



Paolo Moneta

(ordinario di Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Pisa)

Le ultime tendenze giurisprudenziali del Consiglio di Stato in materia ecclesiastica¹

SOMMARIO: 1. Gli insegnanti di religione nella scuola pubblica – 2. I docenti dell'Università cattolica – 3. Cerimonie ed attività di ispirazione religiosa nelle scuole – 4. Il crocifisso nelle aule scolastiche – 5. L'edilizia di culto – 6. Gli enti ecclesiastici – 7 L'accesso a documenti sanitari nelle cause di nullità di matrimonio – 8. Altri interventi del Consiglio di Stato: cappellani militari, velo islamico, finanziamento alle scuole non statali – 9. Osservazioni conclusive.

1 - Gli insegnanti di religione nella scuola pubblica

In questi ultimi anni, a partire da quelli che hanno segnato la fine del secondo Millennio sino ai nostri giorni (è questo il periodo sul quale verrà concentrata questa ricerca), il Consiglio di Stato, perlopiù in sede giurisdizionale, ha avuto modo di intervenire su molte questioni che presentano, sotto vari aspetti, stretta attinenza con il fattore religioso e che, di conseguenza, coinvolgono l'atteggiamento assunto dallo Stato, e più in generale, dai pubblici poteri verso situazioni o rapporti rilevanti dal punto di vista delle chiese o delle credenze religiose. Esaminando gli interventi del Consiglio di Stato si può quindi verificare il modo con cui viene concretamente inteso ed attuato il principio di laicità nell'ambito dell'attività di carattere amministrativo demandata agli organi pubblici e la considerazione che essi tendono a riservare al fattore religioso.

Cominciando questa nostra breve rassegna dal settore scolastico, uno dei settori in cui il Consiglio di Stato ha avuto occasione di intervenire più frequentemente è quello riguardante lo stato giuridico degli insegnanti di religione, sia prima che dopo la legge 18 luglio 2003 n. 186, che ha dato un nuovo assetto a questa materia.

Senza entrare specificamente delle singole questioni di volta in volta sollevate, va segnalato che nel regime precedentemente in vigore

¹ Testo della relazione tenuta al Convegno nazionale di studio (organizzato dall'A.D.E.C. e tenutosi a Bari il 17-18 settembre 2009) sul tema *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, destinata ad essere pubblicata negli atti del Convegno.



il Consiglio di Stato aveva costantemente sottolineato la specialità dell'insegnamento della religione rispetto agli altri insegnamenti e, conseguentemente, l'inserimento degli insegnanti di questa materia in una categoria speciale.

"Gli insegnanti della religione cattolica - si legge in una sentenza del 10 novembre 1993, n. 809² che si riporta a precedenti pronunce - costituiscono nell'ordinamento scolastico una categoria a parte, disciplinata dalle disposizioni della legge 5 giugno 1930, n. 834, che si configurano indubbiamente come 'sistema speciale a base pattizia caratterizzate non soltanto dalla necessità di preventive intese tra le autorità statale ed ecclesiastica, ai fini della determinazione dei programmi di insegnamento e della scelta dei docenti, ma anche dalla sostanziale precarietà del rapporto di impiego del personale preposto all'insegnamento religioso, dovendosi tale rapporto reggere, non solo nel momento genetico ma anche nel suo continuo svolgersi, sull'assenso dell'autorità ecclesiastica".

In forza di questa specialità, a questa categoria non si applicano le disposizioni previste in generale per tutti gli insegnanti (come, nel caso, quelle riguardanti la formazione delle graduatorie annuali per le supplenze).

Lo *status* del docente di religione - si ribadisce nella sentenza 19 giugno 2006, n. 3571³ emanata dopo l'entrata in vigore della vigente legge sugli insegnanti di religione -

"è connotato da profili del tutto peculiari in relazione ai differenziati profili di abilitazione professionale richiesti, alle distinte modalità di nomina e di accesso, ai compiti didattici, alla specificità dell'oggetto dell'insegnamento, che non ne consentono l'omologazione agli insegnanti in posizione ordinaria"⁴.

² *Dir. eccl.*, 1994, II, 423 ss. Per un'analisi delle pronunce amministrative in materia di insegnanti di religione si vedano **M. MADONNA**, *Linee di tendenza della recente giurisprudenza amministrativa in tema di status giuridico degli insegnanti di religione*, in *Dir. eccl.*, 2007, 291 ss.; **E.G. SARACENI**, *In tema di status giuridico degli insegnanti di religione: recenti pronunce della giurisprudenza*, *ivi*, 2007, 277 ss.; **M. MADONNA**, *Ancora sullo status giuridico degli insegnanti di religione: la recente giurisprudenza amministrativa tra conferme e sviluppi*, *ivi*, 2008, 249 ss.

³ *Dir. eccl.*, 2007, II, 285 ss. Nello stesso senso la sentenza 27 settembre 2006, n. 5646, *ivi*, 295.

⁴ La speciale caratterizzazione dell'insegnante di religione esclude - come viene rilevato nella sentenza 27 settembre 2006, n. 5658, in *Dir. eccl.*, 2007, II, 291 ss. - che si possa ravvisare una disparità di trattamento rispetto agli altri insegnanti contraria ai principi costituzionali: "la diversità di disciplina sui requisiti per l'accesso agli incarichi e sulle modalità di nomina dimostra che non si è in presenza di fattispecie fra



L'insegnamento della religione non può quindi concorrere alla formazione dell'anzianità didattica richiesta per l'ammissione ad una sessione riservata di esami di abilitazione all'insegnamento ordinario.

La stessa legge n. 186/2003 – rileva, nel medesimo ordine di idee, una più recente sentenza dell'anno appena trascorso – conferma “il carattere di specialità della posizione degli insegnanti di religione”. Questi compiono “un percorso formativo il cui valore culturale e morale giustifica la pari dignità” rispetto al personale docente addetto ad altre discipline”, ma

“non implica possa ragionevolmente escludersi una diversa valutazione dell'esperienza didattica in questione in rapporto a normative eccezionali di favore, attraverso le quali l'Amministrazione intenda agevolare l'immissione nei ruoli di personale precario”⁵.

Va peraltro avvertito - come aveva in precedenza precisato il Consiglio di Stato in altra sentenza⁶ - che la “connotazione particolare” assunta all'interno dell'organizzazione amministrativa della scuola

“non comporta che l'insegnante debba subire discriminazioni nella sua dignità e nel suo status di insegnante, con ciò intendendosi nella sua posizione di pedagogo e di docente all'interno del consiglio dei docenti ed in relazione alla importanza che si attribuisce alle diverse materie di insegnamento”.

Sempre con riguardo alla posizione dell'insegnante di religione e alle prerogative che gli vengono riconosciute, una recente decisione del Consiglio di Stato, in riforma di una precedente decisione del TAR del Lazio, ha stabilito che gli insegnanti di religione hanno diritto di partecipare agli scrutini finali e alle deliberazioni concernenti l'attribuzione del credito scolastico, previsto a conclusione di ciascuno dei tre anni della Scuola media superiore. L'insegnamento della religione infatti, così come eventuali corsi alternativi, una volta che sia stata effettuata la scelta di avvalersene, costituisce un insegnamento obbligatorio: non c'è quindi ragione di escludere la valutazione dell'interesse e del profitto con il quale l'alunno ha seguito tale insegnamento ai fini dell'attribuzione del credito scolastico. Né ciò implica una qualche discriminazione a carico di coloro che non si

loro identiche o quantomeno omogenee e che è invece giustificato il trattamento differenziato”.

⁵ Cons. Stato, 19 giugno 2009, n. 4044, consultabile in www.olir.it.

⁶ 8 agosto 1992 n. 598, in *Dir. eccl.*, 1993, II, 227 ss.



avvalgono dell'insegnamento della religione, né optano per un insegnamento alternativo: anche questi alunni hanno infatti la stessa possibilità di raggiungere il punteggio massimo previsto per il credito scolastico⁷.

Altre pronunce riguardano la valutazione dei titoli concorsuali previsti per l'insegnamento della religione nelle scuole materne ed elementari, in particolare del diploma di scienze religiose rilasciato da uno degli istituti interni all'ordinamento della Chiesa: valutazione che appare equilibrata, attenta al valore di tale diploma, senza operare una sopravvalutazione del punteggio ad essa spettante. Esso è infatti stato considerato come titolo di accesso al concorso per l'insegnamento della religione nelle suddette scuole (e, come tale, valutabile con un punteggio di quattro punti) soltanto in mancanza del diploma magistrale. In presenza di questo diploma, quello di scienze religiose costituisce soltanto un titolo aggiuntivo, che permette di dimostrare la conoscenza della religione cattolica, ma che non può ricevere una valutazione superiore a 0,50 punti⁸.

Ma il problema più interessante riguarda l'attestazione di idoneità all'insegnamento della religione che, secondo la normativa concordataria, deve essere rilasciato dall'ordinario diocesano. Il Consiglio di Stato riconosce che le norme concordatarie hanno affidato "in via esclusiva al giudizio dei competenti organi ecclesiastici la dichiarazione di idoneità all'insegnamento della religione" e questo comporta "l'impossibilità per il giudice italiano di censurare *ex se* l'atto dichiarativo in parola". Ma questo non significa che tale attestazione non possa qualificarsi "come atto endoprocedimentale finalizzato

⁷ Cons. Stato, 7 maggio 2010, n. 2749, consultabile in www.olir.it. "Il credito scolastico, infatti, - spiega la sentenza - è il punteggio per l'andamento degli studi, e risente, in primo luogo, della media dei voti riportati dallo studente, e poi della condotta e delle attività svolte dallo studente durante il corso dell'anno. Pertanto, uno studente che, pur non avvalendosi dell'insegnamento della religione e non optando per insegnamenti alternativi, abbia comunque un alto rendimento scolastico riuscirà ugualmente a raggiungere il massimo in sede di attribuzione del credito scolastico, senza essere in alcun modo pregiudicato o discriminato in conseguenza della scelta fatta nell'esercizio della libertà religiosa. Egli non può certo pretendere di essere valutato per attività che, nell'esercizio di un diritto costituzionale, ha deciso di non svolgere, ma non può nemmeno pretendere che tali attività non siano valutabili a favore di altri che, nell'esercizio dello stesso diritto costituzionale, hanno deciso di svolgerle".

⁸ Cons. Stato, 26 gennaio 2006, n. 226, in *Dir. eccl.*, 2007, II, 281 ss.; 31 gennaio 2006, n. 333, *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, 725; 7 luglio 2006, n. 4308, *ivi*, 288 ss.; 10 luglio 2006, n. 4349, *Dir. eccl.*, II, 2005, 175 ss.; 22 marzo 2007, n. 1368, *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/3, 727 (con indicazione di altre sentenze di identico contenuto); 13 marzo 2008, n. 1082, in *Dir. eccl.*, 2008, 260 ss.



all'emissione dell'atto di nomina che resta di competenza dell'Autorità scolastica italiana". Ne consegue che l'esercizio del potere conferito all'autorità ecclesiastica, sia per il conferimento di tale idoneità, sia per la sua eventuale revoca, non può essere sottratto «ad un riscontro del corretto esercizio del potere secondo criteri di "ragionevolezza e di non arbitrarietà"». Non sarebbe infatti conforme ai principi costituzionali un

"acritico recepimento di atti autorizzatori dell'Autorità ecclesiastica palesemente abusivi e privi delle fondamentali caratteristiche che l'ordinamento riconduce all'atto amministrativo".

È stato così ritenuto palesemente contraddittorio e meritevole quindi di essere censurato un provvedimento di revoca dell'idoneità dall'insegnamento in una determinata scuola, a cui aveva fatto seguito, nello stesso giorno, un'altra dichiarazione di idoneità per una scuola dello stesso ordine ubicata in luogo diverso, senza fornire un minimo di motivazione⁹.

Sotto un profilo più generale, il Consiglio di Stato ha avuto modo di sottolineare che

"il meccanismo partecipativo (tra Stato e Santa Sede) nella selezione del personale cui affidare l'insegnamento della religione cattolica è frutto di una scelta assunta in sede concordataria, come tale in sé non solo non incompatibile con la Costituzione, ma alla stessa pienamente aderente"

e che il coinvolgimento dell'autorità ecclesiastica nella scelta di tale personale

"lungi dal minare il ... principio di laicità dello Stato, ovvero costituire un vulnus al principio di uguaglianza tra tutte le religioni (art. 8 Cost.) rappresenta piuttosto una scelta dettata dalla necessità di individuare, nel rispetto degli accordi pattizi, il personale che abbia le attitudini per svolgere il delicato compito di insegnamento della religione cattolica"¹⁰.

⁹ Cons. Stato, 16 novembre 2000, n. 6133, in *Dir. eccl.*, 2001, II, 297 ss.

¹⁰ Cons. Stato, 14 aprile 2009, n. 2262 (consultabile in www.olir.it), che respinge le eccezioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di una legge della Provincia autonoma di Trento che aveva, sotto diversi aspetti, anticipato la legge nazionale n. 86/2003. A proposito di quest'ultima legge, la stessa sentenza ha modo di rilevare che "le modalità a mezzo delle quali l'ordinamento statale o locale appronta la provvista dei docenti di religione cattolica per il disimpegno del servizio di insegnamento non snaturano il modello di Stato laico voluto dal Costituente, né accordano alla religione cattolica una corsia preferenziale rispetto alle altre religioni,



2 - I docenti dell'Università cattolica

Nessun tipo di sindacato o di verifica è stato invece ritenuto esperibile nei confronti del gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica richiesto dall'articolo 10 dell'Accordo tra Stato e Chiesa per le nomine dei docenti dell'Università cattolica del Sacro Cuore. Riguardo a questa disposizione, lo stesso protocollo addizionale a tale Accordo impone un'interpretazione conforme a quella adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza 195/1972 (quella riguardante il famoso caso Cordero). Vi erano quindi ben pochi margini di manovra per il Consiglio di Stato, tanto più che in questo nuovo caso non si trattava della revoca del gradimento, ma del suo mancato rilascio ai fini del conferimento di un incarico annuale di insegnamento. La sentenza è peraltro molto decisa nel ribadire che "le valutazioni dell'autorità ecclesiastica non sono sindacabili da alcuna autorità della Repubblica" e che

"l'assenza del gradimento obbliga gli organi dell'Università cattolica a prenderne atto, nel senso che essi non possono attivare una fase del procedimento, volta ad accertare le ragioni di tale assenza, e neppure possono disporre la nomina, in contrasto con le determinazioni dell'autorità ecclesiastica"¹¹.

A proposito di questa pronuncia del Consiglio di Stato, va rilevato, per completezza di informazione, che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza 20 ottobre 2009, n. 39128/05, ha accolto il ricorso presentato dal docente. La Corte ha infatti ravvisato la violazione degli art. 10 e 6 § 1 della Convenzione perché il contenuto delle posizioni eterodosse rimproverate al docente (e per le quali gli era stato negato il nulla osta dalla Congregazione per l'educazione cattolica) era rimasto totalmente sconosciuto. È vero che non spetta alle autorità nazionali esaminare il merito della risoluzione adottata dal dicastero della Santa Sede, ma la mancata conoscenza da parte del docente delle ragioni che avrebbero reso il suo insegnamento non conforme alla dottrina cattolica aveva eliminato ogni possibilità di

atteso che il presidio contro tale rischio è ampiamente assicurato dalla configurazione dell'insegnamento in termini di non-obbligo per la platea dei discenti, come messo in luce dalla Corte Costituzionale fin nella sentenza n. 203 del 1989".

¹¹ Cons. Stato, 18 aprile 2005, n. 1762, in *Dir. eccl.*, 2005, II, 180 ss. Si tratta del caso riguardante il Prof. Lombardi Vallauri, che da molti anni insegnava, come docente incaricato, filosofia del diritto all'Università cattolica del S. Cuore.



contraddittorio. Ed anche da parte dei tribunali nazionali (TAR e Consiglio di Stato) non vi era stato un adeguato controllo giurisdizionale sul modo con cui era stato deciso il provvedimento contestato¹².

3 - Cerimonie ed attività di ispirazione religiosa nelle scuole

Rimanendo nel mondo della scuola, un altro problema che ha interessato la giustizia amministrativa è quello delle cerimonie religiose da svolgersi in ambiente scolastico. Su di esso si registrano due ordinanze del Consiglio di Stato non più recenti (sono del marzo 1993), che non consentono di ricavare un orientamento ben delineato. In esse viene presa specificamente in considerazione la posizione di coloro che hanno scelto di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica e si ritiene che lo svolgimento di cerimonie religiose, nelle ore destinate ad attività educative extrascolastiche, non arreca pregiudizio alla libertà di questi alunni di astenersi dall'attività di carattere religioso; si verifica invece tale pregiudizio allorché si preveda l'obbligo per questi stessi alunni di restare in classe a svolgere attività didattica¹³.

Più di recente, con più generale riferimento ad attività di ispirazione religiosa, il Consiglio di Stato ha stabilito che una visita pastorale del vescovo diocesano alla comunità scolastica (autorizzata dal consiglio di istituto) non è discriminatoria nei confronti dei non appartenenti alla religione cattolica, poiché tale visita non può essere considerata come attività di culto o diretta alla cura delle anime: essa

“assume piuttosto il valore di testimonianza culturale, tesa a evidenziare i contenuti della religione cattolica sotto il profilo della opportuna conoscenza, così come sarebbe nel caso di audizione di un esponente di un diverso credo religioso o spirituale”¹⁴

4 - Il crocifisso nelle aule scolastiche

La questione che ha avuto maggiore risonanza e che ha suscitato un'innumerabile serie di interventi, sia sugli organi di informazione, sia in sede di dibattito dottrinale, è senza dubbio quella del crocifisso

¹² Consultabile in www.olir.it.

¹³ Cons. Stato, 26 marzo 1993, n. 391 e 392, in *Dir. eccl.*, 1993, II, 215 ss. con nota di L. ZANNOTTI, *Le cerimonie religiose nella scuola pubblica*.

¹⁴ Cons. Stato, 6 aprile 2010, n. 1911, consultabile in www.olir.it.



nelle aule scolastiche¹⁵. Su di essa il Consiglio di Stato aveva già avuto occasione di esprimersi con un breve parere del 27 aprile 1988 n. 63, nel quale, dopo aver confermato la vigenza delle disposizioni regolamentari del 1924 e del 1928¹⁶, riguardanti l'esposizione di tale simbolo, formulava due importanti osservazioni. Innanzitutto che

"il crocifisso o, più comunemente, 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".

In secondo luogo, non *sembra* all'estensore del parere che

"la presenza dell'immagine del crocifisso nelle aule scolastiche possa costituire motivo di costrizione della libertà individuale a manifestare le proprie convinzioni in materia religiosa"¹⁷.

Quasi un ventennio dopo la questione è tornata alla ribalta provocando due pronunce del Supremo Consesso, il 13 e il 15 febbraio 2006¹⁸. Nella prima di queste pronunce, quella di più ampia elaborazione, adottata in sede giurisdizionale su appello avverso una sentenza del TAR Veneto, viene innanzitutto ribadita la vigenza delle citate disposizioni regolamentari, vigenza che la Corte costituzionale, in un'ordinanza di poco precedente, aveva almeno implicitamente (non avendola mai messa in discussione) confermato¹⁹.

Riguardo al merito della questione, il Consiglio di Stato ritiene che il concetto di laicità, riconosciuto dalla Corte costituzionale come

¹⁵ Si vedano, tra gli altri, **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità nella giurisprudenza amministrativa: da principio supremo a "simbolo religioso"*, in *La laicità del diritto*, a cura di A. Barba, Aracne editrice, Roma, 2010, e in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) marzo 2009, con ampie indicazioni bibliografiche; **R. COPPOLA**, *La 'laicità relativa' tra Corte costituzionale, Consiglio di Stato e Cassazione*, in *Dir. eccl.*, 2006, I, 39 ss.; **S. PRISCO**, *Il principio di laicità nella recente giurisprudenza*, in www.costituzionalismo.it, nonché i contributi contenuti nelle opere collettive: *I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo, Milano, 2006; *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. Parisi, Napoli, 2006; *Giornate canonistiche baresi, V*, a cura di R. Coppola e C. Ventrella Mancini, Bari, 2008.

¹⁶ Si tratta dell'art. 118 del R. D. 30 aprile 1924, n. 965 e dell'Allegato C del R. D. 26 aprile 1928, n. 1297.

¹⁷ Il parere è pubblicato in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/3, 197 ss., e in *Dir eccl.*, 1990, 324 ss. con nota di **L. ZANNOTTI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*.

¹⁸ Si possono leggere in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, 776 ss. e 694.

¹⁹ Si tratta della sentenza 15 dicembre 2004, n. 389, che dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale trattandosi di disposizioni di natura regolamentare e non legislativa e, come tali, sottratte al sindacato della Corte.



principio supremo del nostro ordinamento costituzionale, debba essere più precisamente determinato

“con riferimento alla tradizione culturale, ai costumi di vita, di ciascun popolo, in quanto però tale tradizione e tali costumi si siano riversati nei loro ordinamenti giuridici”.

Ne deriva che

"la laicità, benché presupponga e richieda ovunque la distinzione fra la dimensione temporale e la dimensione spirituale e fra gli ordini e le società cui tali dimensioni sono proprie, non si realizza in termini costanti nel tempo e uniformi nei diversi Paesi, ma, pur all'interno di una medesima civiltà, è relativa alla specifica organizzazione istituzionale di ciascuno Stato e quindi essenzialmente storica, legata com'è al divenire di questa organizzazione".

Facendo quindi riferimento alla situazione italiana, il crocifisso (che viene ad assumere diversi significati a seconda del luogo dove viene esposto) è indubbiamente idoneo ad esprimere non solo, per i credenti, un valore religioso, ma anche, per credenti e non credenti,

"l'origine religiosa dei valori di tolleranza, di rispetto reciproco, di valorizzazione della persona, di affermazione dei suoi diritti, di riguardo alla sua libertà, di autonomia della coscienza morale nei confronti dell'autorità, di solidarietà umana, di rifiuto di ogni discriminazione, che connotano la civiltà italiana".

Ne deriva che non si può pensare al crocifisso esposto nelle aule scolastiche come ad una suppellettile, oggetto di arredo, e neppure come ad un oggetto di culto:

“si deve pensare piuttosto come ad un simbolo idoneo ad esprimere l'elevato fondamento dei valori civili sopra richiamati, che sono poi i valori che delineano la laicità dell'attuale ordinamento dello Stato”.

Nella seconda pronuncia, adottata in sede di ricorso straordinario proposto da un'associazione denominata “Unione atei e agnostici razionalisti”, vengono ripresi i medesimi concetti, ma con una precisazione che merita di essere segnalata: che il diritto di libertà religiosa espressamente garantito dall'art. 19 della costituzione "non può estendersi anche alla sfera psicologica, cioè alle dimensioni della coscienza e dei sentimenti individuali": ciò, infatti,



“comporterebbe il riconoscimento del diritto ad un ambiente sterile e libero da condizionamenti, in cui tutti siano preservati dal ricevere messaggi stridenti con la sensibilità di ciascuno”.

La presenza del crocifisso, non incidendo nelle normali facoltà contenute nel diritto di libertà religiosa (ossia quelle di professare il proprio credo in forma individuale e collettiva, di fare propaganda e proselitismo, di esternare la propria fede religiosa, di riunirsi in pubblico e privato per esercitarne il culto) non può quindi essere considerata lesiva di tale diritto.

Assumendo la posizione ora vista, il Consiglio di Stato dimostra di essere ben consapevole della funzione istituzionale che è chiamato a svolgere, ossia di garante dell'ordinamento giuridico vigente e del corrispondente rispetto dei diritti dei cittadini. Esso non ritiene quindi di dover svolgere una funzione propulsiva, facendosi portatore di valori od orientamenti che rientrano più propriamente nelle scelte politiche e che sono quindi di competenza degli organi rappresentativi della collettività.

In coerenza con questa impostazione, sempre a proposito del crocifisso, il Consesso osserva che esso è tenuto "in concreto e più semplicemente" a verificare se l'esposizione nelle aule scolastiche "sia lesiva dei contenuti delle norme fondamentali del nostro ordinamento costituzionale" e che "la pretesa che lo Stato si astenga dal presentare e propugnare i valori" che a tale simbolo si riconnettono "può semmai essere sostenuta nelle sedi (politiche, culturali) giudicate più appropriate, ma non in quella giurisdizionale"²⁰.

Mi sembra che, pur con alcune eccessive accentuazioni od amplificazioni del significato laico del crocifisso, la posizione del Consiglio di Stato sia sostanzialmente condivisibile.

Il richiamo al patrimonio storico culturale è certamente coerente con l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, che proprio per la connessione con questo insieme di valori trova la sua giustificazione. In tal senso si è orientata anche la Corte costituzionale, la quale, non lo dimentichiamo, ha più precisamente definito il concetto di laicità, elevandolo a principio supremo dell'ordinamento costituzionale, proprio partendo dalla riconosciuta legittimità dell'insegnamento della religione.

Si può quindi ragionevolmente sostenere che una più rigorosa applicazione del concetto di laicità possa indurre ad eliminare dagli edifici pubblici un simbolo che certamente conserva una sua ineliminabile valenza religiosa e che può quindi ingenerare la

²⁰ Cons. Stato, 13 febbraio 2006, n. 556, cit.



persuasione che lo Stato faccia propria o per lo meno privilegi una certa credenza religiosa, abdicando alla sua posizione di assoluta neutralità di fronte alle varie espressioni del sentire religioso.

Ma in sede giurisdizionale è soprattutto alla violazione dei diritti che occorre avere riguardo: e a questo proposito mi sento di condividere quanto affermato nel primo intervento del Consiglio di Stato e ribadito, sotto diversa angolatura, nell'ultimo: che la presenza del crocifisso non si traduce in una violazione della libertà religiosa né in una coazione della coscienza individuale, tale da compromettere i corrispettivi diritti. Non rientra quindi nelle specifiche prerogative proprie di un organo giurisdizionale disporre la rimozione, tanto più quando il simbolo risulta corrispondere ad un orientamento ampiamente diffuso nella comunità scolastica in cui esso viene esibito.

Anche su questa discussa tematica dobbiamo però registrare un intervento della Corte Europea dei diritti dell'uomo²¹, che ha condannato lo Stato italiano per l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, ritenendo che questo simbolo abbia una pluralità di significati tra i quali il significato religioso è predominante. La presenza del crocifisso - continua la Corte -

“può agevolmente essere interpretata dagli allievi di qualunque età come un segnale religioso ed essi si sentiranno educati in un ambiente scolastico contraddistinto da una determinata religione”.

Va altresì osservato che

“la libertà negativa non è limitata all'assenza di servizi religiosi o di insegnamenti religiosi. Essa si estende alle pratiche e ai simboli che esprimono, in particolare o in generale, una credenza, una religione o l'ateismo. Questo diritto negativo merita una protezione particolare se è lo Stato che esprime una credenza e se la persona è posta in una situazione alla quale non può sottrarsi o può farlo soltanto a prezzo di sforzi o di un sacrificio sproporzionato”.

La Corte ritiene dunque che

“l'esposizione obbligatoria d'un simbolo di una determinata confessione nell'esercizio della funzione pubblica relativamente a situazioni specifiche dipendenti dal controllo governativo, in particolare nelle aule scolastiche, comprime il diritto dei genitori di educare i loro figli secondo le loro convinzioni così come il diritto dei scolari di credere o non credere”.

²¹ Con sentenza 3 novembre 2009 *Lautsi c. Italia*.



Tutto ciò comporta la violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 1, letto in connessione con l'art. 9 della Convenzione, interpretati secondo i principi ricavabili dalla giurisprudenza della stessa Corte europea²².

5 - L'edilizia di culto

Un altro settore in cui si rinvencono alcune pronunce significative del Consiglio di Stato è quello degli edifici di culto e della disciplina urbanistica che li riguarda.

In una prima pronuncia si trattava di accertare se alcuni fabbricati di proprietà di una parrocchia, per i quali era stata disposta l'espropriazione, fossero da assoggettare alla disciplina speciale prevista dall'Accordo del 1984 per gli "edifici aperti al culto", in particolare all'art. 5, che prevede l'espropriazione soltanto "per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica". Il collegio osserva che la verifica dei presupposti che consentono di conferire la qualificazione di edificio di culto va fatta "alla luce del codice di diritto canonico, essendo la *deputatio ad cultum* un atto proprio dell'Autorità ecclesiastica", dimostrando così di dare piena considerazione all'autonomia della Chiesa nel proprio ordine²³.

Ma degne di nota sono soprattutto altre pronunce che dimostrano l'attenzione del Consiglio di Stato verso il fenomeno religioso, anche se riferito a confessioni diverse da quella cattolica. Così una sentenza 1 giugno 1992, n. 489, stabilisce chiaramente che la costruzione di un centro religioso dell'associazione italiana dei Testimoni di Geova costituisce un'opera di urbanizzazione secondaria e, come tale, non è soggetta al pagamento del contributo per gli oneri di urbanizzazione²⁴.

²² La pronuncia si può leggere, nel testo in lingua francese, in www.olir.it. Contro questa pronuncia il Governo italiano ha presentato ricorso e su di esso, essendo stato dichiarato ammissibile, si pronuncerà la Grande Chambre della stessa Corte europea.

²³ Cons. Stato, 10 maggio 2005, n. 2234, in *Dir. eccl.*, 2005, II, 131 ss.

²⁴ La sentenza è pubblicata in *Dir. eccl.*, 1992, II, 341 ss e commentata da **M. MIELE**, *Edilizia di culto tra discrezionalità "politica" e "amministrativa"* (*ivi*, 2005, II, 363 ss.). In un'altra pronuncia (19 maggio 1998, n. 167, in *ivi*, 1999, II, 193 ss.), il Consiglio di Stato ha, per altro, stabilito che un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto avente come scopo l'educazione e l'istruzione della gioventù femminile, non esclusa quella affetta da anomalie intellettuali o fisiche, non può godere dell'esenzione dai contributi per oneri di urbanizzazione, perché manca il presupposto di carattere soggettivo richiesto dalla legge, ossia che si tratti di un soggetto che "curi istituzionalmente la realizzazione di opere d'interesse generale per il perseguimento delle specifiche finalità cui le opere stesse sono destinate".



Ancora maggior favore verso questa specifica espressione del sentire religioso si ritrova in un'altra più recente sentenza del 13 dicembre 2005, n. 7078, in cui si afferma che

"la modifica di destinazione di un edificio in atto destinato alla riverniciatura delle macchine da neve in una sala riunione di una Congregazione religiosa per la sua attività di culto non pare al collegio in alcun modo offensiva degli interessi pubblici che le norme urbanistiche sono chiamati a tutelare".

Nella stessa sentenza si censura il rifiuto di un'amministrazione comunale "di considerare la possibilità, pur espressamente prevista dal Piano Urbanistico Comunale, di riservare anche alla locale Congregazione dei Testimoni di Geova un'area per la realizzazione di un edificio di culto", aggiungendo che si tratta di

"un atteggiamento se non di esercizio sviato delle proprie funzioni quanto meno non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione ricorrente"²⁵.

6 - Gli enti ecclesiastici

La disciplina degli enti ecclesiastici, con particolare riguardo alle previsioni concordatarie sul loro riconoscimento, ha visto non pochi incisivi interventi del Consiglio di Stato, anche se risalenti per lo più al primo periodo di applicazione nella normativa derivante dall'Accordo del 1984.

Un primo punto da mettere in rilievo è la sensibilità dimostrata dal Supremo Consesso verso le espressioni organizzative della Chiesa e conseguentemente un'apertura al riconoscimento di figure di enti non espressamente previsti dalla disciplina concordataria. È stato così ritenuto che l'elencazione contenuta nell'art. 2, 1° comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, riguardante gli enti che sono considerati istituzionalmente aventi fine di religione o di culto (ossia "gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari") "non è tassativa potendo venire integrata per via di interpretazione estensiva o analogica"²⁶.

²⁵ *Dir. eccl.*, 2005, II, 136 ss.

²⁶ Cons. Stato, parere 12 maggio 1993, n. 462/93, reso per il riconoscimento dell'Istituto S. Francesco d'Assisi dei Frati Minori Cappuccini in Velletri (Roma), in *Dir. eccl.*, 1994, II, 117 ss.



Sono stati, di conseguenza, riconosciuti come enti ecclesiastici rientranti nella suddetta previsione gli istituti secolari, che costituiscono una sottospecie, insieme a quelli religiosi, degli istituti di vita consacrata²⁷; le articolazioni periferiche o le strutture locali di istituti religiosi²⁸; le prelature personali²⁹; i santuari come sottospecie di chiese non parrocchiali aperte al pubblico³⁰. Atteggiamento di apertura si è verificato anche verso i capitoli, di cui si è riconosciuta la personalità giuridica, tuttora perdurante, per antico possesso di Stato³¹.

L'attenzione all'autonomia organizzativa della Chiesa si è espressa anche nell'affermare la natura privatistica di enti che potrebbero, per la loro struttura e per le funzioni ad essi attribuite, dare adito ad una diversa qualificazione, quali gli istituti diocesani per il sostentamento del clero³².

Successivamente il Supremo Consesso ha ancor più accentuato la considerazione della peculiare natura degli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, affermando che essi, una volta ottenuto dallo Stato il riconoscimento della personalità giuridica, altro non sono che "Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti":

"Essi non sono né privati né pubblici, ma Enti di un'autonoma organizzazione confessionale, ai quali lo Stato si è limitato a riconoscere la personalità giuridica"³³.

²⁷ Parere 13 dicembre 1989, n. 2090/89, in *Dir. eccl.* 1994, II, 144 ss., con nota di P. PRUNETI, *Il riconoscimento civile delle prelature personali e degli istituti secolari*.

²⁸ Parere 12 maggio 1993, n. 462/93, cit.

²⁹ Parere 26 settembre 1990, n. 1032/89, in *Dir. eccl.*, 1994, II, 141 ss. con nota di P. PRUNETI, *Il riconoscimento civile*, cit.

³⁰ Parere 12 maggio 1993, n. 462/93, cit.

³¹ Sentenza 30 marzo 2000, n. 1835, in *Dir. eccl.*, 2000, II, 263 ss. che ha riconosciuto la personalità giuridica per antico possesso di stato (essendo stata conservata dopo l'unità d'Italia e non soppressa con l'entrata in vigore della legge n. 222/1985) al Capitolo della Chiesa collegiata di "S. Maria *ad Martyres*", ubicata nel Pantheon a Roma.

³² Sentenza 12 gennaio 2000, n. 194, in *Dir. eccl.*, 2001, II, 147 ss. Analoga qualificazione di soggetto privato è stata applicata anche all'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto "Santuario della Beata Maria Vergine di Valle di Pompei" dalla sentenza 11 maggio 2000, n. 2681, *ivi*, II, 141 ss.

³³ Cons. Stato, Parere 17 gennaio 2007, n. 10379, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009/3, 957 ss., che si riporta ad un precedente parere 14 febbraio 2001, n. 1338/2000. Sempre nella prospettiva della salvaguardia dell'autonomia degli enti ecclesiastici merita di essere menzionata la sentenza 22 febbraio 2010 n. 1011, che ha ritenuto illegittima l'imposizione di una destinazione d'uso e di altre prescrizioni da parte della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici in sede di autorizzazione alla vendita di un convento, riconosciuto di interesse storico-artistico. L'amministrazione avrebbe infatti dovuto limitarsi ad accertare che dalla vendita non derivasse "un grave danno alla conservazione o al pubblico godimento dei beni" così come prescrive la legge,



Merita infine segnalare un'attenzione alle esigenze pastorali svolte a livello parrocchiale, che ha portato a considerare la cura d'anime come "completamento necessario e naturale prolungamento del culto", riconoscendo il diritto di acquisire, a titolo di retrocessione di fabbricati originariamente appartenenti a conventi soppressi con le leggi eversive, due locali ad uso di rettoria della annessa chiesa.³⁴

Va però ricordato che in contrasto con i suddetti orientamenti si era in precedenza sviluppata una giurisprudenza del Consiglio di Stato che riteneva doverosa un'ingerenza dell'autorità amministrativa nell'organizzazione interna degli enti ecclesiastici. In sede di riconoscimento di tali enti venivano infatti spesso prescritti degli aggiustamenti nello statuto, tendenti a salvaguardare certe esigenze di funzionamento normalmente richieste per il riconoscimento degli enti di natura civile. Si riteneva, in proposito, che le indicazioni concordatarie che esigono specifici requisiti per il riconoscimento di determinate figure di enti ecclesiastici "non possono essere intese in modo rigorosamente tassativo", ma lasciano all'autorità amministrativa un ampio margine di discrezionalità che può portare a pretendere ulteriori requisiti diretti a soddisfare esigenze generali, quali la sufficienza dei mezzi patrimoniali, la stabilità dell'ente (e quindi adeguati meccanismi e regole per la nomina degli amministratori e dei legali rappresentanti dell'ente), la tutela dei diritti dei terzi³⁵.

Questo orientamento, che appariva anomalo anche rispetto ad altre prese di posizione dello stesso Consiglio di Stato in altre materie, è stato però sconfessato e fatto autoritativamente rientrare da uno scambio di note tra Italia e Santa Sede che ha portato ad una precisa direttiva circa l'interpretazione e l'applicazione delle norme concordatarie sui beni e gli enti ecclesiastici. In un documento conclusivo elaborato da una Commissione paritetica appositamente istituita a sensi dell'art. 14 dell'Accordo ed approvato il 24 febbraio 1997 è stato precisato che non sono

"applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private",

prendendo in considerazione unicamente la compatibilità della destinazione d'uso indicata dall'interessato e degli interventi conservativi necessari, quale necessario corredo della richiesta di autorizzazione".

³⁴ Sentenza 18 ottobre 2002, n. 5769, *ivi*, 81 ss.

³⁵ Si veda il parere 12 maggio 1993, n. 462/93, cit., che riprende un precedente parere 8 luglio 1992, n. 957/91, in *Dir. eccl.*, 1994, II, 123 ss.



e che di conseguenza resta esclusa la richiesta di requisiti ulteriori rispetto a quelli che, secondo le norme concordatarie,

“costituiscono oggetto di accertamento o valutazione ai fini del riconoscimento degli enti ecclesiastici agli effetti civili, nonché di documenti non attinenti ai requisiti medesimi”³⁶.

Per quanto riguarda gli enti afferenti a confessioni religiose diverse da quella cattolica, il Consiglio di Stato ha avuto occasione di ribadire la piena vigenza della legge 1159/1929 sui culti ammessi, precisando che le norme in essa contenute “sono di ordine pubblico e quindi non derogabili” e che

«vanno applicate ogni volta che si verifichi, nell’organizzazione dell’associazione richiedente, la presenza “anche” di una finalità religiosa e/o di manifestazioni culturali, indipendentemente dal rilievo complessivo che queste possano assumere nel complesso dell’attività svolta dall’ente»³⁷.

7 - L’accesso a documenti sanitari nelle cause di nullità di matrimonio

Meritevole di particolare considerazione è una pronuncia del Consiglio di Stato in materia di diritto alla riservatezza, con particolare riferimento ai dati sensibili relativi alla salute, in relazione ad un processo di nullità di matrimonio dinnanzi ai tribunali ecclesiastici. Punto di partenza è il disposto dell’art. 60 del *Codice in materia di protezione dei dati personali* (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196), secondo il quale

“quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell’interessato, ovvero consiste in un diritto della

³⁶ Il documento conclusivo, fatto proprio dalle due parti contraenti ed inserito in uno scambio ufficiale di note, si può leggere in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI** (con la collaborazione di A. Licastro, M. Toscano), *Codice del diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2009, 444 ss.

³⁷ Cons. Stato, 17 aprile 2009, n. 2331, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009/3, 954 ss., che, nel caso, ha ritenuto illegittima la reiezione della domanda di riconoscimento dell’associazione “Vishwa Nirmala Dharma – La Pura Religione Universale” in presenza di indagini giudiziarie riguardanti la legalità dell’attività svolta dall’associazione, anziché soprassedere in attesa della conclusione di tali indagini.



personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile"³⁸.

Ricollegandosi a questa disposizione il Consiglio di Stato ha deciso che

“il fine dello scioglimento del vincolo matrimoniale costituisce certamente una situazione giuridica di rango almeno pari alla tutela del diritto alla riservatezza dei dati sensibili relativi alla salute, in quanto involgente un significativo diritto della personalità”.

Questo principio è stato ritenuto applicabile anche con riguardo alle cause di nullità di matrimonio dinnanzi ai tribunali ecclesiastici, anche se questi non presentano carattere nazionale e neppure statale. Le decisioni di questi tribunali, rileva infatti il Consiglio di Stato, in base al solenne riconoscimento normativo previsto dagli accordi concordatari,

“se pure rese da un potere giudiziario non appartenente allo Stato italiano, non di meno sono destinate ad acquisire, nello stesso, piena efficacia e forza cogente, in una situazione di pari dignità giuridica con le sentenze di scioglimento del vincolo civile assunte dagli organi giudiziari nazionali. Con la conseguenza che l'intento di adire la via giurisdizionale concordataria ai fini della declaratoria di nullità del vincolo coniugale va assimilato, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, all'intento di adire il giudice nazionale per il conseguimento del divorzio”.

La sentenza precisa ancora che non deve ritenersi necessaria, per avanzare istanza di accesso, la previa attivazione del giudizio matrimoniale, dovendosi ritenere sufficiente “anche la semplice, ragionevole intenzione di intentare l'azione giudiziale”. Anche così deve infatti

“ritenersi sussistente l'interesse personale che legittima la proposizione della domanda di accesso, senza che sia necessaria alcuna penetrante indagine in merito alla essenzialità o meno della documentazione richiesta, né circa le prospettive di buon esito del rito processuale concordatario; quel che rileva è che, attraverso l'accesso, sia data al richiedente la possibilità di supportare nei termini più concreti la propria instauranda azione giudiziale,

³⁸ Il disposto dell'art. 60 si affianca ad altre disposizioni dello stesso tenore contenute nel Codice ora citato, per le quali rimando all'accurata esposizione fatta da **A. BRASCA**, *Processo canonico, tutela della riservatezza ed autonomia della Chiesa*, in **AA. VV.**, *Matrimonio canonico e ordinamento civile*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008, 106 ss.



senza potersi operare alcun previo giudizio prognostico circa l'esito dell'azione stessa"³⁹.

8 - Altri interventi del Consiglio di Stato: cappellani militari, velo islamico, finanziamento alle scuole non statali

L'esame della giurisprudenza del Consiglio di Stato va completata con alcune pronunce emanate su argomenti di vario genere, che hanno dato occasione di ribadire alcuni orientamenti di fondo che già abbiamo avuto occasione di sottolineare.

Il Supremo Consesso è così tornato ad occuparsi del tipo di valutazione da riservare a quell'attività ecclesiastica che viene talora richiesta quale presupposto per l'emanazione di un provvedimento amministrativo statale. Il problema si era posto, come si è visto, per l'attestato di idoneità da parte dell'ordinario diocesano previsto per la nomina ad insegnante di religione: esso è venuto nuovamente in considerazione con riguardo ai cappellani militari, in particolare per un provvedimento ministeriale di congedo di un cappellano militare disposto a seguito di una valutazione negativa compiuta dall'Ordinario militare. Si è così ritenuto che il sindacato giurisdizionale su tale provvedimento

“è limitato alla sua legittimità estrinseca ovvero al controllo circa il rispetto del procedimento fissato dalla legge italiana per l'adozione dell'atto e alla verifica che nella valutazione rimessa all'autorità ecclesiastica non si sia verificato un evidente travisamento dei fatti. Detto sindacato non può, invece, riguardare il merito del giudizio di inidoneità espresso dall'Ordinario militare, che, concretandosi in valutazioni riguardanti la sfera dell'assistenza spirituale e l'idoneità pastorale dei sacerdoti a cui la medesima è demandata, sfuggono alla stessa giurisdizione italiana e rientrano nell'ambito esclusivo della giurisdizione ecclesiastica”⁴⁰.

³⁹ Cons. Stato, sentenza 14 novembre 2006, n. 6681, in *Dir. eccl.*, 2007, II, 79 ss. ed anche in *Dir. fam.*, 2007, 1579 ss., con note di commento di **P. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Invalità del vincolo coniugale e diritto di accesso alla cartella clinica del coniuge: i dati riguardanti la salute e la disciplina dell'accesso*, e di **M. CANONICO**, *Tutela della riservatezza e diritto di difesa: un difficile equilibrio nel rapporto tra ordinamento statale e ordinamento canonico*, nonché in *Ius Eccl.*, 2007, 269 ss., con nota di **M. DEL POZZO**, *Il conflitto interordinamentale tra giurisdizione civile ed ecclesiastica nell'acquisizione di cartelle cliniche nelle cause di nullità di matrimonio*.

⁴⁰ Cons. Stato, sentenza 8 agosto 2006, n. 4783, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3.



In un'altra occasione, si è avuta una disponibilità ad ammettere quegli aspetti della libertà religiosa che si esprimono attraverso l'uso di particolari forme di abbigliamento o di segni distintivi di una certa credenza o tradizione religiosa. È stato così ritenuto che il divieto (previsto dalla legge n. 152 del 1975) di indossare caschi protettivi o di utilizzare altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, non può essere espressamente ed incondizionatamente riferito al velo islamico. Tale divieto, infatti,

“mira a colpire quelle condotte che siano rivolte ad impedire l'identificazione personale, e, come tale, non comporta il divieto di indossare il velo islamico per motivi religiosi o culturali”.

Le esigenze di pubblica sicurezza, continua la sentenza che stiamo considerando,

“sono soddisfatte, in tal caso, dal divieto di utilizzo in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico e dall'obbligo di sottoporsi all'identificazione, con la rimozione del velo, se necessario a tal fine”⁴¹.

Degna di menzione, infine, è anche una pronuncia resa in materia di impugnazione di atti adottati dalle regioni o dagli enti locali che incidono sul finanziamento delle scuole non statali. Tale pronuncia riconosce la legittimazione ad agire in giudizio in capo ad un comitato denominato “Scuola e Costituzione”, il cui statuto contempla espressamente lo scopo di vigilare e cooperare con la regione e gli enti locali per tutelare la laicità delle istituzioni ed assicurare il rispetto del divieto di finanziare le scuole private sancito dall'art. 33, 3° comma, Cost.. Alla stessa stregua è riconosciuta la legittimazione delle articolazioni territoriali delle confessioni religiose, perché la loro posizione soggettiva risulta differenziata rispetto al *quovis de populo*⁴².

9 - Osservazioni conclusive

A conclusione di questa breve rassegna possiamo fare alcune sintetiche considerazioni conclusive. Un primo punto da segnalare nella giurisprudenza del Consiglio di Stato è il pieno rispetto dell'autonomia della Chiesa cattolica nell'esercizio delle prerogative ad essa

⁴¹ Sentenza 19 giugno 2008, n. 3076, *ivi*, 2008, 939.

⁴² Sentenza 14 febbraio 2002, n. 880, in *Dir. eccl.*, 2002, II, 197 ss.



riconosciute dagli accordi concordatari. Vi era stato, è vero, un orientamento che comportava un'ingerenza nell'organizzazione interna degli enti ecclesiastici, ma tale orientamento era stato espressamente sconfessato a livello di intesa interpretativa tra Stato italiano e Santa Sede e non è più, nemmeno indirettamente, riemerso. Per il resto, come in tema di idoneità degli insegnanti di religione e dei docenti dell'Università cattolica, di riconoscimento della rilevanza dell'attività giudiziaria ecclesiastica in materia matrimoniale, il Consiglio di Stato ha dimostrato di voler dare attuazione alla disciplina concordataria nel senso più favorevole alle posizioni ed alle aspettative di parte ecclesiastica. Senza per altro abdicare all'esigenza di un controllo da parte degli organi statali sul rispetto dei requisiti minimi richiesti in via generale dal nostro ordinamento giuridico per l'emanazione degli atti amministrativi.

Va, in secondo luogo rilevato che questa attenzione nei confronti delle prerogative riconosciute alla Chiesa cattolica non si traduce in un privilegio esclusivo ad essa riservato, ma tende ad estendersi nei riguardi delle confessioni non cattoliche. Abbiamo visto, in proposito, come il Consiglio di Stato si sia dato carico di esigenze religiose connesse all'uso di edifici a scopo di culto o relative a modalità di abbigliamento prescritte da certe credenze religiose.

Deve, inoltre, essere segnalata la particolare attenzione dimostrata verso la dimensione culturale ed identitaria del fattore religioso, come è avvenuto in relazione all'esposizione del crocifisso in edifici pubblici, tanto da far prevalere questa dimensione su quella più propriamente religiosa e da considerarla non solo non contrastante con il principio di laicità dello Stato, ma tale da integrare una declinazione di tale principio più conforme alle particolari caratteristiche dell'ordinamento in cui esso deve essere inserito.

In tutte le tendenze ora messe in luce emerge, come elemento comune e più generale, il modo con cui il Consiglio di Stato ha coscienza di svolgere la funzione che gli è istituzionalmente affidata: esso intende soprattutto assumere un ruolo di tutela dell'ordinamento giuridico vigente, dei valori tradizionali che esso esprime e in cui concretamente si ritrova. Esso non si dà quindi carico di imprimere una spinta evolutiva all'ordinamento giuridico, di cogliere le potenzialità insite in alcuni principi fondamentali a cui esso si ricollega (come in quello, che qui più direttamente interessa, della laicità dello Stato). Ma bisogna convenire che, in effetti, non spetta a questo supremo organo amministrativo una funzione di questo tipo, che rimane nelle prerogative del legislatore ed eventualmente, accanto ad esso e nella sua perdurante inerzia, della Corte costituzionale.