alcuna valenza discriminatoria, nei confronti delle altre religioni, la cui libera professione è senza dubbio consentita e garantita dallo Stato”. L’orientamento è condiviso in dottrina da Paolo Cavana: “L’accettazione dei simboli religiosi delle minoranze da parte della maggioranza implica di necessità, secondo il principio di tolleranza e le esigenze di una pacifica convivenza, un’analoga accettazione da parte delle prime dei simboli della maggioranza, radicati nella tradizione storica dei singoli paesi, favorendo in questo modo concreti percorsi di integrazione rispettosi delle varie identità” (P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), 28, 1 ottobre 2012, p. 46).



stato progressivamente accantonato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁷, sempre più sensibile e attenta ai diritti delle minoranze, che non possono contentarsi di ciò che residua una volta apprestata la massima tutela alla religione “dominante”¹⁸.

“L’abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza”¹⁹.

La libertà religiosa, che rientra nella materia dei diritti fondamentali, non può quindi essere declinata secondo un’intensità di tutela graduata sul numero di aderenti a una confessione²⁰; né l’enfaticata appartenenza del cattolicesimo alla *coscienza sociale* può valere a fondare discipline differenziate sulla base del criterio distintivo della religione, considerato il chiaro divieto posto dall’art. 3 Cost.²¹.

¹⁷ Il criterio quantitativo fondante la preminenza del cattolicesimo in quanto religione della “quasi totalità degli italiani” è stato in un primo tempo adottato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 125 del 1957; n. 79 del 1958; n. 14 del 1973;) e successivamente tralasciato (sentenze n. 925 del 1988; n. 440 del 1995; n. 508 del 2000). Lo stesso *iter* ha seguito anche il criterio *sociologico*, usato dalla Corte solo in un primo momento insieme a quello quantitativo (sentenze n. 79 del 1958; n. 39 del 1965; n. 14 del 1973).

Per una dettagliata ricostruzione si veda **M. CROCE**, *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale. Dalla giustificazione delle discriminazioni in nome del criterio maggioritario alla “scoperta” del principio di laicità dello Stato. Verso la piena realizzazione dell’eguaglianza “senza distinzione di religione”?*, in *Il Diritto Pubblico*, 2006, 2, pp. 387-440.

¹⁸ Scriveva Mario Condorelli che i principi di uguaglianza e di uguale libertà delle confessioni religiose “dovrebbero essere intesi proprio a garanzia delle minoranze, che per l’appunto nella loro inferiorità numerica trovano un ostacolo di ordine politico all’esercizio delle libertà contro il quale la Costituzione ha voluto tutelarle”: **M. CONDORELLI**, *Considerazioni in tema di legittimità costituzionale dell’art. 724, comma I, c.p.*, in *Dir. eccl.*, 1959, II, p. 83; osserva Nicola Colaianni che “[...] i diritti fondamentali di libertà si sono affermati proprio come diritti delle minoranze contro le maggioranze, di chi è numericamente, o socialmente o economicamente, più debole o senza potere contro il potere della maggioranza”: **N. COLAIANNI**, *Simboli religiosi e processo di mediazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2014, p. 9.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 440 del 1995, punto 3.2 del *considerato in diritto*.

²⁰ Corte cost., sent. n. 329 del 1997, punto 2 del *considerato in diritto*: “La protezione del sentimento religioso è venuta ad assumere il significato di un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare allo stesso modo l’esperienza religiosa di tutti coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede delle diverse confessioni. Il superamento di questa soglia attraverso valutazioni e apprezzamenti legislativi differenziati e differenziatori, con conseguenze circa la diversa intensità di tutela [...] inciderebbe sulla pari dignità della persona e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale della laicità o non-confessionalità dello Stato”.

²¹ Osservava Jemolo: “quel criterio della maggioranza, del gruppo prevalente, cui



Per queste motivazioni risulta inadeguato anche un approccio alla questione dei simboli ispirato alla "soluzione bavarese", che ha subordinato la permanenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche a un'esplicita richiesta di genitori, insegnanti e alunni, salvo delegare al direttore scolastico il compito, in caso di contrasto insanabile, di trovare una regola *ad hoc* in grado di salvaguardare le convinzioni religiose di tutti gli alunni, tenendo in conto, per quanto possibile, la volontà della maggioranza²².

debba guardare il legislatore, [...] in tema di libertà è l'argomento più denso di pericoli": **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 170.

Le sue tesi vengono rievocate nell'ordinanza del 23 ottobre 2003 del Tribunale di L'Aquila, punto 5: «[...] evocare il criterio della maggioranza, del gruppo (numericamente e culturalmente) prevalente, cui debba guardare il legislatore, in tema di libertà è l'argomento più denso di pericoli per le libertà dei consociati. "Una delle più significative rivoluzioni del ventesimo secolo è rappresentata dall'esplosione dell'idea democratica: un'idea che trova un'essenziale riferimento nei principi di sovranità della persona umana e di eguaglianza di tutti gli uomini davanti alla legge". Il principio di uguaglianza assume, inoltre, un significato particolare nelle società pluriethniche, culturalmente variegata, dove vi sono delle minoranze per cui l'uguaglianza "rimane saldissimo principio contro ingiustizie, discriminazioni, razzismi. Diviene l'asse portante per l'affermazione del "diritto alla differenza"».

²² Legge bavarese del 23 dicembre 1995, art. 7.

Il legislatore bavarese è intervenuto mitigando la portata della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 16 maggio 1995 (in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1995, 3, pp. 808-821), che aveva dichiarato l'incostituzionalità della presenza del crocifisso nelle aule scolastiche per contrasto con il diritto degli alunni alla libera formazione della coscienza.

La soluzione bavarese viene condivisa da molti Autori in dottrina; si vedano tra gli altri **S. CECCANTI**, *E se la Corte andasse in Baviera?*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 21 ss.; **M. CARTABIA**, *Il crocifisso e il calamaio*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 69 ss.; **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 353 ss.

Per Salvatore Prisco, invece, andrebbe cercata «una più ragionevole "terza via" tra il supposto - e in realtà largamente acritico - "imperialismo" religioso della maggioranza e l'integralismo dell'unico, ipotetico studente "offeso" dall'esposizione del crocifisso [...]»: **S. PRISCO**, *Ancora sul crocifisso*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 novembre 2001, p. 1. Di diverso avviso Roberto Bin, secondo il quale una soluzione come quella bavarese "moltiplicherebbe le zone di conflitto": **R. BIN**, *Inammissibile, ma inevitabile*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 39.

Demandare la scelta della presenza del crocifisso alla discrezionalità delle singole scuole secondo la volontà della maggioranza è un'opzione non condivisa nemmeno in giurisprudenza; si veda in proposito l'ordinanza del 23 ottobre 2003 del Tribunale di L'Aquila: «non può concordarsi con quell'opinione che ritiene che il crocifisso potrebbe rimanere nelle aule scolastiche "quando l'insieme degli studenti (se maggiorenni, o dei loro genitori se minorenni), di una scuola pubblica vi colgano tutti pacificamente, implicitamente, un comune significato culturale (oltre a quello di fede dei soli cristiani); se viceversa anche un solo alunno ritenga di essere leso nella propria libertà religiosa



Privilegiare la volontà della maggioranza

“finirebbe per rendere cedevole la garanzia costituzionale dell’uguaglianza rispetto a mutevoli e imprevedibili atteggiamenti della società. Se si considera inoltre che tanta maggior forza tali reazioni assumono quanto più grande è la loro diffusione nella società, si comprende la contraddizione insita nel subordinare a esse la garanzia dell’uguaglianza, una garanzia che, rispetto ad alcuni potenziali fattori di disuguaglianza (tra i quali la religione), concorre alla protezione delle minoranze”²³.

Appare dunque discutibile sciogliere il nodo dell’esposizione istituzionalizzata dei simboli religiosi ricorrendo a soluzioni “miti”, fondate sulla decisione discrezionale della maggioranza della comunità interessata dalla questione. La materia dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose è infatti riservata allo Stato, il quale deve fissarne i principi essenziali, garantendone l’uniforme applicazione sul territorio nazionale onde evitare che si disperdano nei meandri delle rivendicazioni e dei “bizantinismi” locali²⁴.

Sulla scorta delle stesse motivazioni appare opinabile anche l’opzione argomentativa che consente l’affissione del crocifisso nelle aule

negativa, essi andrebbero rimossi”. Proprio perché è in questione non solo la libertà di religione degli alunni, ma anche la neutralità di un’istituzione pubblica, non è possibile prospettare una realizzazione del principio di laicità dello Stato e, quindi, della libertà di religione dei consociati “a richiesta”, ma piuttosto deve essere connaturato all’operare stesso dell’amministrazione pubblica».

La discrezionalità rimessa alle scuole in materia di affissione dei simboli, per motivazioni diverse da quelle appena descritte, non trova accoglimento nemmeno nella sentenza del Tar Veneto, n. 1110 del 2005, punto 5.7.

²³ Corte cost., sent. n. 329 del 1997, punto 2 del *considerato in diritto*;

Afferma inoltre la Corte (punto 2 del *considerato in diritto*): “il richiamo alla cosiddetta coscienza sociale, se può valere come argomento di apprezzamento delle scelte del legislatore sotto il profilo della loro ragionevolezza, è viceversa vietato là dove la Costituzione, nell’art. 3, primo comma, stabilisce espressamente il divieto di discipline differenziate in base a determinati elementi distintivi, tra i quali sta per l’appunto la religione. Tale divieto vale a dire che la protezione del sentimento religioso, quale aspetto del diritto costituzionale di libertà religiosa, non è divisibile. Ogni violazione della coscienza religiosa è sempre violazione di quel bene e di quel diritto nella loro interezza e tale dunque da riguardare tutti allo stesso modo, indipendentemente dalla confessione religiosa cui eventualmente si appartenga, cosicché non è possibile attribuire rilevanza, in vista della disciplina giuridica, all’esistenza di reazioni sociali differenziate”.

²⁴ Per approfondimenti si vedano: **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentralizzate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010; **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2003, p. 17.



scolastiche solo durante l'ora di religione²⁵. L'insegnamento della religione, ancor presente nelle scuole pubbliche italiane, dovrebbe avvenire "nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni"²⁶.

Pur non disconoscendo il valore storico-culturale del crocifisso²⁷, risulta quantomeno ardito e riduttivo ergere un simbolo religioso a emblema della cultura italiana. Quest'ultima infatti deriva da una mirabile summa di eterogenee componenti, che l'hanno plasmata a partire dalla Classicità e durante i lunghi secoli di interscambio dialettico con molteplici culture e civiltà, generando momenti apicali di rilevanza nazionale, che non possono trovare rappresentanza simbolica nel crocifisso²⁸.

Dall'opzione argomentativa scelta nel testo della proposta di legge emerge dunque una forzatura interpretativa: il crocifisso appare artatamente snaturato e strumentalmente usato come fondamento di valori civili, ben altrimenti delineatisi nella società occidentale, secondo un percorso accidentato di progressiva differenziazione tra Stato e Chiesa, differenziazione culminata nel riconoscimento della "distinzione tra ordini distinti".

²⁵ Sul punto cfr. **G. D'ELIA**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche: un paradosso che non resiste in Europa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 novembre 2009, p. 8.

²⁶ Protocollo addizionale all'Accordo del 1984, n. 5.

La partecipazione degli alunni al corso di religione può infatti essere connessa ad interessi culturali di natura personale o anche alla perdurante difficoltà nella concreta attuazione dei cd. corsi "alternativi". In tutti i casi la frequenza non implica necessariamente la condivisione dell'idea religiosa.

Sull'inconsistenza della "materia alternativa" all'insegnamento religioso cfr. **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci Editore, Bari, 2017, p. 195; **M. GIORDA, M. SAGGIORO**, *La materia invisibile. Storia delle religioni a scuola. Una proposta*, EMI, Bologna, 2011.

²⁷ La teoria del valore storico-culturale del simbolo, secondo parte della dottrina, potrebbe applicarsi ai simboli religiosi presenti ad esempio su stemmi, bandiere e gonfalon: "[...] un simbolo indubbiamente religioso può [...] essere considerato provvisto di una valenza storico-culturale - e quindi ritenuto non incompatibile col principio di laicità - se risulta integrato in una più complessa configurazione simbolica il cui significato complessivo non sia, attualmente, quello religioso, ma quello politico, culturale, istituzionale, ecc.: insomma, la valenza semantica del simbolo complesso deve essere tale da neutralizzare la valenza semantica religiosa del simbolo semplice. Ma basta però che - anche per effetto della presenza del simbolo semplice - il simbolo complesso abbia, fra i tanti significati complessivi, pure quello religioso, perché la sua ascrizione alla categoria dei simboli religiosi sia certa (con tutto quel che ne discende in ordine alla sua compatibilità col principio di laicità)": **O. CHESSA**, *La laicità come uguale rispetto e considerazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, p. 46.

²⁸ Cfr. **S. LARICCIA**, *Le radici laiche dell'Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. Panunzio, Jovene editore, Napoli, 2005, p. 247 ss.



Risulta paradossale inoltre la duplice valenza attribuita al crocifisso: “emblema di valore universale della civiltà e della cultura cristiana”, ma anche “elemento costitutivo del patrimonio storico e civico-culturale”. Da una parte infatti se ne enfatizza il valore universale, avulso da una specifica connotazione religiosa²⁹; dall'altra se ne esalta la funzione identitaria, dando luogo a una palese incongruenza logica, insita nell'attribuzione degli antitetici concetti di universale e particolare³⁰.

Perplexità sorgono anche relativamente alla menzionata motivazione cronologica addotta dal Consiglio di Stato³¹. Un più valido parametro al fine di valutare l'attuale vigenza delle disposizioni in

²⁹ Cfr. BundesVerfassungsGericht, sentenza del 16 maggio 1995. La Corte Costituzionale federale tedesca ha ritenuto, a proposito del crocifisso, che recidere il legame intrinseco esistente tra specifico credo e il simbolo che se ne fa portavoce costituisce una sorta di “*profanazione della croce*”.

Secondo diversa lettura invece “In Germania, e più in generale nei paesi protestanti, la croce assume per lo più un significato di condanna delle realtà terrene, e si comprende pertanto come la sua presenza nei luoghi pubblici e nelle istituzioni possa assumere il senso di una profanazione di realtà o simboli sacri. Nei paesi cattolici, al contrario, il crocifisso è percepito come simbolo di valori universali, destinati a incarnarsi nella realtà umana e ad operare anche all'interno delle istituzioni. Si tratta di una differente lettura teologica del simbolo sacro che è parte integrante delle tradizioni dei singoli paesi, e non v'è dubbio che in Italia, come confermato anche dalle reazioni dell'opinione pubblica, sembra ancora prevalere il significato attribuito al crocifisso nella tradizione cattolica. Sotto questo profilo quindi la differente giurisprudenza del Consiglio di Stato italiano e del Bundesverfassungsgericht tedesco sul crocifisso non rappresenta primariamente il frutto di una differente cultura costituzionale, o peggio (più semplicisticamente), come sostengono alcuni, di una forzata “laicizzazione del simbolo religioso” per accreditare strumentalmente la tesi del crocifisso come simbolo dell'identità nazionale, ma si limita a riflettere una diversa sensibilità che è parte integrante dell'identità storico-culturale del singolo paese” (P. CAVANA, *La questione del crocifisso*, cit., p. 6).

³⁰ Su tale paradossale duplice natura reiterata nella proposta di legge e affermata a più riprese dalla giurisprudenza amministrativa cfr. N. FIORITA, *Se il crocifisso afferma*, cit., c. 442.

La tesi è stata inoltre confutata anche da esponenti del mondo cattolico. Padre Sorge ha sottolineato che il significato originario del crocifisso “trascende le culture e le civiltà [...]. Ecco perché nessuna civiltà può appropriarsi del crocifisso, né la croce può mai essere usata come strumento di discriminazione culturale, politica o sociale: farlo equivarrebbe a contraddirne il significato originario”: cfr. B. SORGE, “*Votare*” per il crocifisso?, in *Aggiornamenti Sociali*, 12, 2002, pp. 805-812.

³¹ “Siffatto argomentare è, in verità, eccessivamente semplicistico. Non è necessario un particolare approfondimento, infatti, per rilevare come le norme che prevedono l'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche non siano entrate in contrasto con le disposizioni concordatarie poiché entrambe partono dalla logica della confessione cattolica come istituzione religiosa privilegiata” (Tribunale di L'Aquila, ordinanza del 23 ottobre 2003, punto 5).



oggetto dovrebbe ravvisarsi, come già evidenziato, nella loro preesistenza all'entrata in vigore della Carta costituzionale e all'introduzione nell'ordinamento del supremo principio di laicità³².

Infine si rileva che il solo simbolo della Repubblica esplicitamente menzionato nella Carta costituzionale (art. 12) è la bandiera italiana. Tale previsione comporta, per alcuni, l'impossibilità di considerare altri simboli collettivi dell'intera nazione³³, per altri la preclusione non opererebbe nel caso di modifiche *in melius*, consistenti nell'individuazione di nuovi simboli *maggiormente inclusivi e più efficacemente rappresentativi*, che favoriscano l'identificazione con l'autorità statale³⁴.

4 - Laicità, imparzialità, neutralità dei luoghi pubblici

“... la presente legge disciplina l'esposizione del Crocifisso in tutti gli uffici della pubblica amministrazione [...] al fine di testimoniare, facendone conoscere i simboli, il permanente richiamo del Paese al proprio patrimonio storico-culturale che affonda le radici nella civiltà e nella tradizione cattolica” (art. 2, *Finalità*);

Il crocifisso pertanto dovrà essere esposto:

“Nelle aule delle scuole di ogni ordine e grado e delle università e accademie del sistema pubblico integrato d'istruzione, negli uffici delle pubbliche amministrazioni [...], e negli uffici degli enti locali territoriali, nelle aule nelle quali sono convocati i consigli regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali e delle comunità montane, nei seggi elettorali, negli stabilimenti di detenzione e pena, negli uffici giudiziari e nei reparti delle aziende sanitarie e ospedaliere, nelle stazioni e autostazioni, nei porti e negli aeroporti, nelle sedi

³² Cfr., sul punto, Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, ordinanza del 31 gennaio 2006, punto 4 (caso Tosti).

³³ Sul punto cfr. **R. BIN**, *Art. 12*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, Cedam, Padova, 1990; **ID.**, *Inammissibile, ma inevitabile*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 40; **A. COSSIRI**, *Art. 12*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Cedam, Padova, 2008, p. 99; **A. MORELLI**, *Simboli e valori della democrazia costituzionale*, in **AA. VV.**, *Symbolon/Diabolon*, cit., p. 167 ss.

³⁴ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 183 del 2018, punto 2.1, ha affermato che l'effetto più rilevante della scelta del legislatore di menzionare unicamente il tricolore italiano come simbolo dell'unità nazionale “risiede nel carattere rigido impresso all'emblema nazionale: [...] il Costituente ha escluso che tale strumento di identificazione possa essere mutato dalla maggioranza politica del momento, aggiungendovi, ad esempio, i simboli della propria ideologia, che non riflettono, per necessità di cose, quella unità”.



diplomatiche e consolari italiane e negli uffici pubblici italiani e all'estero, è fatto obbligo di esporre in luogo elevato e ben visibile l'immagine del Crocifisso" (art. 3.1. *Esposizione del crocifisso*).

Nel sovrabbondante elenco dei luoghi³⁵ deputati ad accogliere, ove già non vi fosse, il crocifisso, alcuni, come la scuola, i seggi elettorali e le aule dei tribunali sono stati già interessati da controversie dall'esito eterogeneo, vertenti sulla compatibilità dell'esposizione del simbolo cattolico con il principio di laicità e con la libertà di coscienza.

La scuola pubblica in particolare, luogo nevralgico per la formazione delle coscienze, l'informazione e l'educazione alla cittadinanza, è stata oggetto di diverse pronunce. Emblematico in tal senso il caso *Lautsi*³⁶, approdato alla Corte europea dando luogo a due pronunce di segno opposto che divergono radicalmente sulla valutazione del potenziale espressivo del crocifisso in rapporto alla sua concreta capacità di influenzare la formazione *in fieri* degli allievi. Per la II sezione³⁷ è un *simbolo forte*, capace di profondo condizionamento in forma esplicita o implicita, mentre per la *Grande Chambre* è un *simbolo passivo*, non dotato di un'influenza paragonabile a quella potenzialmente

³⁵ L'obbligo di esposizione viene esteso anche agli organi costituzionali, determinando un'ingerenza nella sfera di indipendenza e autonomia di cui godono in virtù della loro posizione apicale nell'ordinamento.

Da rilevare anche l'assenza nel testo di riferimenti alla copertura finanziaria derivante dagli oneri di acquisto del simbolo di arredo. A tal proposito risultano condivisibili le osservazioni di R. Bin: «c'è un problema pratico da risolvere: come si fanno gli acquisti dei crocifissi? E chi definisce quali caratteristiche deve avere il crocifisso da acquistare [...]? [...] Chi è l'autorità pubblica, in uno Stato laico, che definisce quale sia la "vera" croce? Tutto ciò non incide sulla libertà religiosa?», R. BIN, *Inammissibile, ma inevitabile, in La laicità crocifissa?*, cit., p. 40.

³⁶ Sul quale esiste ampia bibliografia. A titolo esemplificativo si vedano: L. GIANNUZZO, *Laicità europea e libertà religiosa alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di simboli religiosi: ipotesi ricostruttive*, Libellula editore, Tricase, 2017; P. ANNICCHINO, *Tra margine di apprezzamento e neutralità: il caso "Lautsi" e i nuovi equilibri della tutela europea della libertà religiosa*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2012; M. PARISI, *Il soddisfacimento delle istanze di visibilità spirituale e culturale tra margine di apprezzamento statale e principio maggioritario: il caso Lautsi contro Italia*, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2011, 4.

³⁷ "La presenza del crocifisso può facilmente essere interpretata da allievi di qualsiasi età come un segno religioso ed essi si sentiranno educati in un ambiente scolastico contrassegnato da una data religione. Ciò che può essere incoraggiante per alcuni allievi religiosi, può essere emotivamente perturbante per allievi di altre religioni o per coloro che non professano nessuna religione [...]": Cedu, sez. II, *Lautsi c. Italia*, sent. del 3 novembre 2009, cit., punto 55.



esercitata da un discorso didattico o dalla partecipazione ad attività religiose³⁸.

È interessante notare come la *passività* attribuita al simbolo segni una deviazione dal filone giurisprudenziale della Corte europea che frequentemente ravvisa nei “powerful external symbol”³⁹ un pericolo per la neutralità delle istituzioni pubbliche, determinato dalla loro forte carica di proselitismo⁴⁰. In tale ottica i giudici europei ritengono che l’uso di un *foulard* da parte di un’insegnante convertitasi all’islam, considerata anche la specificità del ruolo del docente, costituisca un “breach of the principle of denominational neutrality in school”⁴¹; ritengono altresì giustificabile, nonostante la differenza di ruolo, la proibizione posta a una studentessa universitaria turca di indossare lo hijab⁴².

Alla luce di ciò appare ancor più grave il caso del crocifisso⁴³, nel quale è lo Stato stesso a “indossare” simboli religiosi, istituzionalizzando

³⁸ Attività in grado di influenzare la formazione degli alunni sono, secondo la Corte europea, la preghiera e la recitazione mnemonica dei comandamenti: cfr. Grand Chamber, *Folgerø and others v. Norway*, (Application no. 15472/02), 29 June 2007, § 94.

³⁹ Sul tema si veda L. GIANNUZZO, *La laicità “multicolore” e la “revanche” della suitas, individuale e collettiva, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di simboli religiosi: ipotesi di riflessione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2019, p. 140 ss.; il contributo riporta il testo dell’intervento tenuto il 28 settembre 2018 in occasione del Convegno internazionale sul tema “*Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide*”, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Milano-Bicocca e dal Corso di Pluralismo religioso - Modulo Jean Monnet.

⁴⁰ La Corte ha affermato (*Folgerø and others v. Norway*) che il divieto di indottrinamento (art. 2 del Protocollo 1) implica che “The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents’ religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded” (Grand Chamber, *Folgerø and others v. Norway*, cit., § 84, h).

⁴¹ *Dahlab v. Switzerland*, app. 42393/98, ECtHR (Judgment), 15 febbraio 2001, pp. 12.

⁴² Caso *Leyla Şahin v. Turkey*, ECtHR (Judgment), Application no. [44774/98](#), 10 novembre 2005.

⁴³ Come ha osservato il giudice Malinverni: “La presenza del crocifisso nelle scuole è anche di natura tale da offendere la libertà religiosa e il diritto all’educazione degli alunni in maniera più grave rispetto ai capi di abbigliamento religiosi che, ad esempio, può indossare un’insegnante, come il velo islamico. In questa ultima ipotesi, l’insegnante in questione può in effetti avvalersi della propria libertà di religione, che deve essere ugualmente tenuta in considerazione, e che lo Stato deve anche rispettare. I poteri pubblici non possono in compenso invocare tale diritto. Dal punto di vista della gravità dell’offesa al principio di neutralità confessionale dello Stato, questa offesa è quindi meno grave quando i poteri pubblici tollerano il velo a scuola rispetto a quando impongono la presenza del crocifisso” (opinione dissenziente del giudice G. Malinverni, alla quale aderisce il giudice Kalaydjieva, nella decisione Grande Camera, *Lautsi e altri c. Italia*, 18 marzo 2011).



e imponendo un messaggio confessionale⁴⁴, esercitando del tutto arbitrariamente un diritto di libertà religiosa spettante di norma ai singoli⁴⁵. La *passività* del simbolo viene infatti annullata nel momento in cui lo Stato manifesta attivamente un *favor* per una religione adottandone i suoi segni distintivi⁴⁶.

Malgrado l'esito contrastante, le due pronunce *Lautsi* convergono su un punto essenziale: l'attribuzione di uno specifico valore confessionale al crocifisso⁴⁷. Viene quindi disconosciuta anche a livello sovranazionale la *teoria culturale*⁴⁸. Ciononostante la sentenza della *Grande Chambre* potrebbe prestarsi a interpretazioni fuorvianti e strumentali da parte delle corti che invocano le radici cattoliche come sostegno all'affissione del crocifisso. Lo dimostra con assoluta evidenza

⁴⁴ L'imposizione del simbolo religioso determina anche una violazione del diritto alla riservatezza, costringendo i consociati che si oppongono alla sua presenza nei luoghi pubblici a rivelare le proprie convinzioni religiose; cfr., sul punto, **P. VERONESI**, *Abrogazione indiretta o quaestio? Il crocifisso, i luoghi pubblici e la laicità sotto la lente della Corte*, in **AA.VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 317.

⁴⁵ Sul punto si veda **S. MANCINI**, *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 5; **ID.**, *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, in *www.forumcostituzionale.it*.

⁴⁶ In dottrina molti autori hanno sollevato dubbi sul carattere passivo del crocifisso, si veda **S. BARTOLE**, *Simbolo religioso, simbolo passivo, simbolo civile: le metamorfosi forensi del Crocifisso*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, n. 4/2010, p. 65 ss.; **G. ZAGREBELSKI**, *Simboli al potere. Politica, fiducia speranza*, Einaudi, Torino, 2012; **R. TOSI**, *I simboli religiosi e i paradigmi della libertà religiosa come libertà negativa*, in **AA.VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 308 ss.

Di diverso avviso Paolo Cavana: "i segni o simboli portati personalmente dagli alunni, e ancor più dagli insegnanti, esplicano una potenzialità condizionante ben superiore a quella di un semplice simbolo passivo, come il crocifisso, rispetto al quale tutti possono manifestare il loro dissenso e le loro differenti convinzioni. Tali segni o simboli manifestano infatti un'adesione personale del soggetto ad una determinata prospettiva di fede o a convincimenti filosofici o personali di altra natura, offrendone una testimonianza vissuta assai più persuasiva di quella, muta e silenziosa, di un mero simbolo passivo appeso ad una parete": **P. CAVANA**, *La questione del crocifisso*, cit., p. 13.

⁴⁷ Il crocifisso "Undoubtedly refers to Christianity": così Grande Camera, sent. *Lautsi e altri c. Italia*, 18 marzo 2011, n. 71; sul punto vedi anche **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., p. 88.

⁴⁸ Cfr. **M. CROCE**, *La decisione CEDU Lautsi c. Italia e la sua influenza come precedente nelle decisioni interne successive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2019, p. 76; il contributo riporta il testo dell'intervento tenuto il 28 settembre 2018 in occasione del già menzionato Convegno internazionale sul tema "Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide"; **ID.**, *Sul significato costituzionale dell'atto di rimozione di un crocifisso da un seggio elettorale. Nota a Trib. Modena, 20 dicembre 2016*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3, dicembre 2018, pp. 936-940.



il Tar Sardegna (sent. n. 383 del 2017) chiamato a pronunciarsi sull'annullamento di un'ordinanza, poi revocata durante la pendenza del giudizio, con la quale il sindaco del Comune di Mandas aveva disposto l'affissione del crocifisso in tutti gli edifici pubblici del territorio comunale. Il Tar, attribuendo portata generale alle asserzioni del giudice europeo, sostiene che il crocifisso non può essere considerato un elemento di indottrinamento, ma espressione dell'identità culturale e religiosa dei Paesi di tradizione cattolica. Tuttavia la *Grande Chambre* aveva espressamente escluso dal suo sindacato il giudizio sulla compatibilità della presenza dei crocifissi in luoghi diversi dalle aule scolastiche, oggetto del caso dinanzi a essa incardinato, con le esigenze degli articoli 2 del Protocollo n. 1 e 9 della Convenzione, limitando quindi la portata di precedente della sua pronuncia⁴⁹. Conformemente con quanto affermato dalla Corte europea, il Tribunale di Modena (sent. 20 dicembre 2016), pronunciandosi su un presunto caso di diffamazione derivante dall'imputazione ai ricorrenti di una condotta di rimozione del crocifisso da un seggio elettorale, ha affermato, riguardo all'uso della sentenza *Lautsi* come precedente: "Nulla autorizza, ad avviso del Tribunale, a estenderlo per dirimere altre ipotesi di conflitto, per esempio nell'ambito del servizio elettorale".

Nel lungo elenco di luoghi che, secondo il testo della proposta di legge, devono "testimoniare le radici cattoliche dell'identità italiana" figurano anche le Università. Una simile previsione non ha precedenti; tra le disposizioni regolamentari risalenti al periodo fascista non si riscontrano infatti estensioni dell'obbligo del simbolo agli ambienti accademici, se non, con molte riserve interpretative, in una circolare del 26 maggio 1926⁵⁰:

⁴⁹ "La Corte precisa che l'unica questione di cui si trova investita è quella della compatibilità, tenuto conto delle circostanze della causa, della presenza di crocifissi nelle aule delle scuole pubbliche italiane con le esigenze degli articoli 2 del Protocollo n° 1 e 9 della Convenzione. Così, nella fattispecie, da una parte non deve esaminare la questione della presenza di crocifissi in luoghi diversi dalle scuole pubbliche. Dall'altra parte, non deve pronunciarsi sulla compatibilità della presenza di crocifissi nelle aule delle scuole pubbliche con il principio di laicità per come è sancito nel diritto italiano": *Grande Chambre, Lautsi c. Italia*, cit., § 57.

Cfr. sul punto **M. CROCE**, *La decisione*, cit., pp. 71-85; cfr. anche **A. LICASTRO**, "A ognuno la sua croce". *Notazioni sparse in tema di ostensione istituzionale dei simboli cristiani nella sfera pubblica europea (con particolare riferimento all'art. 28 della legge francese di separazione)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2018, pp. 5 e 6.

⁵⁰ Per approfondimenti su detta circolare si veda: **L. MUSSELLI**, *Diritto e religione in Italia ed in Europa. Dai Concordati alla problematica islamica*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 164; **L. ZANNOTTI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*, cit., 326; **A. GIANNINI**, *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in **AA. VV.**, *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la S. Sede e l'Italia*, Società Editrice Vita e



“il simbolo della nostra religione, sacro alla fede e al sentimento nazionale, ammonisca ed ispiri la gioventù studiosa, che nelle università e negli studi superiori temprerà l'ingegno e l'animo agli alti compiti cui è destinata”.

Un'eventuale applicazione di detta circolare è oggi esclusa ai sensi della legge n. 168 del 1989⁵¹, il cui art. 6.2 afferma che “le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare”. Un'imposizione normativa di tal genere determina inoltre un chiaro contrasto con la libertà della scienza e dell'insegnamento e l'autonomia universitaria sancita dall'art. 33, ultimo comma, della Costituzione.

L'affissione del simbolo nei seggi elettorali è stata oggetto della citata sentenza della Cassazione n. 439 del 2000, la quale ha assolto uno scrutatore che, pur in assenza del simbolo religioso nel seggio di sua competenza, aveva rifiutato di espletare l'incarico, subordinandone l'adempimento alla rimozione del crocifisso da ogni seggio elettorale. In coerente applicazione del principio di laicità, la Corte ha affermato che la neutralità

“dei luoghi deputati alla formazione del processo decisionale nelle competizioni elettorali, [...] non sopporta esclusivismi e condizionamenti sia pure indirettamente indotti dal carattere evocativo, cioè rappresentativo del contenuto di fede, che ogni immagine religiosa simboleggia”.

La presenza del crocifisso è di per sé lesiva del principio di laicità, non è dunque rilevante che il simbolo si trovi affisso nel seggio di destinazione dello scrutatore o in un altro seggio:

“Ogni violazione del principio di laicità nel modo indicato in qualsivoglia seggio elettorale costituito non può non essere avvertita da una coscienza informata a quel principio come violazione di quel bene nella sua interezza, indipendentemente dal luogo in cui si verifichi, cosicché non è possibile attribuire rilevanza al fatto che casualmente la violazione non si verifichi nel seggio di destinazione”⁵².

L'insanabile contrasto tra confessionalità del simbolo e aconfessionalità dello Stato viene colto anche dalla Corte d'Appello di

Pensiero, Milano, 1939, I, p. 500.

⁵¹ La legge 9 maggio 1989, n. 168 (*Istituzione del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica*) ha sancito l'autonomia delle Università italiane.

⁵² Corte di Cassazione n. 439 del 2000, punto 5.



Perugia quando, a proposito del crocifisso in un seggio elettorale, afferma l'opportunità che

“il luogo destinato alle elezioni sia uno spazio assolutamente neutrale, privo quindi di elementi che possano, in qualsiasi modo, anche indirettamente e/o involontariamente, creare suggestioni o influenzare l'elettore”⁵³.

La successiva sentenza della Cassazione relativa alla lunga vicenda del giudice Tosti⁵⁴, che si era rifiutato di tenere udienza stante in aula il crocifisso⁵⁵, afferma, sconfessando in parte quanto asserito nella sent. n. 439 del 2000:

“la presenza del crocifisso, indipendentemente dalla legittimità o vigenza della norma regolamentare che la prevede, non determinava in sé per il solo fatto di essere generalmente osservata nelle aule giudiziarie della Nazione, una lesione diretta del fondamentale diritto soggettivo di libertà religiosa e di opinione [...], che poteva essere messa in discussione solo se gli si fosse stato imposto l'obbligo di esercitare la giurisdizione, in contrasto con le sue più profonde e radicate convinzioni, in un'aula in cui vi era la tutela simbolica religiosa”⁵⁶.

Traspare una logica fondata sulla scomponibilità della libertà di coscienza⁵⁷, la quale sembrerebbe godere di protezione solo all'interno del perimetro materiale nel quale l'interessato si muove, a nulla rilevando la presenza del simbolo nel resto del tribunale. Eppure la stessa

⁵³ Corte d'Appello di Perugia, Decreto 10 aprile 2006. In senso del tutto contrario si vedano alcune sincroniche ordinanze: Tribunale civile di Bologna, ordinanza 24 marzo 2005; Tribunale civile di Napoli, ordinanza 26 marzo 2005 ove si legge che dalla presenza del crocifisso non “pare derivare alcuna violazione e/o condizionamento quanto al libero esercizio del diritto di voto, dovendosi in primo luogo ricondurre tale simbolo alla radicata tradizione religiosa e culturale del Paese, senza necessariamente dedurre un'interferenza, anche solo indiretta, rispetto alle varie consultazioni (politiche, amministrative o referendarie”; e ancora Tribunale civile di L'Aquila, ordinanza del 31 marzo 2005.

⁵⁴ Per approfondimenti **M. CROCE**, *Il 'Caso Tosti': un'altra 'vittoria di Pirro' per i sostenitori della legittimità costituzionale dell'esposizione del crocifisso nei pubblici uffici*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2011, pp. 949-951.

⁵⁵ La presenza del crocifisso nelle aule di tribunale era prevista dalla Circolare Rocco del 29 maggio 1926.

⁵⁶ Corte di Cassazione n. 5924 del 2011, punto 5.

⁵⁷ La logica della scomponibilità era stata espressamente esclusa dalla Corte di Cassazione: “la libertà di coscienza, prospettata per dir così a tutto tondo, non è divisibile in modo da ritenerla esercitabile solo se riguardi il seggio di destinazione dell'agente come scrutatore e non la totalità dei seggi e cioè l'intera amministrazione”: Cass., n. 439 del 2000 (relatore Nicola Colaianni), punto 8.



Corte, in merito alla mancata autorizzazione al giudice ad affiggere in aula la *menorah*, ha osservato che:

“È vero che sul piano teorico il principio di laicità è compatibile sia con un modello di equiparazione verso l’alto (laicità per addizione) che consenta a ogni soggetto di vedere rappresentati nei luoghi pubblici i simboli della propria religione, sia con un modello di equiparazione verso il basso (laicità per sottrazione). Tale scelta legislativa, però, presuppone che siano valutati una pluralità di profili, primi tra tutti la praticabilità concreta ed il bilanciamento tra l’esercizio della libertà religiosa da parte degli utenti di un luogo pubblico con l’analogo esercizio della libertà religiosa negativa da parte dell’ateo o del non credente, nonché il bilanciamento tra garanzia del pluralismo e possibili conflitti tra una pluralità di identità religiose tra loro incompatibili”⁵⁸.

Si potrebbe cogliere un’implicita propensione della Corte verso una concezione di laicità “per sottrazione”⁵⁹, più rispondente al bilanciamento che il legislatore è chiamato a operare.

A ben vedere la rimozione dei simboli dalle “pareti istituzionali” finalizzata a una piena neutralità degli spazi pubblici può concretizzare un equo bilanciamento della libertà religiosa positiva e negativa di tutti i consociati, componendo le pretese disomogenee che devono pacificamente convivere in uno Stato laico⁶⁰.

⁵⁸ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 5924 del 2011, cit., punto 6.6.

La presenza del crocifisso come unico simbolo religioso sarebbe opinabile anche nell’ottica di una “laicità per addizione” che, per sua stessa definizione, implica la presenza di più simboli. M Croce osserva: “[...] si potrebbe arguire che secondo la Suprema corte le disposizioni che prevedono la presenza del *solo* crocifisso siano incostituzionali” (M. CROCE, *Il “caso Tosti”*, cit., p. 951).

⁵⁹ M. CROCE, *Il “caso Tosti”*, cit., p. 951.

⁶⁰ Cfr. in tal senso l’ordinanza del Tribunale di l’Aquila del 23 ottobre 2003, punto 5. Sulla neutralità della parete istituzionale Sergio Lariccia rileva: “L’imparzialità di fronte al fenomeno religioso deve realizzarsi attraverso la mancata esposizione di simboli religiosi piuttosto che attraverso l’affissione di una pluralità di simboli, che non potrebbe in concreto essere esaustiva e comunque finirebbe per ledere la libertà negativa di coloro che non hanno alcun credo” (S. LARICCIA, *Diritti di libertà in materia religiosa e principi di imparzialità e di laicità delle istituzioni civili: la parola alla Corte costituzionale*, in AA. VV., *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., p. 187); Francesco Rimoli afferma: «l’eguaglianza in materia di simboli e manifestazioni religiose nei luoghi pubblici non può perseguire “verso l’alto”, riconoscendo, additivamente, diritti a tutti: la neutralità dell’istituzione pubblica sarà *praticamente* sostenibile solo in senso opposto, cioè se non sarà data ad alcuno la possibilità di occupare tali spazi, in sé sempre limitati, di fatto escludendo altri. In questa delicata materia, la parete di un’aula è, in fondo, una buona metafora: la sua area non è infinita, e riempirla di simboli finisce prima o poi col creare un inevitabile scontro per l’ultimo angolo. Mentre un muro bianco non è mai vuoto per chi trova la ragione



Il principio supremo di laicità impone allo Stato e alla pubblica amministrazione precisi doveri di equidistanza e imparzialità⁶¹ nei confronti del fenomeno religioso (Corte cost. nn. 508 del 2000, e n. 346 del 2002), nonché il preciso “divieto di ricorrere a obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti”⁶², poiché la religione appartiene

“a una dimensione che non è quella dello Stato e del suo ordinamento giuridico, al quale spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”⁶³.

Dinanzi al “fatto del pluralismo” la “ragionevole” neutralità⁶⁴ delle pubbliche istituzioni diviene garanzia di libertà religiosa in uno

della propria fede in sé, e non ha bisogno di oggetti che gliene ricordino il senso» (F. RIMOLI, *Ancora sulla laicità: ma la Corte non vuole salire sulla croce ...*, in <http://archivio.rivistaaic.it>, 25 gennaio 2005, p. 1); dello stesso orientamento Marcello Toscano, per il quale “non può darsi vera democraticità sotto il profilo della disciplina giuridica del fattore religioso se lo Stato non è - e non dimostra di essere - neutro, imparziale ed equidistante nei confronti di tutte le ideologie e le organizzazioni religiose e filosofiche” (M. TOSCANO, *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, pp. 21-22; cfr. anche F. CORTESE, *Il crocefisso e gli “imbarazzi” del giurista*, in www.forumcostituzionale.it, p. 4 ss.).

In senso contrario Joseph Weiler afferma che “uno Stato che rinunci a ogni simbologia religiosa non rappresenta una posizione più neutrale di uno stato che aderisca a determinate forme di simbologia religiosa”: J.H.H. WEILER, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003, p. 68.

⁶¹ Sugli “obblighi fondamentali” che il principio di laicità fa sorgere in capo ai pubblici poteri si veda V. PACILLO, *Neo-confessionismo e regressione*, in www.olir.it, gennaio 2005, pp. 7, 8.

⁶² Corte cost., n. 334 del 1994, punto 3.2.

⁶³ Corte cost., n. 334 del 1994, punto 3.1.

Come sostiene Gustavo Zagrebelsky, laicità “Significa spazio pubblico a disposizione di tutti per esercitare, in condizioni di libertà e uguaglianza, i diritti di libertà morale (di coscienza, di pensiero, di religione e di culto) e per costruire a partire da questi la propria esistenza: uno spazio voluto dagli uomini indipendentemente da Dio, una ‘città degli uomini’ in cui ci sia spazio per tutti, credenti e non credenti, non una città di Dio in cui ci sia posto solo per i suoi credenti” (G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell'uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 9).

⁶⁴ Il riferimento è alle teorie di J. RAWLS, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993.

Di diverso avviso Giuseppe Dalla Torre il quale si domanda «se il concetto stesso di neutralità sia capace di veicolare, sul piano giuridico, il principio filosofico-politico di laicità dello Stato; se - in particolare - a tale espressione non sia invero sottesa una “ideologia della neutralità”, che se posta a qualificazione dello Stato finisce per farlo pendere verso una parte, con la conseguenza di non poterlo più qualificare come “laico”»: G. DALLA TORRE, *Laicità dello Stato. A proposito di una nozione giuridicamente*



Stato in cui “hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse” (Corte cost. n. 440 del 1995). Lo Stato deve dunque porsi a “servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini” (Corte cost., n. 203 del 1989, punto 7), ma non con interventi promozionali verso un culto specifico, bensì con interventi in grado di rimuovere ostacoli e impedimenti (Corte di Cassazione, n. 439 del 2000, punto 5) per una concreta e non discriminante estrinsecazione della libertà religiosa positiva e negativa, garantendo così una “pari protezione della coscienza di ciascuna persona” (Corte cost., n. 508 del 2000).

5 - La rimozione dei crocifissi: una condotta da sanzionare?

“Chiunque rimuove in odio ad esso l’emblema della Croce o del Crocifisso dal pubblico ufficio nel quale sia esposto o lo vilipende, è punito con l’ammenda da 500 a 1.000 euro” (art. 4, *Sanzioni*).

La medesima sanzione è prevista per il pubblico ufficiale che rifiuti di esporlo e a chiunque, investito di responsabilità nella pubblica amministrazione, non provveda alla collocazione o non vigili affinché essa avvenga.

Gli illeciti previsti vertono attorno a una presunta antigiuridicità della condotta di *rimozione* del crocifisso, la quale tuttavia, a un’analisi più attenta, non sembrerebbe riconducibile nelle condotte offensive sanzionate dall’art. 404 c.p., ossia il vilipendio e il danneggiamento di cose che formano oggetto di culto⁶⁵.

La stessa sentenza del Consiglio di Stato n. 556 del 2006, richiamata nel testo della proposta di legge, ritiene necessario contestualizzare il significato del simbolo religioso: (il crocifisso)

inutile, in ID, Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell’esperienza giuridica contemporanea, Ed. Studium, Roma, 1992, pp. 58-59; cfr. anche Paolo Cavana, per il quale “in un contesto pluriconfessionale e di tutela della libertà religiosa, la logica della stretta neutralità dello spazio pubblico risulta più discriminante della presenza di un simbolo religioso collettivo, che implicitamente garantisce il diritto di tutti gli alunni a manifestare le proprie differenti convinzioni: poiché la prima, ponendo formalmente tutti sullo stesso piano, lede in realtà la libertà di tutti i credenti, mentre la seconda consente a tutti di manifestare le proprie convinzioni, anche antireligiose, e anzi ne costituisce quasi una garanzia. Chi ne chiedesse la rimozione invocando la neutralità religiosa dello spazio pubblico, coerentemente dovrebbe rinunciare a manifestare anche le proprie convinzioni, chiedendo implicitamente agli altri di fare altrettanto. Perché se il diritto di libertà religiosa è indivisibile, lo è anche nel suo duplice aspetto di *individuale e collettivo*”: P. CAVANA, *La questione del crocifisso*, cit., p. 15.

⁶⁵ Sul punto cfr. F. BASILE, *Commento all’art. 404*, in E. Dolcini, G. Marinucci (a cura di), *Codice penale commentato*, 3^a ed., IPSOA, Milano, 2011; E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, in AA. VV., *Problemi pratici della laicità*, cit., e in www.archiviorivistaaic.it, p. 21.



“è un simbolo che può assumere diversi significati e servire per intenti diversi; innanzitutto per il luogo ove è posto. In un luogo di culto il crocifisso è propriamente ed esclusivamente un simbolo religioso [...]. Non si può però pensare al crocifisso esposto nelle aule scolastiche come [...] ad un oggetto di culto”⁶⁶.

È da sottolineare inoltre l’indecifrabile inciso “in odio ad esso” che connota la condotta sanzionata. Esso lascerebbe intendere la configurazione di un dolo specifico⁶⁷, ma su tale elemento, alquanto indefinito, potrebbero sorgere difficoltà di ordine probatorio.

Togliere il crocifisso, alla luce di una “laicità positiva o attiva”, intesa come compito dello Stato di “uniformarsi” a «quella distinzione tra “ordini” distinti, non solo non integra una condotta antigiuridica, ma anzi non contiene nessuna attitudine offensiva, poiché costituisce “(ri)affermazione del principio di laicità»⁶⁸.

Tralasciando il dato pur significativo della previsione di una tutela penale del crocifisso maggiore rispetto a quella apprestata alla bandiera nazionale⁶⁹, l’articolo in questione sembrerebbe reintrodurre di soppiatto una tutela differenziata della religione cattolica, in specie dei suoi simboli, già oggetto di declaratorie di incostituzionalità.

6 - Osservazioni conclusive

⁶⁶ Consiglio di Stato n. 556 del 2006, punto 3.

⁶⁷ Può essere tracciato un parallelo con l’art. 142 del Codice Zanardelli del 1889 che riportava la dicitura “per disprezzo di uno dei culti ammessi nello Stato”. Sul punto cfr. E. LA ROSA, “Uso” ed “Abuso” del simbolo religioso: profili di responsabilità penale, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2008, p. 52.

⁶⁸ Tribunale Ordinario di Modena, causa n. 40322/2012.

Sulla rimozione del simbolo come riaffermazione del principio di laicità si riportano le osservazioni di N. Fiorita: “l’esposizione del simbolo obbliga (...) a subire una imposizione lesiva della sua sfera personale, mentre la sua rimozione non lede minimamente la libertà degli altri soggetti coinvolti che continuano ad agire in uno spazio neutro e al più si vedono privati di un intervento promozionale dei loro interessi. La libertà dell’uno sacrifica ma non nega la libertà dell’altro mentre non è affatto vero il contrario, così che la situazione di chi chiede il ripristino della neutralità e dell’eguaglianza e di chi invece invoca il diritto di appropriarsi di uno spazio pubblico per meglio esprimere la propria libertà religiosa non è, evidentemente, la stessa e non può in nessun modo essere considerata comparabile” (N. FIORITA, *Se Terni non è Valladolid* (6 luglio 2009), in *www.forumcostituzionale.it*, p. 2).

Per ulteriori spunti di riflessione cfr. M. CROCE, *Sul significato costituzionale*, cit., pp. 933-936.

⁶⁹ La legge n. 22 del 1998 (*Disposizioni generali sull’uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell’Unione europea*), non prevede sanzione penale nel caso di violazione dell’obbligo di affissione della bandiera nazionale.



La cosiddetta *teoria culturale*, che si è spinta fino a ritenere il simbolo cattolico nucleo stesso della laicità, poggia su “motivazioni prive di fondamento positivo e divenute, comunque, insostenibili alla luce della successiva giurisprudenza costituzionale”⁷⁰.

La presenza istituzionalizzata del crocifisso determina un binomio impossibile in una società democratica: uno Stato laico le cui strutture pubbliche sono connotate in senso confessionale.

Nonostante la laicità sia un concetto “liquido”, non riconducibile a un univoco ambito semantico, essa è stata nel tempo riempita di significato dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ravvisato nell’equidistanza e nell’imparzialità i suoi tratti fondanti. Si potrebbe dunque affermare che nella rosa delle accezioni possibili “[...] esiste una sola laicità (giuridica), cioè piena eguaglianza nella libertà religiosa, anche negativa [...]”⁷¹. Una delle sue concrete attuazioni risiede proprio nel rendere laici, neutrali, aconfessionali, non discriminanti i luoghi del vivere civile.

Lo Stato e le sue strutture non possono *prendere partito né per la fede né per la miscredenza*; questo non significa interpretare *malamente*⁷² la laicità, ma farla discendere dall’iperuranio nel quale spesso è relegata per affermare concretamente l’autonomia dello Stato da tutti i particolarismi confessionali⁷³.

In ultima analisi più che una legge – dagli evidenti profili di incostituzionalità – che imponga il crocifisso, la materia dei rapporti tra

⁷⁰ Corte di Cassazione, sentenza n. 439 del 2000, punto 7. Nello stesso senso si è espresso anche il tribunale di L’Aquila, ordinanza del 23 ottobre 2003, punto 5: “Le giustificazioni addotte per ritenere non in contrasto con la libertà di religione l’esposizione del crocifisso nelle scuole (e negli edifici pubblici), così come in ogni altra forma di confessionalismo statale, sono divenute ormai giuridicamente inconsistenti, storicamente e socialmente anacronistiche, addirittura contrapposte alla trasformazione culturale dell’Italia e, soprattutto, ai principi costituzionali che impongono il rispetto per le convinzioni degli altri e la neutralità delle strutture pubbliche di fronte ai contenuti ideologici”.

⁷¹ **M. CROCE**, *La “sana laicità” capitola a Strasburgo: la C.e.d.u. giudice di costituzionalità sulle fonti non primarie?*, in *Il Foro italiano*, 2010, IV, col. 67 ss.

⁷² Si legge nel preambolo della proposta di legge: “Risulterebbe inaccettabile per la storia e per la tradizione dei nostri popoli se la decantata laicità della Costituzione repubblicana fosse malamente interpretata nel senso di introdurre un obbligo giacobino di rimozione del Crocifisso; esso, al contrario, rimane per migliaia di cittadini, famiglie e lavoratori il simbolo della storia condivisa da un intero popolo”.

⁷³ Cfr. sul punto **C. FUSARO**, *Pluralismo e laicità. Lo Stato non può ridurre la fede a cultura, né costruire sul fatto religioso identità partigiane*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., p. 150; **E. OLIVITO**, *Laicità e simboli religiosi nella sfera pubblica: esperienze a confronto*, in *Diritto Pubblico*, 2004, 2, p. 562.



Stato e fenomeno religioso necessiterebbe⁷⁴ di interventi di ben altra portata, innovativi, non reazionari o intrisi di un nostalgico sapore *rétro*⁷⁵, a partire da una legge in materia di libertà di religione e di convinzione, che preveda anche la (necessaria) rimozione⁷⁶ dei simboli religiosi nei luoghi pubblici⁷⁷.

APPENDICE

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 387

PROPOSTA DI LEGGE

D'iniziativa dei deputati

SALTAMARTINI, FEDRIGA, CASTIELLO, GRIMOLDI, GUIDESI

Disposizioni concernenti l'esposizione del Crocifisso nelle scuole e negli uffici delle pubbliche amministrazioni

⁷⁴ Sulla necessità di ripensare l'identità del diritto ecclesiastico si veda **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Editore Laterza, Bari-Roma, 2014.

⁷⁵ Sembrano ancora attuali le parole di Arturo Carlo Jemolo: "Evidentemente non è della nostra ora storica [...] uno Stato agnostico, preoccupato di non offendere mai il sentire di alcun cittadino. Ma ci può essere un regime che miri a limitare quanto possibile queste ferite alle minoranze, e un altro che invece ami esasperarle con le punture di spillo anziché con le persecuzioni" (**A.C. JEMOLO**, *Lo Stato agnostico?*, in *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 104 ss.).

⁷⁶ Sul punto cfr. anche **A.G. CHIZZONITI**, *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, in *Oliv* (www.oliv.it), dicembre 2004, p. 3; cfr. anche Paolo Cavana, per il quale un'imposizione *ex lege* dell'obbligo di affissione del crocifisso (ma anche della sua rimozione) è da considerarsi una forzatura strumentale all'uso del simbolo come emblema di un nuovo confessionismo, **P. CAVANA**, *I simboli religiosi*, cit., p. 45.

⁷⁷ Sul punto, Nicola Fiorita asserisce che "[...] sarà necessario stabilire una volta per tutte che i comportamenti individuali sono garantiti dal principio di libertà, e quindi sono pienamente leciti, a meno che non entrino in contrasto con norme che tutelano la società, mentre i comportamenti pubblici devono conformarsi al principio supremo di laicità, esplicitando successivamente che da queste premesse derivano il diritto individuale a indossare tutti quei simboli religiosi che non ostacolino il riconoscimento della persona e il divieto assoluto di esporre simboli religiosi da parte delle istituzioni pubbliche": **N. FIORITA**, *La disciplina della libertà religiosa: accontentarsi del male minore?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 119; cfr. anche **A. GUAZZAROTTI**, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, XXVII, 4, pp. 845-848.



Presentata il 26 marzo 2018

Onorevoli Colleghi! — Le ripetute polemiche relative alla presenza del Crocifisso nelle aule scolastiche, documentate dalla stampa e dai mezzi di comunicazione nazionali, hanno profondamente ferito il significato non solo religioso del Crocifisso, ma anche e soprattutto quale “simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendentemente da una specifica confessione religiosa”, così come già aveva autorevolmente sostenuto il Consiglio di Stato, nel parere n. 63, espresso in data 27 aprile 1988. “La Costituzione repubblicana”, continuava il Consiglio di Stato, “pur assicurando pari libertà a tutte le confessioni religiose, non prescrive alcun divieto all'esposizione nei pubblici uffici di un simbolo che, come quello del Crocifisso, per i principi che evoca, fa parte del patrimonio storico”.

Con la sentenza n. 556 del 2006, il Consiglio di Stato non solo ha riproposto molte delle deduzioni già presenti nel parere del 1988, ma si è spinto ben oltre, fino ad affermare che l'esposizione obbligatoria del Crocifisso nelle aule scolastiche pubbliche non è più considerata semplicemente inidonea a ledere il principio supremo della laicità dello Stato, ma costituisce una raffigurazione evocativa dei valori che quello stesso principio racchiude. I giudici di Palazzo Spada giungono a tale conclusione confermando che il principio di laicità deve trasparsi sul piano giuridico secondo formule attente alla tradizione culturale e ai costumi della vita di ciascun popolo.

Il parere del Consiglio di Stato, che ha avuto come oggetto le norme del regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, e del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, afferma che le suddette disposizioni, relative all'esposizione del Crocifisso nelle scuole, non sono state modificate per effetto della revisione dei Patti Lateranensi. Nel nuovo assetto normativo in materia, derivante dall'accordo, con protocollo addizionale, intervenuto tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, con il quale sono state apportate modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, nulla viene stabilito relativamente all'esposizione del Crocifisso.

Non si ritiene che l'immagine del Crocifisso nelle aule scolastiche, o più in generale negli uffici pubblici, nelle aule dei tribunali e negli altri luoghi nei quali il Crocifisso o la Croce si trovano ad essere esposti, possa costituire motivo di costrizione della libertà individuale a manifestare le proprie convinzioni in materia religiosa.

Risulterebbe inaccettabile per la storia e per la tradizione dei nostri popoli, se la decantata laicità della Costituzione repubblicana fosse malamente interpretata nel senso di introdurre un obbligo giacobino di rimozione del Crocifisso; esso, al contrario, rimane per migliaia di cittadini, famiglie e lavoratori il simbolo della storia condivisa da un intero popolo.

Cancellare i simboli della nostra identità, collante indiscusso di una comunità, significa svuotare di significato i principi su cui si fonda la nostra società.



Rispettare le minoranze non vuole dire rinunciare, delegittimare o cambiare i simboli e i valori che sono parte integrante della nostra storia, della cultura e delle tradizioni del nostro Paese.

Pur prendendo atto dell'odierna aconfessionalità e neutralità religiosa dello Stato, nonché della libertà e della volontarietà dei comportamenti individuali, i fatti da ultimo registrati evidenziano come si renda necessaria l'emanazione di un provvedimento che assicuri che non vengano messi in discussione i simboli e i valori fondanti della nostra comunità.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. (*Principi*).

1. Il Crocifisso, emblema di valore universale della civiltà e della cultura cristiana, è riconosciuto quale elemento essenziale e costitutivo e perciò irrinunciabile del patrimonio storico e civico-culturale dell'Italia, indipendentemente da una specifica confessione religiosa.

Art. 2. (*Finalità*).

1. Nel rispetto degli articoli 7, 8 e 19 della Costituzione, la presente legge disciplina l'esposizione del Crocifisso in tutti gli uffici della pubblica amministrazione secondo le modalità degli articoli 3 e 4, al fine di testimoniare, facendone conoscere i simboli, il permanente richiamo del Paese al proprio patrimonio storico-culturale che affonda le sue radici nella civiltà e nella tradizione cristiana.

Art. 3. (*Esposizione del Crocifisso*).

1. Nelle aule delle scuole di ogni ordine e grado e delle università e accademie del sistema pubblico integrato d'istruzione, negli uffici delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e negli uffici degli enti locali territoriali, nelle aule nelle quali sono convocati i consigli regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali e delle comunità montane, nei seggi elettorali, negli stabilimenti di detenzione e pena, negli uffici giudiziari e nei reparti delle aziende sanitarie e ospedaliere, nelle stazioni e nelle autostazioni, nei porti e negli aeroporti, nelle sedi diplomatiche e consolari italiane e negli uffici pubblici italiani all'estero, è fatto obbligo di esporre in luogo elevato e ben visibile l'immagine del Crocifisso.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le rispettive amministrazioni sono tenute a emanare la disciplina di attuazione della disposizione di cui al comma 1.



3. Gli organi costituzionali adottano le disposizioni necessarie per l'attuazione dei principi della presente legge nell'ambito della rispettiva autonomia.

4. I consigli regionali adottano le disposizioni necessarie per l'attuazione dei principi della presente legge secondo le rispettive disposizioni regolamentari.

Art. 4.
(Sanzioni).

1. Chiunque rimuove in odio ad esso l'emblema della Croce o del Crocifisso dal pubblico ufficio nel quale sia esposto o lo vilipende, è punito con l'ammenda da 500 a 1.000 euro.

2. Alla medesima sanzione di cui al comma 1 soggiace il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che rifiuti di esporre nel luogo d'ufficio l'emblema della Croce o del Crocifisso o chiunque, investito di responsabilità nella pubblica amministrazione, ometta di ottemperare all'obbligo di provvedere alla collocazione dell'emblema della Croce o del Crocifisso o all'obbligo di vigilare affinché il predetto emblema sia esposto nei luoghi d'ufficio dei suoi sottoposti, ai sensi della presente legge.

Art. 5.
(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.