



Laicità e Stato costituzionale

Tutti gli interventi

DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Dibattiti :: Laicità e Stato costituzionale

Garanzie e limiti della giustizia italiana per l'attuazione del principio di laicità

di Sergio Lariccia

(Professore ordinario di Diritto amministrativo
nell'Università di Roma "La Sapienza")

Con l'ordinanza n. 389 del 13 dicembre 2004 la Corte costituzionale ha dichiarato la *manifesta inammissibilità* della questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 190 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), come specificati, rispettivamente, dall'art. 119 (e allegata tabella C) del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 (Approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare), e dall'art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media), e dell'art. 676 del predetto d.lgs. n. 297 del 1994, sollevata, in riferimento al principio di laicità dello Stato e, comunque, agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanza del 14 gennaio 2004.

La conclusione accolta dai giudici costituzionali deve a mio avviso essere condivisa e non merita le critiche proposte, nei primi commenti comparsi sui giornali, da parte di chi ha osservato che la Corte si lava pilatescamente le mani rispetto ad un tema politicamente caldo, mettendosi al riparo da eventuali attacchi sia da parte laica che da parte cattolica e soprattutto da parte della schiera crescente dei "laici devoti" (cfr. in tal senso, tra gli altri, l'editoriale di G. Vattimo, *Quale Croce?*, in *il manifesto*, 16 dicembre 2004 e l'articolo di C. Saraceno, *Simboli religiosi e spazi pubblici*, in *l'Unità*, 17 dicembre 2004).

Un'ordinanza di manifesta inammissibilità non può assomigliare, nella forma e nell'esposizione dei motivi, a una sentenza di merito, e quel che occorre è che risultino ben chiare le ragioni del giudice

decidente e che tali ragioni risultino convincenti. Nella fattispecie le ragioni che costituiscono il fondamento dell'ordinanza sono chiare e, come già detto, meritano di essere pienamente condivise, come tra l'altro è dimostrato dalla circostanza che una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar per il Veneto era stata da molti prevista come probabile e opportuna nel dibattito che aveva preceduto il giudizio di legittimità costituzionale: io stesso, in un convegno svoltosi il 28 maggio 2004 nell'Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara, i cui atti sono stati pubblicati nel volume *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, Giappichelli, 2004) avevo osservato quanto segue: «circa le possibilità decisionali della Corte costituzionale, ritengo che la previsione più plausibile consista nell'emanazione di un'ordinanza di inammissibilità, dal momento che il giudice *a quo* avrebbe dovuto emanare una sentenza di annullamento per abrogazione delle norme che regolano la fattispecie sottoposta al suo esame. Non sono invece favorevole all'ipotesi di una sentenza additiva, in quanto non si è in presenza di un problema risolvibile attraverso una discussione quotidiana presso le singole scuole. D'altra parte il nuovo art. 117/co. 2 lett. c) Cost. rinvia alla potestà legislativa statale esclusiva la disciplina dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» (*ivi*, 181 ss., spec. 187).

Il motivo principale che ha indotto la Corte a ritenere manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal Tar del Veneto è che 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 della Corte costituzionale.

Perplessità su tale argomento esposto dalla Corte può avere uno studioso di discipline diverse rispetto al diritto costituzionale come Gianni Vattimo, il quale, nell'editoriale sopra ricordato, premesso che la Corte Costituzionale avrà certo avuto le sue buone ragioni tecniche («ossia che ci sfuggono») (ma il contenuto e il significato delle disposizioni costituzionali dovrebbero essere compresi anche da quanti non hanno studiato il diritto costituzionale!), osserva che l'ordinanza «suscita una sensazione di disagio e,

diciamolo pure, di vergogna», che essa esprime «il perenne sostrato clerico-fascista-moderato, il vero e proprio zoccolo molle della società italiana» e che su un insieme di problemi di rilevante valore come quello sottoposto al suo esame un consesso come quello dei custodi della Costituzione «non dovrebbe rifiutare di pronunciarsi»; per chi abbia studiato il diritto costituzionale e comunque per tutti coloro che si propongono di perseguire l'obiettivo di una gelosa tutela dei principi scritti nella Costituzione, è noto che, in base, all'art. 134 cost., che si riferisce a *leggi ed atti aventi forza di legge*, il sindacato sui regolamenti è istituzionalmente sottratto alla Corte costituzionale (v. per tutti L. Carlassare, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 605 ss., spec., 633) e che la pronuncia di inammissibilità di una questione di costituzionalità riguardante norme di natura regolamentare non rappresenta un indebito rifiuto di giudicare, bensì l'adempimento di un obbligo costituzionale, che impone ai giudici costituzionali di non superare il limite posto dall'art. 134 cost.

Se non è giusto criticare la Corte costituzionale per avere ... rispettato la Costituzione, è però comprensibile la sensazione di perplessità provocata da una vicenda nella quale pare che, mentre in altri Paesi europei, caratterizzati dalla presenza di società multietniche e multiculturali come la Francia e la Germania, si affronta seriamente (anche se con soluzioni a mio avviso non condivisibili, come sono quelle della legge in Francia e della sentenza costituzionale in Germania) la questione dei simboli religiosi negli spazi pubblici, nell'ordinamento italiano non sussistano invece soluzioni capaci di perseguire l'obiettivo di attuare un principio, quello di laicità dello Stato e delle istituzioni, che da quindici anni, e cioè da quando è stata emessa la sentenza costituzionale n. 203 del 1989, è stato proclamato "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale italiano (cfr. anche le altre successive sentenze nn. 13 del 1991, 149 del 1995, 334 del 1996, 329 del 1997); in proposito deve tuttavia ricordarsi che la solenne e un po' retorica proclamazione della laicità come principio supremo dell'ordinamento italiano rappresenta uno dei casi in cui la Corte ha deluso le aspettative di quanti hanno a cuore le esigenze di laicità della società, in quanto il giudice delle leggi (relatore Casavola) ha utilizzato il principio della laicità come fondamento giustificativo dell'insegnamento della religione cattolica «nel quadro delle finalità della scuola e dello Stato», come prevede l'art. 9 del Concordato del 1984: quindi trattasi di un principio elaborato per garantire un

principio di confessionalità della scuola pubblica.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, non si può certo dire che il principio di laicità si sia pienamente imposto nel nostro ordinamento, poiché, accanto agli articoli 2, 3, 7/co.1, 8/co.1, 19, 20, 21, 33/co.1, vi sono altri articoli della Costituzione che introducono elementi di confessionalità. In effetti, l'art. 7/co. 2 rinvia ai Patti Lateranensi, e dunque anche a quelle norme (art. 1 del Trattato e art. 1 del Concordato) che richiamano il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano. Nel 1984, con gli Accordi di revisione del Concordato, l'articolo 1 del Protocollo Addizionale (richiamato nel D. Lgs. n. 297/1994, T.U. sulla Pubblica Istruzione) segna il superamento del principio della religione cattolica come religione di Stato.

Nel ricordato convegno di Ferrara del maggio 2004 avevo espresso l'opinione che le norme regolamentari che la Corte costituzionale (giustamente) ha ritenuto di non potere sindacare avrebbero dovuto ritenersi abrogate, in quanto chiaramente incompatibili con l'art. 676 del T.U. n. 297 del 1994, ispirato alla concezione della scuola come sede di formazione culturale nel pieno rispetto della libertà di coscienza degli studenti e degli insegnanti (il T.U. suddetto si basa sul superamento del principio della religione cattolica apostolica romana come religione ufficiale dello Stato italiano, principio a cui erano invece ispirate le norme regolamentari degli anni 1924, 1926, 1928). Nell'ordinanza della Corte vi è un passaggio importante che induce a ritenere inesatta la tesi dell'abrogazione, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 676 sopra ricordato, delle norme regolamentari che prevedevano, nel periodo fascista, la presenza del crocefisso nei locali scolastici: il periodo nel quale si parla di «*eventuale* salvezza» (il corsivo è mio) di norme non incluse nel testo unico del 1994, e non incompatibili con esso, e si precisa che tale "salvezza" «può concernere solo disposizioni legislative, e non disposizioni regolamentari, essendo solo le prime riunite e coordinate nel testo unico medesimo, in conformità alla delega di cui all'art. 1 della legge 10 aprile 1991, n. 121, come sostituito dall'art. 1 della legge 26 aprile 1993, n. 126».

Condividendo la giusta considerazione contenuta nell'ordinanza n. 389 (un'ordinanza a mio avviso tutt'altro che stringata e superficiale), le indicate disposizioni regolamentari non possono ritenersi confermate, né abrogate in applicazione dell'art. 676 del t.u. n. 297 del 1994; esse tuttavia devono

ritenersi a mio avviso abrogate a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione e, nel 1984, della disposizione concordataria che ha previsto l'abrogazione del principio della religione cattolica come sola religione dello Stato.

Per il futuro comunque l'unica strada percorribile, escludendo quella legislativa in una situazione nella quale per il momento non sono certo prevedibili iniziative legislative volte al superamento degli elementi di confessionalità che caratterizzano l'ordinamento italiano (è sufficiente pensare all'entrata in vigore della legge che attribuisce allo Stato l'onere finanziario per la retribuzione degli insegnanti di religione nella scuola pubblica), è quella che si presenta in ogni caso in cui si evidenzia, con riferimento ai regolamenti, la carenza di ogni altro strumento di garanzia: la soluzione considerata da Valerio Onida, giudice relatore del giudizio di legittimità costituzionale qui esaminato e redattore dell'ordinanza n. 389, in una nota di commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 1968. Con tale sentenza la Corte, dopo avere dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142 del regolamento per gli istituti di prevenzione e pena approvato con r. d. 18 giugno 1931, n. 787, che prescriveva l'obbligo della frequenza delle pratiche collettive del culto cattolico per tutti i detenuti che, al momento dell'ingresso nello stabilimento non avessero dichiarato di appartenere ad altra confessione religiosa) in riferimento agli artt. 19 e 21 cost, poiché il decreto contenente la norma denunciata non era un atto avente forza di legge, aveva però stabilito che le norme regolamentari, quando siano ritenute illegittime per contrasto con la Costituzione, possono e debbono (non diversamente dai casi in cui siano ritenute illegittime per contrasto con leggi ordinarie) essere disapplicate, ai sensi dell'art. 5 della l. 20 marzo 1965 n. 2248 all'E, dai giudici chiamati a farne applicazione (la sentenza è pubblicata in *Giur. cost.*, 1968, 1031 ss. con nota di V. Onida, *Sulla «disapplicazione» dei regolamenti (a proposito della libertà religiosa dei detenuti)*, *ivi*, 1032 ss.). Riaprendo il volume della rivista *Giurisprudenza costituzionale* del 1968 ho ritrovato i miei appunti e le mie annotazioni in margine al commento, approfondito e pieno di spunti di grande interesse, che Onida aveva fatto, più di trentacinque anni fa, con riferimento alle conclusioni accolte dalla Corte, soffermandosi nell'esaminare in particolare le ipotesi nelle quali il vizio dell'atto normativo consiste in un diretto contrasto del disposto regolamentare con un principio costituzionale, ed esso non è in alcun modo

trasferibile a carico di alcuna disposizione di valore legislativo (*ivi*, spec. 1036).

Tale ipotesi è anche ravvisabile nella fattispecie esaminata nell'ordinanza qui commentata, non potendosi a mio avviso condividere i tentativi volti a sostenere la tesi che quelle norme secondarie in tema di affissione del crocefisso costituissero specificazione di altre norme di legge: tali disposizioni regolamentari si pongono in diretto contrasto con diritti e principi costituzionali tra i più coessenziali all'ordinamento, come quelli sulla garanzia dei diritti inviolabili degli uomini e delle donne, sull'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, sulle libertà di religione e di culto, sulla neutralità delle istituzioni pubbliche e sull'imparzialità delle istituzioni scolastiche pubbliche di fronte al fenomeno religioso: imparzialità che 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 religiosa negativa di coloro che non hanno alcun credo.

Sottratti al sindacato di costituzionalità della Corte costituzionale, i regolamenti sono sottoposti al regime degli atti amministrativi: essi sono dunque *disapplicabili* dal giudice ordinario e annullabili dal giudice amministrativo, qualora risultino in contrasto con norme di fonte legislativa

La competenza a pronunciarsi su queste fattispecie spetta al giudice ordinario (v. in tal senso L. Coen, in *La laicità crocifissa?*, cit, 81 ss.), essendo pacifico, specialmente dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 (vedila in *Giur. cost.*, 2004, con mia nota di commento), che la giurisdizione in tema di lesione di diritti soggettivi spetta ai giudici ordinari: è la soluzione giustamente accolta dal Tribunale dell'Aquila, in data 22 ottobre 2003, con l'ordinanza, con la quale, in applicazione dell'art. 700 del codice di procedura civile, era stata decisa la rimozione del crocefisso dalle aule di un istituto scolastico di Ofena in Abruzzo (può vedersi il mio scritto, di adesione all'ordinanza del Tribunale, *Problemi in tema di laicità dello Stato e delle istituzioni civili*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2004).

La soluzione giurisprudenziale, indicata dalla Corte costituzionale sin dal 1968 nella sentenza n. 72, con la netta affermazione circa il potere-dovere dei giudici di disapplicare, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 2248 del

1865, alle *E*, i regolamenti ritenuti incostituzionali, confida nei risultati affidati al sindacato diffuso di costituzionalità sulle disposizioni regolamentari. È certamente una strada più lunga ed incerta rispetto a quella rappresentata da una dichiarazione di illegittimità costituzionale emessa dal giudice delle leggi: ma, considerando gli ostacoli che vi sono per tale soluzione, è un obiettivo che occorre perseguire con impegno e tenacia da parte di singoli e di organizzazioni consapevoli della grande importanza che assume il principio di laicità nel nostro paese.

(23/12/2004)

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti