

## Il Crocifisso nelle aule scolastiche

Orazio Auriemma

Si torna a parlare del Crocifisso a scuola. La Corte Costituzionale ha posto all'ordine del giorno questo tema sul quale è stata chiamata ad esprimersi dal TAR del Veneto con sentenza del 13 novembre 2003 depositata il 14 gennaio 2004.

Sarà dunque la Corte a decidere se il Crocifisso possa rimanere nelle aule oppure debba essere rimosso dalle pareti scolastiche o, come alcuni sostengono, possa comparire accanto ad altri simboli religiosi e culturali secondo le autonome decisioni delle scuole. Le attese probabilmente si concentrano intorno a queste tre soluzioni.

Per evidenti ragioni di opportunità, tra le quali la principale è il doveroso rispetto del lavoro della Consulta, mi propongo di portare l'attenzione su alcuni argomenti del ricco e articolato discorso che le sentenze giudiziarie hanno sviluppato occupandosi di temi concernenti la religione cattolica e il Crocifisso. Aggiungerò qualche riflessione finale sul merito della tematica; spero mi verrà perdonato se in tal modo sconfinerò sul terreno delle conclusioni di spettanza della Corte.

Il primo argomento si riferisce all'atteggiamento che la Corte assumerà nei confronti della natura giuridica degli atti normativi che hanno disposto nel tempo circa l'affissione del Crocifisso nelle scuole. È noto infatti che la sentenza del TAR del Veneto li considera atti regolamentari assorbiti negli articoli 159 e 160 del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle leggi sulla scuola), che sono atti legislativi, mentre la maggioranza delle sentenze li include tra gli atti di normativa secondaria. È noto altresì che i regolamenti, pur essendo spesso compresi tra le norme secondarie, sono stati riguardati dalla stessa Corte secondo la funzione da essi operata nei confronti delle leggi, delle quali in taluni casi costituiscono la specificazione e il completamento (v. sentenza 1104/1988). L'ammissione dello scrutinio di costituzionalità dei regolamenti da parte della Corte ha finora avuto tale presupposto. In ogni caso la competenza a decidere della Corte sulle norme evocate e la relativa motivazione sembrano precedere ogni ulteriore esame della materia sottoposta al suo giudizio.

Il secondo argomento riguarda l'ampliamento delle norme che hanno previsto l'affissione del Crocifisso nelle aule scolastiche. Le sentenze emesse nei diversi livelli decisionali sono concordi nel ritenere che le disposizioni sull'affissione del Crocifisso nelle scuole non siano state estese alle scuole materne, recentemente denominate scuole dell'infanzia e un tempo chiamate asili infantili prima di divenire scuole del grado preparatorio. Anche la sentenza del giudice designato del Tribunale dell'Aquila, emessa a seguito di ricorso il 22 ottobre 2003, ha confermato questa constatazione, che cioè la normativa concernente le scuole per l'infanzia non contiene disposizioni circa l'affissione del Crocifisso nelle aule. Sembra dunque opportuno ricordare il "R.D. 4 gennaio 1914 n. 27 che approva le istruzioni, i programmi e gli orari per gli asili infantili". Annesse al decreto, oltre ai "Programmi", alle "Istruzioni per la compilazione della carta biografica", alla scheda dell'alunno, alle disposizioni sui "locali per gli asili infantili", si trovano le pagine concernenti "Arredamento e materiale didattico per gli asili infantili". Nel paragrafo "Arredamento" si reperiscono le disposizioni che interessano il nostro tema: "Nell'aula: 1. Crocifisso. 2. Ritratto del Re: 3. Tavolo...".

Il terzo argomento è più che altro una riflessione sul rapporto posto dalle sentenze tra le norme sul Crocifisso, la legge Casati (L. 13 novembre 1859, n. 3725) e lo Statuto Albertino ("Statuto del Regno di Sardegna" promulgato a Torino il 4 marzo 1848). Si constata la presenza di una lettura che rileva dipendenza diretta delle norme sul Crocifisso appunto dalla legge Casati e soprattutto dallo Statuto. Tale ragionamento porta a concludere che, non essendo più vigente l'art. 1 dello Statuto in forza dell'Accordo del 1984 tra lo Stato e la Chiesa (vedasi in specifico il Protocollo addizionale, art. 1), anche le norme sul Crocifisso non sono più vigenti perché è venuto meno il presupposto statutario (successivamente ripetuto nell'art. 1 del Concordato del 1929) che

considerava la religione cattolica come la religione dello Stato e che costituiva il fondamento giuridico di quelle norme. Su questo modo di articolare il ragionamento e di trarre le conclusioni esprimo sommamente qualche perplessità. Non mi sembra cioè che il percorso logico mediante il quale, così ragionando, si sottopongono le norme all' esame giudiziario consenta di comprenderne i rapporti gerarchici e di coglierne appieno il valore giuridico. In specifico interessa invece che sia agevolata la comprensione nostra e dell' organo giudicante se una norma sia primaria o secondaria, se sia un regolamento delegato o esecutivo, se sia un regolamento che attua una o più funzioni di completamento della norma primaria ecc. Cerco di spiegarmi esemplificando per mezzo delle stesse norme che prescrivono la presenza del Crocifisso nelle aule scolastiche.

La norma che dispone la presenza del Crocifisso nelle scuole dell' infanzia (R.D. 27/1914) cita nel preambolo la legge Casati. Era ancora in uso a quel tempo ricordare nel preambolo delle leggi e dei regi decreti la legge-madre sulla scuola, pur essendo intervenute tali modifiche legislative da rendere ardua l' insistenza su questa assenza. Nel caso specifico poi occorre rilevare che nè la legge Casati nè i Regolamenti di attuazione (i quattro Regolamenti portano le date del 15, 19, 22 settembre e 20 ottobre 1860 e interessano nell' ordine: l' istruzione elementare, tecnica, secondaria ed universitaria) si sono occupati di asili infantili. In realtà il decreto 27/1914 risulta applicativo dell' art. 337 del R.D. 6 febbraio 1908, n. 150 (regolamento di esecuzione, per la scuola elementare, dell' art. 30 della legge 8 luglio 1904, n. 407, nota come legge Orlando). Poichè si presenta come un regolamento ministeriale esecutivo del regolamento esecutivo della legge Orlando, sembra avere le caratteristiche di una norma secondaria. Si potrebbe tuttavia ipotizzare che l' art. 30 della L 407/1904 abbia avuto il suo reale completamento per mezzo del regolamento 27/1914 tramite il disposto dell' art. 337 del Regolamento 150/1908. Non sembra comunque ammissibile la fuga all' indietro -rispetto alla correlazione logica oltre che fattuale delle norme anzidette- andando ad ipotizzare una qualche relazione con l' art. 140 del Regolamento per l' istruzione elementare (R.D. 15 settembre 1860, n. 4336), perchè questo Regolamento non riguarda la scuola per l' infanzia.

L' art. 118 del R.D. 30 aprile 1924, n. 965, prescrive l' esposizione del Crocifisso nelle aule delle scuole medie (inferiori e superiori). E' importante ripercorrere il contesto normativo entro il quale questo decreto si situa per cercare di capire se si tratti di una norma avente forza di legge oppure di una norma secondaria. Il decreto fa parte dell' insieme normativo noto come la riforma Gentile della scuola.

Il filosofo Giovanni Gentile è stato ministro dell' istruzione nel primo Governo Mussolini dal 1922 al giugno 1924; è stato quindi sostituito nell' ambito dei rimaneggiamenti governativi seguiti al delitto Matteotti (10.6.1924). Formalmente costituito il 31.10.1922 il primo governo Mussolini, nel quale sono presenti ministri e sottosegretari giolittiani, popolari, nazionalisti, e di altre estrazioni politiche, accanto ai fascisti, è stato seguito nel mese di giugno 1924 dal secondo governo Mussolini dopo l' espletamento, nell' aprile dello stesso anno, delle elezioni politiche. Ricevuto il placet del Re (30.10.1922) e del Parlamento (16-18.11.1922), ottiene con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601, la "Delegazione di pieni poteri .....per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione". La legge-delega prevede che: "Art.1. Per.....riorganizzare i pubblici uffici ed istituti, renderne più agili le funzioni e diminuire le spese, il Governo del Re ha, fino al 31 dicembre 1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di legge. Art. 2. Entro il mese di marzo 1924 il Governo del Re darà conto al Parlamento dell' uso delle facoltà conferite dalla presente legge". Il primo decreto di riforma della scuola media (con questa terminologia veniva designata la scuola media inferiore e superiore) è il R.D. 6 maggio 1923, n. 1054 "riguardante il nuovo ordinamento dell' istruzione media"; ad esso seguono il R.D. 2345/1923, "che approva gli orari e i programmi d' esame per i regi istituti medi d' istruzione" e il R.D. 965/1924, "regolamento unico sull' ordinamento interno....dei regi istituti medi d' istruzione". Senza addentrarci neppure per un attimo sui contenuti della riforma gentiliana della scuola media, perchè non è questa la sede adatta, preme sottolineare due aspetti giuridici importanti che accomunano questi decreti: la legge-delega 1601/1922 li considera "norme aventi vigore di legge", norme cioè che all' epoca erano chiamate

leggi delegate ed anche, come le chiamiamo oggi, decreti legislativi; si tratta di norme ad una ad una correlate con la legge-delega e non subordinate fra loro. In particolare il R.D. 965/1924, in quanto regolamento unico che detta norme sull' "ordinamento interno.... dei Regi istituti di istruzione media", può essere considerato un regolamento delegato, un decreto legislativo, cioè, con funzione di regolamento. L' art. 140 del Regolamento per l' istruzione elementare (R.D. 4336/1860) non può essere considerato un precedente normativo dell' art. 118 del R.D. 965/1924 perchè non si riferisce alla scuola media.

La tabella C del R.D. 26 aprile 1928, n. 1297, alla quale fa rinvio l' art. 119 dello stesso regio decreto, dispone che in ciascuna delle cinque classi della scuola elementare sia affisso il Crocifisso quale parte integrante dell' Arredamento delle aule. Sulla stessa materia e per lo stesso ordine di scuole gli antecedenti si trovano nel R.D. 4336/1860 e nel R.D. 150/1908, così come discusso e valutato in alcune sentenze. Per la precisione si annota che la tabella C anzidetta, per la prima volta nella storia di questa specifica legislazione, non menziona tra gli arredi il ritratto del Re, che solitamente compariva, appunto tra gli arredi, subito dopo il Crocifisso.

Per comprendere il valore della norma è conveniente situarla nel contesto normativo di riferimento. Il R.D. 1297 è il regolamento generale per la scuola elementare. E' successivo al T.U. emanato con R.D. 5 febbraio 1928, n. 577 e intitolato "Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche emanate in virtù dell'art. 1, n. 3, della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sull'istruzione elementare, post-elementare e sulle opere di integrazione". Il T.U. ha coordinato e integrato tutti i decreti fino ad allora promulgati per il settore della scuola elementare, corrispondendo al nuovo disegno assegnato a questo ordine scolastico dalla riforma Gentile. A mero titolo esemplificativo ricordiamo alcune disposizioni aventi vigore di legge, che erano state emanate nell' ambito della riforma e che sono state successivamente integrate nel testo unico del 1928: R.D. 374/1923 col quale venivano soppressi i Provveditorati provinciali; R.D. 2185/1923 che disponeva il nuovo ordinamento dei gradi scolastici e i programmi didattici; R.D. 3106/1923 concernente l' obbligo scolastico. Sono decreti delegati applicativi della citata legge-delega 1601/1922.

Come si evince dal titolo il testo unico 577/1928 è un decreto legislativo, cioè una norma delegata dalla legge 100/1926. Il regolamento generale del 1928 per la scuola elementare sembra rientrare invece nella categoria dei regolamenti di esecuzione. Se ne ricava infatti l' impressione che sia stato concepito per facilitare l' applicazione dei principi legislativi contenuti nel testo unico. Non è semplice tuttavia classificarlo tra le norme di rango primario o secondario. Se infatti nel preambolo è citato anzitutto il testo unico 577/1928, il valore giuridico del decreto non resta limitato a questo rapporto, che ne evidenzerebbe il valore di norma gerarchicamente subordinata molto probabilmente di rango secondario. A complicare la lettura del preambolo si pongono: il richiamo alla legge-delega 100/1926; l' acquisizione del parere del Consiglio di Stato; e infine il concerto avvenuto col ministro per le finanze. Il richiamo alla legge-delega e l' inclusione del concerto interministeriale orienta a considerarlo un decreto delegato, per la cui attuazione il Governo è tenuto ad attenersi a quanto previsto dall' ultimo capoverso dell' art. 1 della legge: "Resta ferma la necessità dell' approvazione, con la legge del bilancio, delle spese relative". Infine il conforto del parere del Consiglio di Stato sembra porlo sullo stesso livello di un testo unico. Per questi motivi anche il R.D. 1297/1928 potrebbe essere incluso fra le norme aventi forza di legge, alla stregua di un decreto delegato.

La circolare del ministero della pubblica istruzione 19 ottobre 1967, n. 367, non fornisce una motivazione giuridica specifica per l' affissione del Crocifisso nelle scuole elementari e medie; allorchè cita gli articoli 120 e 121 del R. D. 1297/28 lo fa unicamente per intestare ai Comuni il compito di fornire gli arredi (tra i quali il Crocifisso). Successivamente alla modifica del Concordato del 1929 fra la Chiesa cattolica e lo Stato avvenuta il 18 febbraio 1984 e poi ratificata con L. 25 marzo 1985, n. 121, a seguito della quale la religione cattolica cessa di essere la religione dello Stato, le circolari ministeriali (CM 9.6.1988, n. 157; Nota 3 ottobre 2002, prot. 2667; Direttiva 3 ottobre 2002, prot. 2666) si uniformano al parere del Consiglio di Stato n. 63, reso in data 27

aprile 1988. Il parere dichiara la vigenza delle norme sul Crocifisso sopra ricordate con esclusione di quella relativa alla scuola materna perchè non citata.

Quarto argomento: la riflessione che ho svolto sulle norme che prescrivono la presenza del Crocifisso nelle aule scolastiche mi conduce a formulare l'ipotesi che esse abbiano vigore di leggi. Può creare qualche imbarazzo constatare che i ricordati regi decreti del 1924 e del 1928 siano nati in condizioni di delega molto ampia, data ad un Governo approvato inizialmente con la formula della coalizione tra partiti politici e successivamente sciolto (dagli inizi del 1925) nel regime fascista vero e proprio. Sul piano giuridico tuttavia le leggi-delega del 1922 e del 1926 dispiegano i loro effetti nonostante le inquietudini dell'epoca e i giudizi storici sul periodo. Non è diversa del resto la realtà giuridica, solitamente non investigata, nella quale era nata la legge Casati. Questa legge fu promulgata come ordine del Re, sentito il Consiglio dei Ministri e il ministro proponente della pubblica istruzione, il conte Gabriele Casati, a seguito della legge-delega 25 aprile 1859, n. 3345, recante il titolo "Pieni poteri concessi a S.M. il Re durante la guerra coll'Impero d'Austria". Per le sue intrinseche caratteristiche si può meglio considerare come un decreto legislativo, pur prendendo atto che fu stampata come legge e che la giurisprudenza l'ha sempre trattata come la legge fondamentale sulla scuola del nascente Regno d'Italia (l'estensione della legge al nuovo Regno avvenne in conseguenza dell'applicazione graduale nei primi anni del Regno dei quattro regolamenti di applicazione).

La decretazione sull'affissione del Crocifisso nelle aule scolastiche, ogni volta emanata a distanza di tanti anni dalla precedente, ha fatto pensare a una sorta di continuità della supremazia della religione cattolica per il motivo della vigenza dello Statuto Albertino. Questa conclusione presuppone l'identità esclusiva fra Crocifisso e religione cattolica in Italia e dà per scontata una verità, indimostrata, che la religione cattolica abbia avuto costantemente forte incidenza nella scuola come insegnamento. In realtà la costante incidenza dell'educazione cattolica nella scuola non appare dai Programmi scolastici, neppure da quelli per la scuola elementare, la scuola del popolo per antonomasia; si può dire invece che ne sia mancata persino la presenza in certi periodi della storia scolastica ottocentesca e successiva fino all'avvento del fascismo. E' stato Giovanni Gentile a volere l'educazione cattolica nella scuola elementare, con particolare peso e importanza, sulla base delle sue idee filosofiche. Il Crocifisso, di fronte al prevalere di idee filosofiche avverse all'educazione cattolica nella scuola nel periodo della Sinistra Storica e poi durante il periodo giolittiano, potrebbe aver subito in taluni casi le conseguenze negative di essere il simbolo religioso per eccellenza del Cristianesimo. Ma, in mancanza di una documentata storia della "fortuna" del Crocifisso nelle scuole durante l'ultimo trentennio dell'ottocento e fino all'avvento della riforma Gentile, considero improbabile che sia stato staccato dalle pareti delle aule per compiacere le idee positivistiche, herbartiane e laiche in genere che hanno ispirato in quel lungo periodo i Programmi didattici della scuola elementare. Non penso tuttavia che la permanenza del Crocifisso nelle scuole elementari, che erano le uniche scuole interessate dalla legislazione sul Crocifisso prima del fascismo, possa essere ascritta esclusivamente all'ubbidienza a una norma statutaria e alla prescrizione normativa. Mi sembra più ragionevole supporre che il Crocifisso, appeso al muro dell'aula scolastica per decisione lontana presa in ossequio alla legge costituzionale o al Regolamento per la scuola elementare del 1860 o alla legge esistente o alla semplice tradizione locale, vi sia rimasto soprattutto, anche se non esclusivamente, perchè staccarlo avrebbe ferito, in qualunque momento fosse avvenuto, un sentimento popolare diffuso, religioso e culturale insieme. Ciò valeva allora e continua a valere tuttora. In presenza o in assenza dello Statuto Albertino e poi del Concordato lateranense, il Crocifisso ha rappresentato e continua a rappresentare un valore nel quale riconoscersi. Questo simbolo è complesso come lo sono in genere i simboli: è religioso e culturale insieme, vale a dire è un simbolo religioso che permea la cultura popolare anche oltre il suo significato religioso, coinvolgendo in questa comunanza valoriale anche tante persone che la fede cristiana non hanno.

Relativamente alla vigenza delle norme sul Crocifisso dopo la modifica apportata dalla

L 121/1985 al Concordato fra lo Stato e la Chiesa cattolica dell' 11.2.1929 e, per assimilazione, apportata all' art. 1 dello Statuto Albertino, e cioè dopo l' abrogazione della norma che disponeva essere la religione cattolica la religione dello Stato, esprimo l' opinione che sia tuttora accettabile il parere del Consiglio di Stato n. 63/1988. Sembra cioè condivisibile che "la Croce, a parte il significato per i credenti, rappresenta un simbolo della civiltà e della cultura cristiana, della sua radice storica come valore universale, indipendente da specifica confessione religiosa"; e che le norme sul Crocifisso a scuola non confliggono, proprio per tale motivo, con la modifica concordataria sulla religione di Stato e pertanto non possono essere considerate abrogate a seguito di quella modifica. Risulta infatti, a mio avviso, largamente condiviso che un simbolo religioso assunto a simbolo culturale per la stragrande maggioranza del popolo rimanga per legge sulle pareti delle scuole, perchè un simbolo culturale esiste come tale in quanto è sorretto dalla volontà popolare. Mi appare dunque difficilmente condivisibile che il Crocifisso, simbolo religioso per i credenti e simbolo culturalmente accettato dal popolo italiano, possa confliggere col "supremo principio di laicità dello stato, che induce a preservare lo spazio 'pubblico' della formazione e della decisione dalla presenza, e quindi dal messaggio sia pure a livello subliminale, di immagini simboliche di una sola religione (come, in generale, di una sola delle altre condizioni non discriminabili, di cui all'art. 3 Cost.), ad esclusione delle altre" (Corte di Cassazione, sentenza 439/2000). Parimenti considero unilaterale la lettura della presenza del Crocifisso nelle aule contenuta nella sentenza 22.10.2003 del Tribunale dell' Aquila: " La presenza del crocifisso nelle aule scolastiche... impone.. un'istruzione religiosa che diviene obbligatoria per tutti, poiché non è consentito non avvalersene, connotando così in maniera confessionale la struttura pubblica "scuola" e ridimensionandone fortemente l'immagine pluralista". Se alcuni valori essenziali della nostra cultura sono rappresentati da un simbolo religioso e culturale insieme, fruibile da tutti, da chi crede e da chi non crede, rinunciare a questo simbolo significherebbe sacrificare aspetti essenziali della propria identità culturale. In nome del principio di laicità dello Stato non sembra ammissibile la rimozione dalle aule del Crocifisso, simbolo che fa parte intrinseca della nostra cultura e che per tradizione e per legge ha sempre trovato posto sulle pareti delle scuole.

La presenza del Crocifisso nelle scuole costituisce l' espressione di una condivisione culturale che comprende il valore universale della pace, il principio della solidarietà, della dedizione, dell' abnegazione, il rispetto per la persona umana, l' accettazione delle diversità religiose e culturali. La legge prescrive l' affissione del Crocifisso nelle scuole, perchè in questo simbolo religioso/culturale il popolo italiano riconosce i valori essenziali della propria identità culturale e intende trasmetterli alle nuove generazioni. L' educazione religiosa è un' altra cosa. Essa è disciplinata dalle norme che specificamente la riguardano.

## BIBLIOGRAFIA

Oltre alle norme e alle sentenze citate nel testo si segnalano:

Arangio-Ruiz Gaetano, Storia costituzionale del Regno d' Italia, Napoli, 1985.

Butturini Emilio, La religione a scuola dall' Unità ad oggi, Brescia, 1987.

Ceccanti Stefano ed altri, Il Crocifisso nei locali pubblici, dibattito on-line, 2001-2002.

Corte Costituzionale, n. 327/2002.

Corte Costituzionale, sentenza n. 1104/1988.

Corte Costituzionale, sentenza n. 13/1991.

Corte Costituzionale, sentenza n. 203/1989.  
Corte Costituzionale, sentenza n. 290/1992.  
Corte Costituzionale, sentenza n. 508/2000.  
D'Alessio Francesco, Istituzioni di diritto amministrativo, Torino, 1932-1934.  
Inzerillo Giuseppe, Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile, Roma, 1974.  
Mortati Costantino, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1969.  
Raccolta di leggi, decreti, circolari ed altri provvedimenti dei magistrati ed uffizii, pubblicati negli Stati Sardi nell' anno 1859 (vol.2°), Torino, 1859, Tipografia Speirani e Tortone, p.zzetta S. Francesco d' Assisi.  
Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d' Italia, Roma, Stamperia Reale, divisa per annate, dal 1860 al 1945.  
Santi Romano, Principii di diritto amministrativo italiano, Milano, 1912.  
Tomasi Tina (a cura di), La scuola secondaria in Italia, Firenze, 1978.  
Zambaldi Ida, Storia della scuola elementare in Italia: ordinamenti, pedagogia, didattica, Roma, 1975.  
Zanobini Guido, Corso di diritto corporativo, Milano, 1935.

1 novembre 2004