

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Matteo Quadranti  
Deputato al Gran Consiglio

### Interrogazione 14 luglio 2011 n. 177.11

**Laicità dello Stato: crocifissi nelle aule scolastiche NO mentre nei corridoi SI?  
Quali possibili conseguenze?**

Signor deputato,

la sua interrogazione - che prende lo spunto dalla risoluzione n. 3540 del 22 giugno 2011, relativa all'esposizione del crocifisso nell'atrio di un istituto scolastico - formula una serie di quesiti puntuali che richiedono alcune considerazioni preliminari di portata più generale.

**A.** Con la nota sentenza del 26 settembre 1990 *in re* Comune di Cadro, il Tribunale federale ha stabilito che l'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole elementari viola la libertà di coscienza e di credenza garantita oggi dall'art. 15 Cost. fed. e non adempie le esigenze di neutralità confessionale dello Stato ed in particolare della scuola pubblica, dedotte dall'art. 15 cpv. 4 e 62 cpv. 2 Cost. fed. e sancite in passato dall'art. 27 cpv. 3 della vecchia Costituzione federale del 1874 (DTF 123 I 196 consid. 4b, 116 la 260; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, pag. 270; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, n. 15 all'art. 15; TRISTAN ZIMMERMANN, Le crucifix dans la salle de classe: l'arrêt *Comune di Cadro* revisité à la lumière de l'affaire *Lautsi*, AJP 11/2011 pag. 1485 segg., 1488/89). Nella citata sentenza del 1990, il Tribunale federale ha nondimeno rilevato che il suo giudizio sarebbe stato forse diverso ove si fosse trattato di statuire sulla presenza del crocifisso nei locali scolastici adibiti ad uso comune, come ad esempio l'atrio, i corridoi, il refettorio o evidentemente, dove esistano, il locale destinato al culto o l'aula nella quale viene impartito l'insegnamento facoltativo della religione (DTF 116 la 263 consid. 7c). Come la dottrina riconosce, questo assunto del Tribunale federale - che per motivi tradizionali degni di rispetto non ha voluto bandire in modo assoluto dalle scuole un simbolo della civiltà occidentale del cristianesimo - "*ist auch eher rechtspolitisch begründet*" (CHRISTIAN R. TAPPENBECK/RENÉ PAHUD DE MORTANGES, Religionsfreiheit und religiöse Neutralität in der Schule, AJP 11/2007 pag. 1401 segg., 1407).

Le sentenze del Tribunale federale - che vincolano per principio soltanto le parti (DTF 117 la 166) - hanno logicamente un effetto indiretto e fanno, come si suol dire, giurisprudenza (ANDREAS AUER, Les effets des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral, AJP 5/1992 pag. 559 segg., 562).

Come lo stesso autore giustamente rileva, vi sono però delle sentenze del Tribunale federale che non hanno in pratica effetti indiretti o che, addirittura, non producono nessun

effetto: in alcuni casi, non si può infatti obiettivamente pretendere che una decisione del Tribunale federale possa trasformare immediatamente ed ovunque, con un *"colpo di spugna"*, una realtà giuridica che è fatta anche di abitudini e di lunghe tradizioni e fra questi casi vi è proprio - per motivi che sono perlomeno comprensibili - la sentenza di Cadro sull'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole elementari (ANDREAS AUER, AJP 5/1992 pag. 566). È così notorio, ad esempio, che la presenza del crocifisso negli istituti scolastici del Canton Lucerna e del Canton Vallese non è mai stata posta nemmeno lontanamente in discussione e che le autorità di questi Cantoni hanno più volte affermato - *Urbi et Orbi* - di volersi attenere alle loro tradizioni (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1485).

La sentenza 26 settembre 1990 del Tribunale federale ha peraltro suscitato vivaci polemiche ed aspre critiche in un Paese che, pur essendo uno Stato laico, non può dimostrare una totale indifferenza o, addirittura, una vera e propria ostilità nei confronti della religione (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1487; HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, II ediz., pag. 203): sostenere la tesi opposta significherebbe rimettere in discussione l'attuale ordinamento dei rapporti fra Stato e Chiesa nella Confederazione e nei Cantoni (123 I 308, 116 la 258/59 consid. 5d; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 14 all'art. 15). Basti pensare in quest'ambito al Preambolo della Costituzione federale ("*In nome di Dio Onnipotente, il Popolo svizzero e i Cantoni, consci della loro responsabilità di fronte al creato, ...*") che, pur non avendo valore normativo, costituisce pur sempre un richiamo al fondamento cristiano del nostro Stato e suggerisce l'esistenza di un ordinamento di valori superiori al nostro sistema giuridico (decisione 29 giugno 1988 del Consiglio federale, in ZBI 1989 19 segg. e EuGRZ 1991 89 segg.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 5-7 al Preambolo). O alla formula *"Dominus providebit"*, risalente alla Genesi, che figura sul contorno della moneta da cinque franchi (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1487 e nota 21). O al riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico alle confessioni maggioritarie del Paese, sancito dalla maggior parte delle Costituzioni cantonali. O alla celebrazione ufficiale del Digiuno federale, decretata per ragioni religiose dalla Dieta riunita a Lucerna il 1° agosto 1832 e divenuta ecumenica con il Concilio Vaticano II. O ancora all'esortazione alla protezione divina con cui il Consiglio federale si rivolge ai Cantoni o alle formule di giuramento che prestano in campo federale e cantonale - seppur in alternativa alla promessa solenne - le autorità e i funzionari (cfr., ad esempio, l'art. 3 della legge sul Parlamento e l'art.10 della legge sul Tribunale federale). O infine allo scampanio delle chiese cristiane che, come lo stesso Tribunale federale ha riconosciuto, è l'espressione nel nostro Paese di una vecchia tradizione che travalica la cerchia dei credenti (DTF 126 II 371 e 374). Né si può dimenticare d'altro canto che la legislazione di parecchi Cantoni prevede, con formulazioni e sfumature diverse, che la scuola pubblica poggia su fondamenti cristiani (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1492 e nota 89): basti citare in questo contesto l'art. 89 cpv. 1 della Costituzione del Canton Grigioni, secondo il quale *"l'insegnamento nelle scuole pubbliche si basa su un fondamento cristiano-umanistico"*, o il § 2 cpv. 1 della legge della scuola del Canton Zurigo del 7 febbraio 2005 (RS 412.100), a tenor del quale *"die Volksschule erzieht zu einem Verhalten, das sich in christlichen, humanistischen und demokratischen Wertvorstellungen orientiert"*.

**B.** L'incompatibilità della presenza del crocifisso nelle aule scolastiche con la neutralità confessionale dello Stato e la libertà di coscienza e di religione non è stata peraltro sancita soltanto dal Tribunale federale svizzero, ma anche dalla Corte costituzionale germanica (sentenza del 16 maggio 1995, in EuGRZ 1995 pag. 359 segg.), dalla Corte suprema canadese (sentenza *Ross v. New Brunswick School District*, n. 15 § 100, citata da TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1501 nota 215) e soprattutto dalla Corte europea dei diritti

dell'uomo nel noto caso riguardante l'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche italiane. Con sentenza del 3 novembre 2009 nella causa *Lautsi c. Italia*, la Corte ha accertato infatti una violazione dell'art. 2 del protocollo 1 (diritto all'istruzione), esaminato congiuntamente all'art. 9 CEDU (libertà di pensiero, di coscienza e di religione), assumendo in sostanza che la presenza di un simbolo confessionale nelle classi limita il diritto dei genitori di educare i propri figli secondo le loro convinzioni e quello dei ragazzi in età scolastica di credere o di non credere e che tali diritti erano disattesi poiché *"les restrictions sont incompatibles avec le devoir incombant à l'Etat de respecter la neutralité dans l'exercice de la fonction publique, en particulier dans le domaine de l'éducation"* (sentenza citata, § 57).

Questa decisione della Corte europea è stata però sovvertita dalla Grande Camera (o Sezione allargata), a cui il Governo italiano aveva deferito la causa secondo la procedura degli art. 42 e segg. CEDU. Con sentenza del 18 marzo 2011, la Grande Camera ha escluso una qualsivoglia violazione dell'art. 2 del Protocollo 1, considerando altresì che, per quanto riguardava l'art. 9, non sussisteva nessuna questione distinta. Questa decisione è stata presa con 15 voti favorevoli e con l'opinione dissenziente dell'allora giudice svizzero GIORGIO MALINVERNI, a cui s'è associato il giudice bulgaro ZDRAVKA KALAYDJIEVA. La Corte ha ritenuto in sostanza che gli Stati membri godono di un certo margine di discrezionalità nel conciliare l'esercizio delle funzioni che competono loro in materia di educazione e di insegnamento con il rispetto del diritto dei genitori di garantire tale educazione e insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche: di conseguenza, essa deve di regola rispettare le scelte degli Stati, compreso lo spazio che questi intendono consacrare alla religione, sempre che tali scelte non conducano ad una qualche forma di indottrinamento. In quest'ottica, la scelta di esporre il crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche rientra per principio nell'ambito del margine di discrezionalità dello Stato, e ciò a maggior ragione in assenza di un consenso europeo (sentenza citata, § 26-28). La Grande Camera ha quindi constatato che la normativa italiana - attraverso la presenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche - attribuisce alla religione maggioritaria del Paese una visibilità preponderante nell'ambiente scolastico, ma che ciò ancora non basta ad integrare un'opera di indottrinamento da parte dello Stato e a dimostrare una violazione degli obblighi previsti dall'art. 2 del Protocollo 1. D'altra parte - e sempre a detta della Corte - questi effetti di grande visibilità che la presenza del crocifisso attribuisce al cristianesimo nell'ambiente scolastico devono comunque essere ridimensionati sia perché tale presenza non è associata ad un insegnamento obbligatorio del cristianesimo, sia perché lo spazio scolastico è aperto ad altre religioni (in particolare il fatto di portare simboli e di indossare tenute a connotazione religiosa non è proibito agli alunni), sia perché non sussistevano né sussistono elementi tali da indicare che le autorità siano intolleranti rispetto ad allievi appartenenti ad altre religioni, non credenti o con convinzioni filosofiche che non si riferiscono ad una religione (comunicato stampa n. 234 del 18 marzo 2011 della Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo, [in www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int); TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1494 segg.).

**C.** Secondo l'art. 46 n. 1 CEDU, le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alla sentenza definitiva della Corte per le controversie di cui sono parti. Nonostante la portata formalmente limitata alle parti (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1485 e nota 2), il diritto svizzero riconosce da tempo forza di giurisprudenza anche alle sentenze della Corte che riguardano altri Stati: la giurisprudenza della Corte europea può essere invocata infatti direttamente davanti a qualsiasi autorità legislativa, esecutiva o giudiziaria nazionale e la Svizzera applica da tempo questa giurisprudenza altrettanto direttamente, non fosse altro che per sottrarsi in futuro ad eventuali condanne (ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMMANN,

Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, II ediz., pag. 428; SAMANTHA BESSON, Les effets et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme - Le cas de la Suisse, in Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], EMRK und die Schweiz, pag. 125 segg., 141/42). Nel caso concreto, ove fosse eventualmente chiamato ad esprimersi ancora una volta sulla presenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche, il Tribunale non sarebbe tuttavia tenuto a recepire la sentenza della Corte europea e a cambiare in tal modo la propria giurisprudenza del 1990 (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1503). Come riconosciuto dallo stesso prof. MALINVERNI in un'intervista apparsa il 6 aprile 2011 su "*Cooperazione*", la Grande Camera ha messo l'accento infatti sul potere d'apprezzamento degli Stati, lasciando così a ciascuno di essi un ampio margine di discrezionalità nella scelta di esporre o di non esporre il crocifisso nelle aule scolastiche ([www.cooperazione.ch/article39412](http://www.cooperazione.ch/article39412)).

**D.** La risoluzione 3540 del 22 giugno 2011 - con la quale il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso di un docente e confermato le decisioni del Municipio di Cadro relative all'affissione di un crocifisso nell'atrio della scuola comunale - si inserisce in questo contesto tracciato dalla sentenza del Tribunale federale del 1990 e dalla decisione 18 marzo 2011 della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo. Innanzitutto, non spettava manifestamente al Consiglio di Stato di disquisire sulla portata - magari discutibile (HERBERT PLOTKE, pag. 204; TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1491; CHRISTIAN R. TAPPENBECK/RENÉ PAHUD DE MORTANGES, AJP 11/2007 pag. 1406) - di un *obiter dictum* del Tribunale federale, che ha escluso la presenza del crocifisso nelle aule dove viene impartito l'insegnamento e non, in modo assoluto, negli istituti scolastici. Ma il Governo cantonale, d'altra parte, non poteva neppure ignorare - almeno nel suo principio - la sentenza della Corte europea, che ha voluto riconoscere agli Stati membri un certo margine di apprezzamento in questo delicato settore, che ha considerato il conferimento di una visibilità preminente alla religione maggioritaria del Paese come non lesivo degli obblighi previsti dalla Convenzione e che ha esplicitamente rilevato che un crocifisso esposto su un muro è un simbolo essenzialmente passivo, la cui influenza sugli allievi non può essere paragonata a un discorso didattico o alla partecipazione ad attività religiose (sentenza citata, § 69-72). Del resto - e al di là della reale portata di queste e di ogni sentenza - non si può obiettivamente negare che la neutralità di coscienza e di credenza dello Stato dev'essere temperata con gli interessi e i diritti individuali dei singoli e che, nella scuola pubblica, possono sorgere conflitti che possono essere risolti soltanto con ragionevoli compromessi (CHRISTIAN WINZELER, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, II ediz., pag. 7/8; WALTER KÄLIN, Grundrechte im Kulturkonflikt, pag. 164 segg.).

**E.** Secondo la dottrina, il principio della neutralità confessionale dello Stato rappresenta lo strumento giuridico di cui esso dispone per concretizzare le tre funzioni essenziali che la libertà religiosa è chiamata ad assolvere in uno Stato democratico e liberale e che sono quella di assicurare la pace religiosa attraverso la tolleranza, quella di garantire ad ognuno individualmente o collettivamente la possibilità di preservare e professare le proprie convinzioni più profonde attinenti alle cose spirituali o trascendentali e quella di facilitare l'integrazione di uomini di cultura e di religione diverse. In un Paese - ed è lo stesso Tribunale federale ad affermarlo - dove la pace religiosa, "*sous certains aspects, reste fragile*" (DTF 123 I 305), è soprattutto attraverso la tolleranza che la libertà di credenza e di coscienza - ovvero la libertà di credere o di non credere e di modificare in ogni momento ed in qualunque modo le proprie convinzioni religiose (DTF 134 I 51 consid. 2.3) - può essere garantita nella scuola e nella società (WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, pag. 265 e 269; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, II ediz., n. 1481-1483; GUIDO CORTI, Insegnamento della storia delle religioni e neutralità confessionale della scuola

pubblica, RtiD I-2011 pag. 427 segg., 430). Come ci ricorda NORBERTO BOBBIO, la tolleranza nel suo significato storico prevalente si riferisce alla convivenza di credenze diverse, prima di tutto religiose e poi anche politiche: *"il riconoscimento del diritto di ogni uomo a credere secondo coscienza è strettamente connesso con l'affermazione dei diritti di libertà, primo fra tutti il diritto di libertà religiosa, e poi quello di libertà di opinione, i diritti cosiddetti naturali o inviolabili, che stanno a fondamento dello stato liberale"* (NORBERTO BOBBIO, *Le ragioni della tolleranza*, in *L'età dei diritti*, 1990, pag. 235 segg., 242).

F. Con queste premesse introduttive sulla portata del principio della neutralità confessionale dello Stato e della scuola pubblica, rispondiamo ora alle questioni puntuali da lei sollevate nell'atto parlamentare.

**1. Se il Consiglio di Stato, di fronte alla richiesta di un insegnante che voglia mostrare in modo forte ed esteriore (es. con abbigliamento) la propria fede, ritiene, e su quale base legale, giurisprudenziale e dottrinale, di potergli proibire di farlo solo quando è nell'aula scolastica mentre che, appena uscito dall'aula e quindi negli spazi comuni, sia da ritenere libero di vestire come meglio crede.**

Il Tribunale federale ha già avuto modo di rilevare che il porto di simboli religiosi forti e l'uso di vestiti particolari per motivi religiosi nelle aule scolastiche e nel cortile contrastano con la neutralità e la pace confessionale nella scuola: il relativo divieto di portare ad esempio non solo il foulard islamico ma anche la sottana (la *socca*) o la *kippah* è pertanto sorretto da un interesse pubblico preponderante ed è conforme al principio di proporzionalità (DTF 123 I 312). Lo sfoggio di simboli religiosi forti da parte di un docente può pregiudicare le convinzioni religiose dei suoi allievi, degli altri alunni e dei loro genitori e compromettere soprattutto una pace religiosa che, come s'è visto, permane fragile: a mente del Tribunale federale, la scuola pubblica rischierebbe addirittura di *"devenir un lieu d'affrontement religieux si les maîtres étaient autorisés par leur comportement, notamment leur habillement, à manifester formellement leur convictions dans ce domaine"* (DTF 123 I 305 consid. 4a).

Al di fuori del contesto scolastico, l'indossare vestiti particolari per motivi religiosi - che è protetto dalla libertà di coscienza e di credenza (WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, pag. 272; CHRISTOPH WINZELER, pag. 25) - può eventualmente essere limitato nei confronti del corpo insegnante ed in modo più generale di qualsiasi persona soltanto per motivi preminenti di interesse pubblico e nel rispetto scrupoloso del principio di proporzionalità (art. 36 Cost., 9 n. 2 CEDU e 18 n. 3 del Patto ONU II): il porto di simboli religiosi forti non rientra infatti nel contenuto essenziale e intangibile di questa libertà, che si riferisce alla sua dimensione interiore, ovverosia al diritto di formarsi liberamente un'opinione o una convinzione e a quello di non essere costretto a compiere atti religiosi (DTF 135 I 84/85 consid. 5.1; WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, pag. 275/76; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 11 all'art. 15).

In quest'ordine di idee, il Tribunale federale ha già stabilito ad esempio che il fatto di portare il velo non esprime in sé un comportamento contrario ai valori dello Stato di diritto e democratici (DTF 134 I 53 consid. 3.2). Ora, proprio nel contesto scolastico, l'uso del foulard o di altri simboli religiosi da parte di genitori e allievi non può essere proibito, poiché la neutralità confessionale incombe soltanto allo Stato, e gli alunni hanno persino il diritto di essere dispensati per motivi religiosi dall'obbligo di frequenza in occasione della festa dei tabernacoli celebrata dalla *"Weltweite Kirche Gottes"*, da quello di frequentare la scuola il sabato, ove non dovessero porsi però problemi insolubili tali da necessitare una regolamentazione speciale, da quello di sostenere esami al sabato e, quantomeno se determinate condizioni non sono rigorosamente adempiute, anche dalle lezioni di nuoto

miste (DTF 135 I 79, 134 I 114, 117 la 311, 114 la 129, 66 I 157; WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, pag. 271/272; CHRISTOPH WINZELER, pag. 8 e 63/64; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 1477).

**2. Se il Consiglio di Stato, seguendo il ragionamento contenuto nella propria decisione 22 giugno 2011 in oggetto, sia pronto e intenda autorizzare, per parità di trattamento, negli atri, corridoi e altri spazi comuni al di fuori delle sole aule scolastiche, l'affissione di altri simboli religiosi (musulmani, ebraici, buddhisti, induisti ecc.) e come intenderebbe in tal caso fondare e giustificare la propria decisione con particolare riferimento anche a quelle eventuali minoranze di atei, agnostici e indifferenti in materia religiosa (allievi, altri allievi e genitori) che, malgrado meritino pure protezione accresciuta, dovessero vedersi confrontati con la presenza o affissione di uno o più simboli confessionali indistintamente nell'ambito scolastico.**

L'affissione del crocifisso nell'atrio di una scuola testimonia una certa sensibilità dello Stato nei confronti del fenomeno religioso e della civiltà cristiana in un Cantone che non ha attuato la separazione fra lo Stato e le Chiese - come lo sono invece in Francia e negli Stati Uniti d'America (ARGANTE RIGHETTI, Separazione fra Stato e Chiesa, *in* La revisione totale della costituzione ticinese, pag. 41 segg., 50 segg.) - e che conferisce dignità costituzionale (art. 24 Cost. TI) alla manifestazione religiosa in forma associata che vi è storicamente più rilevante, vale a dire la religione cristiana con la Chiesa cattolica apostolica romana e la Chiesa evangelica riformata (messaggio 4341 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale, edizione speciale della RDAT 1995, pag. 55 ad art. 24; rapporto 4341 R della Commissione speciale, edizione speciale della RDAT 1997, pag. 31/31 ad art. 23-25).

Consentendo di esporre il crocifisso in un atrio o in un corridoio adibito ad uso comune, il Consiglio di Stato attribuisce alla religione maggioritaria del Cantone una visibilità preponderante che non viola il principio della parità di trattamento per rapporto ad altre religioni minoritarie: ma, nello stesso tempo, gli allievi e i genitori di queste religioni minoritarie possono anche indossare a scuola vestiti particolari, prevalendosi della libertà di credo e di coscienza. Non senza ricordare che gli istituti scolastici non devono comunque diventare delle rassegne di simboli confessionali per ragioni evidenti d'ordine pubblico, le maggioranze e le minoranze sono chiamate in un certo senso a tollerarsi reciprocamente ed è proprio attraverso questa reciproca tolleranza che la libertà di coscienza e di credenza può essere garantita, contribuendo ad assicurare la pace religiosa (DTF 123 I 305, 116 la 261 consid. 6 WALTER KÄLIN, pag. 167/68).

**3. Se corrisponde al vero che la decisione 22 giugno 2011, oggetto della presente interrogazione, è stata adottata a maggioranza dal Governo (3 a 2; Lega-PPD vs/ PLR-PS).**

Le decisioni del Consiglio di Stato necessitano della maggioranza assoluta dei suoi membri, ritenuto inoltre che la validità delle sue deliberazioni è subordinata alla presenza di almeno 3 consiglieri di Stato (art. 16 cpv. 1 e 18 cpv. 1 del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione, del 26 aprile 2001). D'altra parte, le sue sedute non sono pubbliche (art. 68 Cost. TI e 14 cpv. 1 RO-CdS), nemmeno quando il Governo statuisce quale autorità di ricorso del contenzioso amministrativo ai sensi degli art. 55 e segg. LPamm: il Consiglio di Stato non è infatti un'autorità giudiziaria e non soggiace alle esigenze poste dagli art. 29a Cost. fed. e 6 CEDU (RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 2829-2830 e 2834; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, Compendio di procedura amministrativa ticinese, n. 1a all'art. 67). In linea di principio, il voto espresso dai singoli consiglieri di Stato

ai fini dell'evasione di un ricorso permane quindi segreto, a meno che lo stesso Consiglio di Stato non opti per un'informazione puntuale dettata da interessi pubblici preponderanti (art. 14 cpv. 3 in comb. con l'art. 4 RO-CdS). A questo proposito, il regolamento concernente il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ed i suoi rapporti con il Collegio governativo e l'Amministrazione cantonale del 16 giugno 2009 ribadisce del resto esplicitamente che le comunicazioni relative a sentenze emanate dal Governo in veste di autorità giudiziaria (*recte*: autorità amministrativa di ricorso) sono riservate ai destinatari della decisione nell'ambito della procedura di intimazione e che l'informazione ai media viene stabilita di volta in volta se l'interesse generale o la particolarità della fattispecie lo richiedono (art. 8).

Ne consegue che, in assenza di un'informazione specifica sul caso concreto, il Consiglio di Stato quale autorità di ricorso non è tenuto ad indicare le maggioranze di partito o dei singoli membri che lo hanno indotto a statuire in un senso piuttosto che nell'altro, quantomeno nell'ambito della risposta ad un atto parlamentare che diviene per sua natura automaticamente pubblica (MICHELE ALBERTINI, *Le risposte alle interrogazioni parlamentari tra esigenze di informazione e protezione dei dati personali*, RtiD II-2004 pag. 279 segg., 282).

Né una simile indicazione potrebbe essere ottenuta sulla base della nuova legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011, peraltro non ancora in vigore (FU 24/2011 pag. 2312).

Dal diritto di accesso ai sensi di questa legge sono infatti esclusi i verbali e le registrazioni di autorità e organi che deliberano a porte chiuse (art. 4 cpv. 1) e questa esclusione, ancorché le deliberazioni del Consiglio di Stato non vengano verbalizzate, deve valere anche per il protocollo (art. 19 RO-CdS), dove vengono consegnate le sue decisioni e dove ogni singolo membro del Governo può far iscrivere - se lo ritiene necessario - la sua opinione divergente (messaggio 6296 del 10 novembre 2009 concernente la legge sulla trasparenza dello Stato, pag. 16 ad art. 4).

**4. Se, tenuto conto della trasparenza dell'attività dello Stato, corrisponde al vero che il Servizio dei ricorsi aveva stilato un progetto di decisione che accoglieva il ricorso e che questo progetto è stato modificato? In tal caso, su richiesta di chi e con quali motivazioni? Sul Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato vi sono state ingerenze d'ordine politico, quindi non giuridico, per mutare se del caso il progetto di decisione originario?**

Come già s'è visto, la trasparenza dell'attività dello Stato trova comunque i suoi limiti, nella concreta fattispecie, nelle sedute non pubbliche del Governo e delle sue deliberazioni, che si estende anche, in assenza di una specifica informazione decisa dal collegio, alle eventuali opinioni di maggioranza e di minoranza che vi sono state espresse. Detto questo, basta pertanto rilevare che la decisione su ricorso del 22 giugno 2011 è stata adottata in ossequio alla procedura prevista dal suddetto regolamento del 16 giugno 2009, che permette al singolo consigliere di Stato di ritirare i progetti di decisione allestiti dal Servizio dei ricorsi, per esame e valutazione, e al collegio governativo - su richiesta del consigliere di Stato che ha ritirato il progetto - di chiedere al Servizio dei ricorsi di procedere alla presentazione di modifiche sia nei considerandi che nel dispositivo nel caso in cui ciò sia giuridicamente sostenibile (art. 2 e 6). Il progetto di risoluzione presentato dal Servizio dei ricorsi è stato infatti discusso, verificato e completato con due varianti sulla base delle indicazioni fornite da un membro del Governo, nel rispetto del regolamento, e la decisione presa ha tenuto conto non solo dell'*obiter dictum* espresso nel 1990 dal Tribunale federale,

ma anche e soprattutto della sentenza appena emanata ed ampiamente pubblicizzata della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questo progetto di decisione è poi stato condiviso - con argomentazioni analoghe e senza particolari disquisizioni - anche dal consulente giuridico del Consiglio di Stato che, dopo l'emanazione della risoluzione governativa e la sua notificazione alle parti, si è espresso in tal senso pubblicamente.

**5. Non ritiene il Consiglio di Stato che forse, con tale decisione, per risolvere una questione particolare e volta a marcare la fede cattolica quale confessione maggioritaria nel nostro Cantone, si sia di fatto aperto il varco a nuove possibili diatribe e/o richieste confessionali e aconfessionali che il principio della neutralità confessionale, e quindi della laicità dello Stato, voleva proprio evitare?**

La presenza del crocifisso non solo negli istituti scolastici, ma persino sulle cime delle montagne (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1491) suscita da tempo aspre polemiche e vivaci discussioni, dettate spesso da posizioni obiettivamente inconciliabili. Alla sentenza di Cadro la sola stampa ticinese ha dedicato non meno di una cinquantina di articoli e quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno travalicato i confini d'Europa.

Nel contesto venutosi a creare dopo la sentenza del 1990, che non può manifestamente prescindere dalla realtà delle cose, il Consiglio di Stato e il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport hanno da sempre optato per una soluzione pragmatica, che tiene conto dell'effetto indiretto di questa sentenza senza scalfire però i fondamenti cristiani del nostro Stato e, soprattutto, senza creare problemi dove i problemi non esistono. Se una persona legittimata a farlo - docente, genitori di un allievo che non ha raggiunto la maggiore età religiosa o allievo che ha compiuto il sedicesimo anno di età (art. 303 CC) - chiede la rimozione del crocifisso, l'autorità è tenuta nel caso specifico a dar seguito a tale richiesta. Tuttavia, dall'obbligo di dar seguito ad una simile richiesta, non si può dedurre in modo affatto generale anche l'obbligo di disporre d'ufficio l'allontanamento dei crocifissi da tutte le aule scolastiche. Se è vero infatti che è compito dell'autorità di applicare le leggi, è nondimeno altrettanto vero che se lo scopo della legge è quello di tutelare i principi costituzionali e le libertà fondamentali, questo scopo può essere raggiunto anche se il relativo provvedimento viene ordinato soltanto dov'è richiesto: se il provvedimento non viene invece espressamente richiesto, vale il principio generale del diritto - espresso con la locuzione latina "*volenti non fit iniuria*" o "*nulla iniuria in volentes*" - che nega l'esistenza dell'offesa quando una persona ha consentito ad un'azione (risposta dell'allora consigliere di Stato GABRIELE GENDOTTI all'interpellanza 20 aprile 2010 di JACQUES DUCRY e GRETA GYSIN "*Crocifisso nelle scuole pubbliche: qual è l'opinione giuridica del Consiglio di Stato?*", in RVGC, Anno 2010/2011, Seduta XI, martedì 22 giugno 2010).

La risoluzione 22 giugno 2011 del Consiglio di Stato si situa peraltro in un contesto un po' diverso: se è vero infatti che anche in tal caso del crocifisso era stata richiesta la rimozione, è nondimeno altrettanto vero che questo simbolo religioso non era stato esposto nell'aula in cui viene impartito l'insegnamento bensì, sulla scorta dell'*obiter dictum* espresso dal Tribunale federale, in un atrio e quindi in un locale scolastico adibito ad uso comune (DTF 116 la 263 consid. 7c). In questo senso, il Consiglio di Stato ha conferito una certa visibilità alla religione maggioritaria del Paese, ma lo ha comunque fatto nei limiti tracciati dalla giurisprudenza, con la consapevolezza che qualsiasi decisione presa in un settore particolarmente delicato - dove si affrontano i diritti individuali di genitori, allievi e docenti e i principi della neutralità confessionale della scuola pubblica - avrebbe suscitato reazioni discordanti per l'irriducibilità quasi atavica delle opinioni. Comunque sia, la presenza del



crocifisso negli istituti scolastici ed in modo particolare nelle aule dove viene dispensato l'insegnamento continuerà ancora ad occupare le differenti istanze giudiziarie. Innanzitutto, la decisione del Consiglio di Stato è già stata deferita al Tribunale cantonale amministrativo, la cui sentenza potrà essere impugnata da chi soccombe davanti al Tribunale federale: e in questo contesto, *"le jugement ... de 1990 n'apparaît plus aussi définitif depuis la récente jurisprudence rendue par la Cour EDH malgré les gants que chausse l'instance strasbourgeoise lorsqu'il s'agit de trancher des questions aussi sensibles que celles portant sur la religion au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Au vu de l'importante marge d'appréciation qu'elle laisse aux Etats membres en la matière, il est légitime de croire que le Tribunal fédéral aura le dernier mot, dans la mesure où il est peu probable que la Cour EDH ose l'infirmar"* (TRISTAN ZIMMERMANN, AJP 11/2011 pag. 1503).

La presenza di simboli della civiltà occidentale del cristianesimo negli spazi pubblici è stata peraltro oggetto il 2 dicembre 2010 di un'iniziativa parlamentare della consigliera nazionale lucernese IDA GLANZMANN-HUNKELEER e di altri 41 cofirmatari, volta ad introdurre nella Costituzione federale il principio secondo cui *"è lecito esporre negli spazi pubblici simboli della cultura occidentale cristiana"* (CURIA VISTA - Atti parlamentari, Iniziativa parlamentare 10.512, in [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)). Il Consiglio di Stato deve quindi perlomeno constatare che il dibattito sulla presenza di croci e crocifissi nei luoghi pubblici permane in ogni caso aperto.

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

La Presidente:

Il Cancelliere:

L. Sadis

G. Gianella

Copia:

- Direzione del DECS
- Consulenza giuridica del CdS