

Corte di Cassazione Ordinanza 10 luglio 2006, n. 15614

La controversia avente ad oggetto la contestazione della legittimità dell'affissione del Crocifisso nelle aule scolastiche, avvenuta - pur in mancanza di una espressa previsione di legge impositiva dell'obbligo (cfr. [Corte cost., ordinanza n. 389 del 2004](#)) - sulla base di provvedimenti dell'autorità scolastica conseguenti a scelte dell'Amministrazione, contenute in regolamenti e circolari ministeriali, riguardanti le modalità di erogazione del pubblico servizio, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e successive modificazioni.

Lo ha stabilito la Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 15614 del 10 luglio 2006, precisando che i provvedimenti dell'autorità scolastica, essendo attuativi di disposizioni di carattere generale adottate nell'esercizio del potere amministrativo, sono riconducibili alla Pubblica amministrazione in veste di autorità.

(Altalex, 13 luglio 2006)

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE SEZIONI UNITE CIVILI

Ordinanza 10 luglio 2006, n. 15614

Svolgimento del processo

Rilevato in fatto:

Con ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c. del 30 settembre 2003 A. S., in proprio e quale esercente la potestà genitoriale sui minori A. e K. S., di religione islamica, chiedeva al Tribunale de L'Aquila di ordinare al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed all'Istituto comprensivo di scuola materna ed elementare di N. la rimozione del crocifisso dalle aule frequentate dai propri figli, denunciando la lesione dei principi costituzionali di libertà religiosa, di eguaglianza e di laicità dello Stato.

Costituitisi il Ministero e l'Istituto, con ordinanza del 23 ottobre 2003 il giudice designato, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dai resistenti, accoglieva il ricorso proposto dallo S. nella qualità di genitore dei minori.

Proposto reclamo dal Ministero e dall'Istituto, il Tribunale de L'Aquila, in composizione collegiale, con ordinanza del 19 - 29 novembre 2003 dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e per l'effetto revocava l'ordinanza cautelare.

Con atto di citazione notificato il 26 novembre 2003 lo S. e la moglie M. H. instauravano il giudizio di merito dinanzi allo stesso Tribunale, chiedendo che, previo accertamento della lesione del diritto assoluto alla libertà religiosa, in relazione al principio di eguaglianza ed a quello di laicità dello Stato, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Istituto comprensivo di scuola materna ed elementare di N. fossero condannati al risarcimento in forma specifica mediante il ripristino della condizione di legalità dell'Ambiente scolastico con la rimozione del crocifisso, nonché al risarcimento del danno per la lesione del diritto alla libertà religiosa ed al libero sviluppo psichico dei minori.

I convenuti, costituitisi, eccepivano il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e chiedevano comunque il rigetto della domanda.

I coniugi S., in proprio e nella qualità, proponevano quindi ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, invocando la giurisdizione del giudice ordinario.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Istituto comprensivo di scuola materna ed elementare di N. resistevano con controricorso.

Il pubblico ministero nelle sue conclusioni scritte chiedeva dichiararsi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Entrambe le parti depositavano infine memorie illustrative.

Considerato in diritto:

Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per essere stata emessa una statuizione sulla giurisdizione da parte del giudice adito in sede cautelare.

Costituisce invero orientamento consolidato di queste Sezioni Unite che la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione non è preclusa dalla pronuncia da parte del giudice adito per il merito di un provvedimento cautelare, pur se ai fini di tale pronuncia detto giudice abbia risolto in senso affermativo o negativo la questione attinente alla giurisdizione, ovvero dalla decisione sul reclamo avverso detto provvedimento, mantenendo la decisione sul reclamo il carattere di provvisorietà proprio del provvedimento cautelare (v., *ex plurimis*, S.U. 2004 n. 9532; 2003 n. 18017; 2003 n. 14070; 2003 n. 10464; 2003 n. 6954; 2003 n. 6889; 2002 n. 9332; 2002 n. 8019; 2002 n. 6040; 2001 n. 9650; 2001 n. 7859).

Osservano le Sezioni Unite che deve essere dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Come già rilevato nell'esposizione in fatto che precede, i coniugi S. hanno chiesto la condanna dei convenuti *al risarcimento in forma specifica mediante il ripristino della condizione di legalità dell'ambiente scolastico e perciò alla rimozione del crocifisso quale simbolo religioso cattolico collocato nelle aule materna ed elementare ... con ulteriore conseguente condanna al risarcimento del danno per la lesione del diritto alla libertà religiosa e di quello afferente la incondizionabile crescita psichica dei minori....*

Come è noto, la regola di riparto tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa non è determinata dal mero *petitum*, ma dal c.d. *petitum* sostanziale, desunto dal temperamento della domanda con il titolo giuridico in base al quale viene proposta l'azione, il quale deve essere valutato, a prescindere dalla prospettazione della parte, nella sua effettività e concretezza: ciò vale a dire che ai fini della decisione sulla giurisdizione la domanda va esaminata non tanto in relazione a ciò che la parte letteralmente chiede, ma in relazione al vero oggetto della controversia quale risulta dalla stessa natura della materia dedotta in giudizio.

Esaminando la situazione posta a base della controversia secondo lo schema logico così delineato, osservano le Sezioni Unite non potersi dubitare, nonostante l'impropria qualificazione in termini di risarcimento in forma specifica - chiaramente diretta a ricondurre l'intero *petitum* nell'ambito della tutela risarcitoria - , che gli attori abbiano chiesto in via principale una statuizione di carattere inibitorio, consistente nell'ordine di rimozione del crocifisso dalle aule frequentate dai propri figli, quale misura diretta a far cessare la situazione di dedotta illegalità, nonché, in via consequenziale, la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale asseritamente arrecato alla libertà religiosa ed al diritto al libero sviluppo della personalità dei minori dalla presenza in dette aule (soltanto) del simbolo della religione cristiana. E' invero evidente che l'invocata rimozione del crocifisso costituisce il contenuto primario della prestazione cui secondo la prospettazione dei ricorrenti l'amministrazione statale è tenuta, e non assume funzione risarcitoria. La domanda così proposta investe in via diretta ed immediata il potere dell'Amministrazione in ordine all'organizzazione ed alle modalità di prestazione del servizio scolastico, nel cui ambito trovano esplicitazione le disposizioni concernenti l'esposizione di simboli religiosi nelle aule: ciò che trova evidente riscontro nel rilievo svolto nella parte espositiva dell'atto di citazione, con il quale gli stessi attori deducono di aver in precedenza considerato adeguata misura di tutela dei loro diritti, in sostituzione della rimozione del crocifisso, la contestuale presenza nelle aule frequentate dai figli di una riproduzione di un versetto della Sura 112 del Corano, autorizzata dal personale insegnante, e di essere stati sollecitati nella loro iniziativa giudiziaria appunto dalla repentina rimozione del simbolo della propria appartenenza religiosa.

Non è peraltro contestabile che l'affissione del crocifisso nelle scuole avvenga sulla base di provvedimenti dell'autorità scolastica conseguenti a scelte dell'Amministrazione, contenute in regolamenti e circolari ministeriali, riguardanti le modalità di erogazione del pubblico servizio, e quindi riconducibili, pur nella complessità delle implicazioni e nella rilevanza e delicatezza degli

interessi coinvolti -non potendo certamente il crocifisso, per il suo valore escatologico e di simbolo fondamentale della religione cristiana, essere considerato alla stregua di qualsiasi componente dell'arredo scolastico, ed evocando indubbiamente la sua stessa presenza problematiche che trascendono la sfera del pubblico servizio - alla potestà organizzatoria della stessa.

Va al riguardo ricordato che con ordinanza n. 389 del 2004 la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 159 e 190 del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), come specificati, rispettivamente, dall'art. 119 (e allegata tabella C) del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 (Approvazione del regolamento generale sui servizi dell' istruzione elementare), e dall' art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media), e dell' art. 676 del predetto d.lgs. n. 297 del 1994, sollevata in riferimento al principio di laicità dello Stato e, comunque, agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost; ha osservato al riguardo il giudice della legittimità delle leggi che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche è contemplata unicamente da norme di rango regolamentare volte a disciplinare le modalità di prestazione di un servizio pubblico essenziale, quale è quello scolastico, non sussistendo tra le disposizioni legislative di cui agli artt. 159 e 190 del d.lgs. n. 297 del 1994 e le norme regolamentari richiamate quel rapporto di integrazione e specificazione, ai fini dell'oggetto del quesito di costituzionalità, che avrebbe consentito l'impugnazione delle disposizioni legislative *come specificate* dalle norme regolamentari, e d' altro canto non potendo ricondursi all'art. 676 dello stesso testo unico del 1994 l' affermata perdurante vigenza di dette norme regolamentari, conclusivamente ritenendo che l'impugnazione delle disposizioni di legge denunciate costituisca *il frutto di un improprio trasferimento su disposizioni di rango legislativo di una questione di legittimità concernente le norme regolamentari richiamate*. In tale quadro di riferimento, segnato dalla mancanza di una espressa previsione di legge impositiva dell'obbligo di affissione del crocifisso nelle scuole, trova applicazione ai fini della giurisdizione l'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, sostituito dall'art. 7 della legge n. 204 del 2000, nel testo risultante dalla sentenza n. 204 del 2004 della Corte Costituzionale (e con le puntualizzazioni contenute nella recente sentenza n. 191 del 2006), che nella materia dei pubblici servizi attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo (ovvero si avvale della facoltà riconosciuta dalla legge di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo), venendo qui in discussione provvedimenti dell'autorità scolastica che hanno dato attuazione, all' interno dell'istituto frequentato dai figli dei ricorrenti, a disposizioni di carattere generale adottate nell'esercizio del potere amministrativo, e quindi riconducibili alla pubblica amministrazione-autorità.

Nel contesto esistente in questo momento storico - e nel rapporto che ne consegue tra il principio di laicità dello Stato, il potere organizzatorio dell'amministrazione scolastica e la posizione soggettiva dei singoli fruitori del servizio - certamente suscettibile di evoluzione sul piano legislativo in ragione delle sempre più pressanti esigenze di tutela delle minoranze religiose, etni-

che e culturali in un ordinamento ispirato ai valori della tolleranza, della solidarietà, della non discriminazione e del rispetto del pluralismo, appare condivisibile l' orientamento espresso dal Consiglio di Stato nella recente sentenza n. 556 del 2006, che in analoga controversia ha ritenuto la propria giurisdizione, come in ogni ipotesi in cui la vertenza abbia ad oggetto *la contestazione della legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, ossia quando l' atto amministrativo sia assunto nel giudizio non come fatto materiale o come semplice espressione di una condotta illecita, ma sia considerato nel ricorso quale attuazione illegittima di un potere amministrativo, di cui si chiede l' annullamento.*

La ritenuta giurisdizione del giudice amministrativo si estende alla consequenziale domanda risarcitoria proposta, secondo il disposto dell'art. 35 del d.lgs. n. 80 del 1998, come sostituito dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000.

Sussistono giusti motivi, in relazione alla natura della controversia ed alla peculiarità degli interessi coinvolti, per compensare interamente tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, a sezioni unite, pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Compensa le spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle sezioni unite civili il 25 maggio 2006.

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2006.