

**L'ORA INFINITA.**  
**L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLA SCUOLA PUBBLICA**

di Alessandro Oddi  
professore incaricato di Istituzioni di diritto pubblico  
nell'Università degli studi della Repubblica di San Marino

1. Le recenti pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sez. III-*quater*, 17 luglio 2009, n. 7076) e del Consiglio di Stato (sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2749), relative alla controversa disciplina dell'attribuzione dei crediti scolastici per gli esami di maturità, hanno riaperto il dibattito – mai del tutto sopito – su una questione che nel nostro Paese si agita, ormai, da oltre vent'anni e che sembra destinata a non avere mai fine: quella dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica.

La vicenda che ha dato luogo alle due decisioni – ampiamente riportata dagli organi di stampa ed accompagnata dalle solite reazioni politiche più o meno scomposte – è ben nota, ma conviene richiamarla brevemente alla memoria, per poi evidenziarne le implicazioni ed i risvolti costituzionali. Come si avrà modo di notare, molto di quel che è accaduto ha tutta l'aria di una sorta di *déjà-vu*.

2. Approssimandosi la fine dell'anno scolastico 2006-2007, il Ministero della pubblica istruzione emanava, come di consueto, un'apposita ordinanza volta ad impartire le istruzioni ed a fissare le modalità organizzative per lo svolgimento degli imminenti esami di maturità <sup>(1)</sup>.

A differenza di quanto era accaduto negli anni precedenti, tale ordinanza stabiliva, fra le altre cose, che i docenti di religione cattolica partecipassero «a pieno titolo alle

---

<sup>1</sup> ( ) Cfr. l'art. 205, comma 1, 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»).

deliberazioni del consiglio di classe concernenti l'attribuzione del credito scolastico agli alunni che si avvalgono di tale insegnamento»; e così pure i «docenti delle attività didattiche e formative alternative all'insegnamento della religione cattolica, limitatamente agli alunni che abbiano seguito le attività medesime». L'ordinanza precisava inoltre che, in sede di attribuzione del punteggio, all'interno della banda di oscillazione, dovesse tenersi conto – oltreché degli elementi di cui all'art. 11, comma 2, del d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 – del giudizio formulato dai predetti docenti, «riguardante l'interesse con il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento della religione cattolica ovvero l'attività alternativa e il profitto che ne ha tratto, ovvero di altre attività, ivi compreso lo studio individuale che si sia tradotto in un arricchimento culturale o disciplinare specifico, purché certificato e valutato dalla scuola secondo modalità deliberate dalla istituzione scolastica medesima», mentre l'alunno che «abbia scelto di assentarsi dalla scuola per partecipare ad iniziative formative in ambito extrascolastico, potrà far valere tali attività come crediti formativi», a condizione che esse presentino i requisiti di cui al d.m. 24 febbraio 2000, n. 49 <sup>(2)</sup>.

2

Identiche previsioni comparivano pure nell'omologa ordinanza relativa all'anno scolastico 2007-2008 <sup>(3)</sup>.

3. Dietro ricorso di alcune confessioni religiose acattoliche e di alcune associazioni laiche e razionaliste, ambedue le ordinanze venivano annullate dal TAR Lazio, sulla base di una motivazione i cui snodi essenziali possono essere così compendiate: 1) «la religione non è una “materia scolastica” come le altre», ma «è un insegnamento di pregnante rilievo morale ed etico che, come tale, abbraccia quindi l'intimo profondo della persona che vi aderisce»; 2) «un insegnamento di carattere etico e religioso strettamente

---

<sup>2</sup> ( ) Art. 8, commi 13 e 14, ord. min. 15 marzo 2007, n. 26.

<sup>3</sup> ( ) Art. 8, commi 13 e 14, ord. min. 10 marzo 2008, n. 30.

attinente alla fede individuale non può assolutamente essere oggetto di una valutazione sul piano del profitto scolastico per il rischio di valutazioni di valore proporzionalmente ancorate alla misura della fede in essa»; 3) di qui, la «evidente irragionevolezza dell'Ordinanza che, nel consentire l'attribuzione di vantaggi curriculari, inevitabilmente collega in concreto tale utilità alla misura della adesione ai valori dell'insegnamento cattolico impartito».

La fede religiosa – è questo, in buona sostanza, il ragionamento del TAR – sfugge, per sua natura, a qualsivoglia apprezzamento docimologico (qual è quello che si esprime attraverso un giudizio destinato ad influire sull'attribuzione del «punteggio» finale), se non a costo di violare la libertà di coscienza degli studenti: sia di quelli che abbiano deciso di non avvalersi dell'insegnamento in parola (e che, perciò, vengono privati della possibilità di beneficiare del relativo «credito»); sia di quelli «che hanno aderito all'insegnamento della religione con un consapevole convincimento, ma il cui profitto potrebbe essere condizionato da dubbi teologici sui misteri della propria Fede». Né può ritenersi che, rispetto ai primi, tale violazione sia in qualche modo esclusa dalla possibilità di seguire una «materia alternativa», oppure dalla possibilità di ottenere la valutazione, in termini di «crediti formativi», di attività extrascolastiche, giacché l'una e l'altra via si tradurrebbero pur sempre in una forma di condizionamento della coscienza individuale. Senza poi considerare, per un verso, «che, per comune esperienza di vita, nelle nostre scuole (metropolitane e non) le c.d. materie alternative – concernendo comunque una minoranza della popolazione scolastica – spesso o non vengono attivate affatto per mancanza di risorse ovvero nella realtà delle cose si riducono al semplice “parcheggio” degli alunni in qualche aula»; e, per un altro verso, che «il “credito scolastico” costituisce la valutazione del grado di preparazione complessiva raggiunta da ciascun alunno nell'anno scolastico in corso con riguardo al profitto e all'assiduità della frequenza scolastica», laddove «i “crediti formativi” debitamente documentati esprimo-

no generiche esperienze, da cui possano derivare competenze coerenti con il tipo di corso cui si riferisce l'esame di Stato».

Tutto questo «in concreto comporta che le famiglie laiche o degli alunni stranieri appartenenti ad altre confessioni siano di fatto costretti o, ad accettare cnicamente e subdolamente l'insegnamento di una religione cui non credono; ovvero a subire un'ulteriore discriminazione di carattere religioso, che si accompagna e si aggiunge spesso a quelle di carattere razziale, economico, linguistico e culturale».

4. Diametralmente opposto era l'approdo cui giungevano, su appello del Ministero dell'istruzione, i giudici di Palazzo Spada.

Questi ultimi, ribaltando la decisione del TAR Lazio, non ravvisavano nel contenuto delle ordinanze ministeriali in questione «alcun condizionamento, né alcuna discriminazione». E ciò, in ragione del fatto che: *a*) ««le famiglie e gli studenti che scelgono di non avvalersi dell'ora di religione e di non seguire alcuna attività formativa hanno motivazioni di tale serietà da non essere scalfite dal fatto che l'insegnante di religione (o l'insegnante di corsi alternativi) partecipi alle deliberazioni del consiglio di classe concernenti l'attribuzione del credito scolastico. Una scelta legata a valori così profondi, come quelli che vengono qui in esame, non può essere condizionata da valutazioni di stampo più marcatamente utilitaristico, legate al fatto che optando per l'insegnamento della religione si potrebbe avere un vantaggio (peraltro eventuale e di minima portata) in termini di valutazione del rendimento scolastico»; *b*) l'insegnamento della religione cattolica (ovvero di altro corso alternativo) è bensì facoltativo, ma, una volta scelto, diviene obbligatorio, «ed è allora ragionevole che il titolare di quell'insegnamento [...] possa partecipare alla valutazione sull'adempimento dell'obbligo scolastico»; *c*) «uno studente che, pur non avvalendosi dell'insegnamento della religione e non optando per insegnamenti alternativi, abbia comunque un alto ren-

dimento 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»; *d*) «la libertà religiosa dei non avvalentisi non può [...] arrivare a neutralizzare la scelta di chi, nell'esercizio della stessa libertà religiosa, ha scelto di seguire quell'insegnamento e che, dunque, ha il diritto-dovere di frequentarlo e di essere valutato per l'interesse e il profitto dimostrato»; *e*) il giudizio formulato dal docente di religione o di un insegnamento alternativo è «solo uno dei tanti elementi da prendere in considerazione, nell'ambito di un giudizio complessivo sulla carriera scolastica e sul comportamento dell'alunno, al fine dell'attribuzione di un punto. // Il che non vuol dire [...] che chi non segue religione (o l'insegnamento alternativo) non possa avere questo punto in più: potrà comunque averlo sulla base degli altri elementi che la legge considera rilevanti (media dei voti, l'assiduità della frequenza scolastica, l'interesse e l'impegno nella partecipazione al dialogo educativo e alle attività complementari ed integrative ed eventuali crediti formativi). // Chi segue religione (o l'insegnamento alternativo) non è avvantaggiato né discriminato: è semplicemente valutato per come si comporta, per l'interesse che mostra e il profitto che consegue anche nell'ora di religione (o del corso alternativo). Chi non segue religione né il corso alternativo, ugualmente, non è discriminato né favorito: semplicemente non viene valutato nei suoi confronti un momento della vita scolastica cui non ha partecipato, ferma rimanendo la possibilità di beneficiare del punto ulteriore nell'ambito della banda di oscillazione alla stregua degli altri elementi valutabili a suo favore».

Tuttavia la pronuncia del Consiglio di Stato, riprendendo una «preoccupazione manifestata dal giudice di primo grado», si chiudeva con un *obiter dictum* assai significativo: e cioè con «la constatazione che in molte scuole gli insegnamenti alternativi all'ora di religione non sono attivati, lasciando così agli studenti che non intendono avvalersi come unica alternativa quella di non svolgere alcuna attività didattica». Tale cir-

costanza – si legge nella sentenza – «rischi[a] di mettere in crisi uno dei presupposti su cui si fondano le ordinanze impugnate, che, nel mettere sullo stesso piano, ai fini della valutazione come credito scolastico nell’ambito della c.d. banda di oscillazione, l’insegnamento della religione e l’insegnamento dei corsi alternativi per i non avvalentisi, danno quasi per scontato che i corsi alternativi esistano ovunque». Ed invero, «nelle scuole in cui il corso alternativo non è attivato, lo studente che per motivi religiosi non intenda avvalersi dell’insegnamento della religione, ha come sola alternativa quella di non fare nulla (a parte eventuali iniziative individuali o di c.d. studio assistito). // La mancata attivazione dell’insegnamento alternativo può incidere sulla libertà religiosa dello studente o delle famiglie: la scelta di seguire l’ora di religione potrebbe essere pesantemente condizionata dall’assenza di alternative formative, perché tale assenza va, sia pure indirettamente ad incidere su un altro valore costituzionale, che è il diritto all’istruzione sancito dall’art. 34 Cost. // Ciò evidentemente non contraddice il carattere facoltativo dell’insegnamento alternativo: tale insegnamento è, e deve restare, facoltativo per lo studente, che può certamente non sceglierlo senza essere discriminato, ma la sua istituzione deve considerarsi obbligatoria per la scuola, specie alla luce della scelta compiuta nelle ordinanze della cui legittimità ora si discute. // Di questo aspetto» – concludeva il Consiglio di Stato – «il Ministero appellante dovrà necessariamente farsi carico, perché altrimenti si alimenterebbe una situazione non coerente con quanto le stesse ordinanze impugnate sembrano invece presupporre».

5. Per meglio comprendere la vicenda giudiziaria che si è appena ricostruita, occorre innanzitutto rammentare che, in virtù degli impegni concordatari assunti dall’Italia

con la Santa Sede <sup>(4)</sup>, l'insegnamento della religione cattolica è attualmente impartito nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado <sup>(5)</sup>. Esso viene svolto «in conformità alla dottrina della Chiesa», ad opera di docenti che siano stati riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, appositamente nominati, di concerto con questa, dall'autorità scolastica; ovvero, nelle scuole materne ed elementari, ad opera dell'insegnante di classe, parimenti riconosciuto idoneo, che sia disposto ad espletarlo. Il riconoscimento della «idoneità» ha luogo con decreto dell'ordinario diocesano territorialmente competente – previa valutazione della «retta dottrina», della «testimonianza di vita cristiana» e della «abilità pedagogica» dell'interessato <sup>(6)</sup> – ed ha efficacia perma-

---

<sup>4</sup> ( ) Cfr. la l. 25 marzo 1985, n. 121 («Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede»).

<sup>5</sup> ( ) Cfr. l'art. 9, comma 2, dell'Accordo di revisione del Concordato Lateranense (d'ora in avanti: «Accordo»), dove si afferma che «[l]a Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado». Il precedente di tale disposizione è costituito dall'art. 36 del vecchio Concordato (l. 27 maggio 1929, n. 810), col quale l'Italia, nel considerare «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica», consentiva che l'insegnamento religioso allora impartito nelle sole scuole elementari (cfr. gli artt. 3, 8 e 9 del r.d. 1° ottobre 1923, n. 2185) avesse «un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato». Proprio «tale concessione costituì uno dei prezzi più pesanti che, insieme alla rinuncia statale alla sovranità in materia matrimoniale, il regime fascista dovette pagare pur di ottenere dalla chiesa, con la stipulazione dei patti lateranensi, un sostanziale riconoscimento del regime di Mussolini» (così S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, 331). Un *excursus* storico sulla normativa in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche si può leggere in A. TALAMANCA, voce *Istruzione religiosa*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 118 ss.

<sup>6</sup> ( ) Cfr. i canoni 804 e 805 del *codex iuris canonici*: «§ 1. All'autorità della Chiesa è sottoposta l'istruzione e l'educazione religiosa cattolica che viene impartita in qualunque scuola o viene procurata per mezzo dei vari strumenti di comunicazione sociale; spetta alla Conferenza Episcopale emanare norme generali su questo campo d'azione, e spetta al Vescovo diocesano regolarlo e vigilare su di esso. // §2. L'Ordinario del luogo si dia premura che coloro, i quali sono deputati come insegnanti della religione nelle scuole, anche non cattoliche, siano eccellenti per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica». «È diritto dell'Ordinario del luogo per la propria diocesi di nominare o di approvare gli insegnanti di religione, e parimenti, se lo richiedano motivi di religione o di costumi, di rimuoverli oppure di esigere che siano rimossi».

nente, salvo revoca da parte dell'ordinario stesso <sup>(7)</sup>. I programmi e le modalità organizzative della materia («anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni»), i criteri per la scelta dei libri di testo e i profili della qualificazione professionale degli insegnanti sono rimessi ad una specifica intesa fra il Ministero della pubblica istruzione e la Conferenza episcopale italiana <sup>(8)</sup>.

Si può ben dire, quindi, che ci troviamo dinanzi ad una «prestazione statale a contenuto confessionale», se non ad una vera e propria «incorporazione delle funzioni ec-

---

<sup>7</sup> ( ) La revoca del nullaosta da parte dell'ordinario diocesano comporta l'automatica revoca dell'incarico di insegnamento da parte dell'autorità scolastica, senza che il relativo provvedimento necessiti di una particolare motivazione (cfr., tra le tante, Cass. civ., sez. lav., 24 febbraio 2003, n. 2803; C.d.S., sez. VI, 10 novembre 1993, n. 809; Id., sez. VI, 6 agosto 1992, n. 598; Id., sez. VI, 5 marzo 1985, n. 78; T.A.R. Basilicata, 26 marzo 1981, n. 42). Peraltro, «l'aver le norme concordatarie affidato in via esclusiva al giudizio dei competenti organi ecclesiastici la dichiarazione di idoneità all'insegnamento della religione comporta bensì l'impossibilità, per il giudice italiano, di censurare *ex se* l'atto dichiarativo in parola, ma ciò non significa che esso non possa qualificarsi come atto endoprocedimentale finalizzato all'emissione dell'atto di nomina che resta di competenza dell'Autorità scolastica italiana. Ma se così è, l'esercizio del potere di emettere il giudizio di idoneità da parte della Autorità ecclesiastica e del correlativo potere di revoca non può essere sottratto, affinché possa costituire valido presupposto per la legittimità dell'atto di nomina e per la sua revoca, ad un riscontro del corretto esercizio del potere secondo criteri di "ragionevolezza e di non arbitrarietà". Se così non fosse, una interpretazione della normativa in riferimento che consentisse l'acritico recepimento di atti autorizzatori dell'Autorità ecclesiastica palesemente abusivi e privi delle fondamentali caratteristiche che l'Ordinamento riconduce all'atto amministrativo, comporterebbe un giudizio di non conformità della normativa medesima ai principi costituzionali» (così C.d.S., sez. VI, 16 novembre 2000, n. 6133; analogamente, T.A.R. Campania, sez. VIII, 19 luglio 2007, n. 6842).

<sup>8</sup> ( ) Cfr. il punto 5 del Protocollo addizionale all'Accordo. V. il d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 («Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche»), il d.P.R. 23 giugno 1990, n. 202 («Regolamento recante esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, che modifica l'intesa del 14 dicembre 1985, resa esecutiva in Italia con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751») e il d.P.R. 16 gennaio 2006, n. 39 («Approvazione degli obiettivi specifici di apprendimento per l'insegnamento della religione cattolica negli istituti statali e paritari del secondo ciclo»), nonché l'art. 309 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»). Da ultimo, v. anche la circolare ministeriale 3 agosto 2010, n. 70 - MIURAOODGOS prot. n. 5826/R.U./U, recante «Indicazioni per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole secondarie superiori», in <http://www.istruzione.it>.



clesiali nell'apparato statale»<sup>(9)</sup>, la quale si regge su un singolare intreccio (per non dire groviglio) fra competenze civili e competenze ecclesiastiche, dove spesso le seconde finiscono addirittura col sovrapporsi alle prime. Si delinea, cioè, un sistema normativo nel quale – anche grazie ad un'«ampia e indeterminata delegificazione della materia»<sup>(10)</sup>, che di fatto emargina le stesse Camere<sup>(11)</sup> – un insegnamento impartito all'interno della scuola pubblica, ed i cui oneri economici gravano per intero sul bilancio dello Stato<sup>(12)</sup>, viene stabilmente «appaltato» ad una confessione religiosa.

6. A seguito della revisione (frutto di lunghe e difficili trattative politiche fra le parti) del Concordato lateranense del 1929, l'*ora di religione*, pur rientrando «nel quadro delle finalità della scuola», non è più obbligatoria<sup>(13)</sup>: «Nel rispetto della libertà di

<sup>9</sup> ( ) Così, rispettivamente, L. GUERZONI, *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico*, in G. DALLA TORRE (a cura di), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, 1993, 125, e V. TOZZI, *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed eguaglianza*, in *Dir. eccl.*, 1990, 136. Per la stessa Chiesa cattolica, del resto, l'insegnamento della dottrina cristiana costituisce una vera e propria *funzione ecclesiastica*: cfr. i canoni 228, § 1, e 794 del *codex iuris canonici*.

<sup>10</sup> ( ) Così F. MODUGNO, *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel c.d. sistema delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, III, Modena, 1990, 945.

<sup>11</sup> ( ) Cfr. M. CONDORELLI, «*Scherz und Ernst*» *sul nuovo Concordato*, in AA.VV., *Nuovi accordi tra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, 1985, 133; L. GUERZONI, *Problemi della laicità*, cit., 132; V. TOZZI, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, II, Napoli, 1989, 722 s. Ma v. anche, da un'angolazione più ampia, G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in <http://www.statoechnese.it>.

<sup>12</sup> ( ) Cfr. la criticatissima l. 18 luglio 2003, n. 186 («Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado»). Al riguardo, v. M. PARISI, *Insegnamento della religione cattolica nella società multiculturale e laicità dell'istruzione: note ricognitive sui principali aspetti problematici*, in *Dir. eccl.*, 2008, 451 ss.; A. PISCI, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra vecchia e nuova normativa*, in [www.olir.it](http://www.olir.it); S. SICARDI, *Alcuni problemi della laicità in versione italiana*, in <http://www.statoechnese.it> (spec. il § 5 del contributo); P. CONSORTI, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, *ibidem*.

<sup>13</sup> ( ) Per il regime previgente, cfr. l'art. 2 della l. 5 giugno 1930, n. 824 («Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica»), il quale disponeva che potessero essere «dispensati dall'obbligo di frequentare l'insegnamento religioso gli alunni, i cui ge-

coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica<sup>(14)</sup>, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione»<sup>(15)</sup>.

La formula neoconcordataria è (volutamente) assai ambigua<sup>(16)</sup> e, sebbene contenga una timida apertura a favore della libertà religiosa individuale, mira essenzialmente a preservare l'esistenza di un evidente privilegio confessionistico<sup>(17)</sup>.

---

nitore, o chi ne fa le veci, ne facciano richiesta per iscritto al capo dell'istituto all'inizio dell'anno scolastico».

<sup>14</sup>( ) Su questa singolare «sollecitazione», v. P. BELLINI, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Giur. cost.*, 1987, 407.

<sup>15</sup>( ) Così l'art. 9, comma 2, dell'Accordo. Cfr. l'art. 1 della l. 18 giugno 1986, n. 281 («Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori»).

<sup>16</sup>( ) È risaputo che l'intero Accordo dell'84 risulta «caratterizzato da una notevole indeterminazione di contenuti e da una accentuata ambiguità di soluzioni»: così S. LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, 195. Analogamente, M. CONDORELLI, «*Scherz und Ernst*», cit., 131, che individua il «criterio animatore» dell'Accordo proprio nella «indeterminatezza dei contenuti, al punto da potersi magari affermare che principio fondamentale in tema di rapporti fra Stato e Chiesa è divenuto quello dell'incertezza del diritto o quanto meno quello del rinvio a tempi migliori». Sul punto, v. anche A. RAVÀ, *Corte costituzionale e religione di Stato*, in *Dir. soc.*, 1998, 599.

<sup>17</sup>( ) Cfr. S. FERRARI - I.C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, 1997, 120: «L'ora di religione» è espressione che in Italia evoca un problema che i tribunali, con giurisprudenza altalenante, tentano di risolvere e che implica questioni quali l'esatta collocazione della materia nell'orario scolastico o lo status degli insegnanti. Il problema è sorto, a ben vedere, da una alterazione ambigua e tecnicamente non molto precisa del modello tradizionale: infatti è certamente assai difficile passare da un sistema in cui la religione cattolica occupava (anche in questa materia) una posizione di privilegio a un altro nel quale si vuole conservarle alcuni privilegi, riconoscerne altri a determinate confessioni di minoranza e, infine, rispettare la libertà individuale». Analogamente, S. BERLINGÒ, voce *Istruzione religiosa*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 36, il quale osserva che «[u]na delle contraddizioni più manifeste è riscontrabile nelle formule impiegate dalle norme "concordate" con la Santa Sede per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Balza evidente agli occhi dell'osservatore la incongruenza [...] fra le giustificazioni "pluralistiche", poste alla base dell'impegno statale volto ad assicurare la "continuità" di tale insegnamento ed il suo carattere confessionale, sia pure rivestito di "modalità compatibili con le altre discipline scolastiche" ("nel quadro delle finalità della scuola")»; S. DOMIANELLO, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Dir. eccl.*, 1993, 279, secondo la quale «[r]esta [...] inspiegato come si possa considerare ragionevole l'idea di affidare l'attuazione di un interesse pubblico di tipo culturale [...] ad un insegnamento che rimette la determinazione dei contenuti e la gestione del personale docente alla confessione

Ciò spiega come mai essa abbia dato luogo, fin da subito, a svariati contrasti interpretativi, inevitabilmente sfociati in una lunga serie di contenziosi giudiziari (<sup>18</sup>).

---

interessata, che lo svolge come un'attività *di tipo ecclesiale*»; S. LARICCIA, *Coscienza e libertà*, cit., 195, per il quale «è difficile comprendere la coerenza di una norma che, mentre dichiara nella premessa l'impegno della repubblica italiana di assicurare l'insegnamento della religione cattolica *nel quadro delle finalità della scuola statale*, prevede poi il principio generale della facoltatività di tale insegnamento: giusta soluzione quella di attuare la facoltatività dell'insegnamento della religione cattolica che, come ogni altro insegnamento confessionale è disciplina certo ben diversa da una materia di *cultura religiosa*, mentre non appare facilmente comprensibile la ragione che induce a qualificare l'insegnamento della religione cattolica come una disciplina rientrante nelle finalità della scuola laica: una scuola impegnata a garantire l'uguaglianza di studenti ed insegnanti davanti alla legge, la loro libertà di religione, di pensiero, di apprendimento-insegnamento, l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose».

Non vale certamente ad attenuare la posizione di privilegio di cui gode la Chiesa cattolica la circostanza che, nelle intese stipulate dallo Stato con le altre confessioni, si riconosce a queste ultime «il diritto di rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni» (di questa opinione sembra essere, invece, T. MAURO, voce *Interventi dello Stato in materia religiosa*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 515 s.). A ben vedere, tale previsione non fa altro che confermare ed accentuare la valenza discriminatoria di quel privilegio: sia perché ai culti acattolici è consentito di impartire i propri insegnamenti esclusivamente nell'ambito delle «attività complementari» o delle «attività culturali previste dall'ordinamento scolastico» (e cioè al di fuori del normale orario di lezione), sia perché i relativi oneri finanziari sono comunque a carico della confessione interessata [cfr. gli artt. 10 della l. 11 agosto 1984, n. 449 (Tavola valdese); 12 della l. 22 novembre 1988, n. 516 (Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno); 9 della l. 22 novembre 1988, n. 517 (Assemblee di Dio in Italia); 11, comma 4, della l. 8 marzo 1989, n. 101 (Unione delle Comunità ebraiche italiane); 9 della l. 12 aprile 1995, n. 116 (Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia); 11 della l. 29 novembre 1995, n. 520 (Chiesa Evangelica Luterana in Italia)]. A ciò si aggiunga che le confessioni religiose prive d'intesa continuano ad essere assoggettate all'art. 23 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 («Norme per l'attuazione della Legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato»), che così dispone: «Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempo, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione dello Stato possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli: la domanda è diretta al provveditore agli studi il quale, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole. In caso diverso e sempre quando creda, ne riferisce al Ministero dell'educazione nazionale [ora: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca], che decide di concerto con quello della giustizia e degli affari di culto [ora: Ministero dell'interno]. // Nel provvedimento di concessione dei locali si devono determinare i giorni e le ore nei quali l'insegnamento deve essere impartito e le opportune cautele» (commi 2 e 3).

<sup>18</sup>( ) Al riguardo, v., fra gli altri, N. COLAIANNI, voce *Istruzione religiosa*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1996, 5 ss.; G.G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo religioso e plu-*

Basti solo ricordare che in un primo tempo il Consiglio di Stato, muovendo dall'erroneo presupposto che l'ora di religione fosse da considerare non già pienamente facoltativa, bensì meramente opzionale, aveva ritenuto legittima una circolare ministeriale che obbligava i «non avvalentisi» a frequentare una materia alternativa <sup>(19)</sup>.

Ma una tale ricostruzione è stata successivamente smentita dalla Corte costituzionale, la quale – richiamandosi per la prima volta al «principio supremo di laicità dello Stato» <sup>(20)</sup> – ha rilevato che «[l]a previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche»; donde la conseguenza che «per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo», in quanto l'eventuale «previsione di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione» <sup>(21)</sup>. E quello stato di *non-obbligo* «può comprendere, tra le altre possibili, anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola» <sup>(22)</sup>.

12

---

ralità delle fonti, in *Giur. cost.*, 1989, 1086 ss. (spec. 1097 ss.); S. LARICCIA, *Coscienza e libertà*, cit., 193 ss.; G. VEGAS, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990, 241, nota 162.

<sup>19</sup>( ) Cfr. C.d.S., sez. VI, 27 agosto 1988, n. 1006, in *Foro it.*, 1989, III, 223 ss., che annulla T.A.R. Lazio, sez. III, 17 luglio 1987, n. 1274, *ivi*, 1988, III, 1 ss., con nota di N. COLAIANNI, *Religione cattolica e chiusura a scuola: l'ultima alternativa*. Quest'ultima pronuncia era stata sospesa in via cautelare da C.d.S., sez. VI, 29 agosto 1987, n. 579, *ibidem*.

<sup>20</sup>( ) In proposito, sia consentito rinviare ad A. ODDI, *Il principio di «laicità» nella giurisprudenza costituzionale*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *La laicità crocifissa. Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, 2004, 240 ss.

<sup>21</sup>( ) Così sent. 12 aprile 1989, n. 203, in *Giur. cost.*, 1989, 890 ss., con nota di L. MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*. Prima di tale pronuncia, la Corte si era «ingloriosamente sbarazzata» di analoghe questioni di legittimità costituzionale (così N. COLAIANNI, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari: la Corte costituzionale prende tempo*, in

Non si può dire, tuttavia, che un'affermazione di principio così netta – peraltro contenuta nella parte motiva di semplici sentenze interpretative di rigetto <sup>(23)</sup> – abbia definitivamente risolto la questione. Altri, non trascurabili problemi, anche di carattere organizzativo, restano tuttora aperti: a cominciare da quello della presenza dell'insegnamento in parola all'interno dell'orario curricolare, se non altro perché la sua collocazione intercalare (ossia in un'ora di lezione diversa dalla prima o dall'ultima) costituisce, in concreto, un grave ostacolo alla possibilità, soprattutto per gli studenti minorenni, di allontanarsi dalla scuola <sup>(24)</sup>. Ma su tali problemi la Corte, chiamata nuovamente a pro-

---

*Foro it.*, 1986, I, 624 ss.) con le ordd. 21 dicembre 1985, n. 363, in *Giur. cost.*, 1985, 2549 ss. (che ordinava la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché questo riesaminasse la questione alla luce delle «sostanziali modifiche» introdotte dal nuovo Concordato), e 26 luglio 1988, n. 914, *ivi*, 1988, I, 4239 ss., con nota di L. VIOLINI, *Vuoto normativo, disparità di fatto e scelte «tecniche»* (che dichiarava la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, n. 2, della l. 25 marzo 1985, n. 121, argomentando che «l'apprezzamento di situazioni contingenti – anche se per più versi criticabili – venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione»).

<sup>22</sup>( ) Così sent. 14 gennaio 1991, n. 13, in *Giur. cost.*, 1991, 77 ss., con nota di A. SACCOMANNO, *Insegnamento di religione cattolica: ancora una interpretativa di rigetto*. Su questa decisione, che rappresenta una sorta di «interpretazione autentica» della sentenza precedente, v. N. COLAIANNI, *Ora di religione: «lo stato di non-obbligo»*, in *Foro it.*, 1991, I, 365 ss.

<sup>23</sup>( ) Per vero, «lo strumento dell'interpretativa di rigetto, se appare oggi idoneo a produrre effetti allorché è rivolto esclusivamente alla magistratura, può essere invece inefficace (o rappresentare un mezzo dilatorio) quando parte in causa è la Pubblica Amministrazione o un particolare settore del potere politico»: così A. SACCOMANNO, *Insegnamento di religione cattolica*, cit., 90 s.

<sup>24</sup>( ) Cfr. F. RIMOLI, voce *Laicità (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1995, 10, il quale osserva che «[l]a collocazione oraria intercalare dell'insegnamento religioso, giustificata con ragioni di organizzazione (in sostanza avallate dalla sent. n. 290 del 1992), ma incompatibile con il carattere facoltativo dello stesso e con lo stato di non-obbligo affermati dalla Corte, che rendono illegittima ogni imposizione di insegnamento alternativo, fa sì che sia difficilmente superabile il problema della posizione dei non avvalentisi, e pone con urgenza quello della reale discriminazione a carico di taluni studenti, che si vedono posti in una condizione di quasi soggezione legata all'esercizio di una facoltà da parte di altri. L'evidente interesse delle autorità ecclesiastiche alla collocazione suddetta, utilizzata come incentivo (sovente determinante) all'opzione positiva (o come disincentivo per i genitori ad autorizzare l'uscita degli figli dall'Istituto in ore intermedie) non può in alcun modo giustificare una soluzione compromissoria, fondata in sostanza su un timore di disimpegno religioso assai avvertito dalle suddette autorità e ben stigmatizzato dalla stessa Corte nelle decisioni citate». V. anche N. COLAIANNI, *La religione nella scuola elementare*, in *Foro it.*, 1991, I, 2576 ss.

nunciarsi, ha preferito non decidere, liquidandoli sbrigativamente come meri «inconvenienti di fatto [...] privi di rilievo costituzionale»<sup>(25)</sup>.

7. La diatriba sull'attribuzione dei crediti scolastici, dunque, non è altro che l'ennesimo capitolo di una *querelle* che parte da molto più lontano e che rinviene la sua causa prima nell'estrema difficoltà (per non dire *impossibilità*) di conciliare l'impartizione di un insegnamento di natura squisitamente confessionale, per di più appannaggio di un unico culto religioso (che assume, per ciò solo, una posizione monopolistica<sup>(26)</sup>), con la salvaguardia di quei principi di laicità e di pluralismo cui devono ispirarsi le istituzioni – in primo luogo, la scuola – di uno Stato (il quale voglia davvero definirsi *democratico*<sup>(27)</sup>). Vale a dire uno Stato che dev'essere – e deve apparire – rigorosamente *neutrale* nei confronti di tutte le diverse opzioni di fede, positive o negative che siano.

14

<sup>25</sup> ( ) Così sent. 22 giugno 1992, n. 290, in *Giur. cost.*, 1992, 2223 ss., con nota di P. SASSI, *Scuola elementare e insegnamento della religione cattolica nel giudizio della Corte costituzionale*. Per una critica di questa decisione, v. N. COLAIANNI, *Gli «inconvenienti di fatto» dell'ora di religione*, in *Foro it.*, 1992, I, 3226 ss.

<sup>26</sup> ( ) Cfr. P. BELLINI, *Considerazioni critiche*, cit., 403: «diventa difficile non cogliere quanto l'ordinamento scolastico italiano resti pur sempre sbilanciato a giovamento d'una Confessione egemone. Ché nella scuola pubblica (come del resto in altri ambiti vitali della nostra società civile) la Chiesa cattolica romana si vede tuttora assicurata una posizione di preminenza giuridica: da “Confessione dominante”. // Vero che alla motivazione enfatica di un tempo (che rappresentava la catechesi cattolica come “fondamento”, addirittura, e “coronamento della istruzione pubblica”) ne è subentrata un'altra meno perentoria: la quale si accontenta di riconoscere in astratto il “valore della cultura religiosa”, per passare in concreto a “prender atto” che “i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano”. Vero che sono stati poi introdotti taluni correttivi [...] intesi a garantire che il tutto si svolga “nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori”, senza che il funzionamento della cosa “possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione”. Vero però anche che a queste meno energiche premesse, costellate di cautele, ha fatto seguito alla fine la sostanziale riproposizione dell'intimo sostrato [oggi si dice “nucleo forte”] della precedente disciplina: tutta volta a privilegiare le ragioni magisteriali (e pastorali) della Chiesa cattolica romana, largamente avvantaggiata nell'apologia dei suoi valori e nella propagazione dei suoi temi».

<sup>27</sup> ( ) Cfr. Corte eur. dir. uomo, 9 ottobre 2007, *Hasan e Eylem Zengin c. Turchia*, e 29 giugno 2007, *Folgerø ed altri c. Norvegia*, entrambe reperibili in <http://echr.coe.int>. V. anche la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 29 giugno 2007, n. 1804 («*State, religion, secularity and human rights*»), reperibile in <http://assembly.coe.int>.



Inutile nascondersi dietro a un dito: ricollegare alla «scelta» dell'insegnamento *de quo* – collocato all'interno del normale orario di lezione – la possibilità di conseguire un vantaggio (sia pur minimo, ma comunque significativo) in termini di «credito scolastico» equivale inevitabilmente ad incentivarne la fruizione, tanto più allorquando la stessa istituzione scolastica non offre – ciò che accade nella stragrande maggioranza dei casi – reali opzioni alternative<sup>(28)</sup>. Equivale, cioè, ad indurre in maniera surrettizia – rendendola maggiormente *appetibile* – l'adesione ad un «materia»<sup>(29)</sup> che costituisce, in tutto e per tutto, espressione di una dottrina religiosa, ulteriormente discriminando quanti (siano essi agnostici, atei o appartenenti ad un'altra religione) non la condividono<sup>(30)</sup>.

Sotto questo profilo, la decisione del Consiglio di Stato – che avalla l'operato del Ministero – non può non sollevare perplessità, giacché – travisando il significato delle affermazioni di principio (assai equilibrate ma chiare) contenute nelle già richiamate pronunce della Corte costituzionale – finisce di nuovo col rendere l'ora di religione un insegnamento non già *facoltativo* (e, quindi, tale da non comportare alcuna conseguenza negativa a carico di coloro che decidono di non avvalersene), bensì puramente *opzionale* («l'insegnamento» – si legge significativamente nella sentenza – «non è obbligatorio

<sup>28</sup>( ) Sulla sussistenza di uno specifico obbligo degli istituti scolastici di attivare gli insegnamenti alternativi all'ora di religione, al fine di rendere effettiva la facoltà di scelta dello studente, v. la recente pronuncia del Tribunale di Padova, 30 luglio 2010, in <http://www.olir.it>.

<sup>29</sup>( ) «Il migliore sistema per trasmettere una religione non è quello di considerarla una “materia” d'insegnamento. Ma le gerarchie ecclesiastiche (che si suppone siano interessate a questa “trasmissione”) insistono a percorrere questa strada»: così S. FERRARI - I.C. IBÁN, *Diritto e religione*, cit., 118, nota 19.

<sup>30</sup>( ) Come si è giustamente rilevato, «lo studio del fenomeno religioso, allorché non sia reso neutrale da una prospettiva in sé relativizzante come quella storiografica [...], dovrebbe essere inserito in un'offerta integrativa esterna ai corsi curriculari ordinari; in condizioni di assoluta parità di trattamento tra le diverse istanze, entro gli istituti scolastici pubblici dovrebbero trovare spazio insegnamenti integrativi, a frequenza assolutamente libera, tali da permettere alle famiglie interessate di usufruirne per i propri componenti in età scolare»: così F. RIMOLI, voce *Laicità*, cit., 10. In questo senso, anche se con sfumature diverse, v. anche R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino, 2008, 302; N. COLAIANNI, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, 2000, 196 ss.; S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, cit., 339 ss.; S. PRISCO, *Il Tar Lazio e i docenti della religione cattolica. Osservazioni a prima lettura*, in <http://www.statoechiese.it>.

per chi non se ne avvale, ma per chi se ne avvale è certamente insegnamento obbligatorio»). Il che rappresenta un preoccupante arretramento rispetto alla piena ed effettiva tutela – in linea con le indicazioni provenienti dal giudice delle leggi – della libertà religiosa individuale (<sup>31</sup>) e – per di più – consente alla Chiesa cattolica di mantenere e rafforzare la propria posizione di rendita all'interno della scuola pubblica. Con buona pace del principio di laicità dello Stato.

---

<sup>31</sup>( ) Cfr. N. COLAIANNI, *La via italiana all'incertezza costituzionale: il caso dell'ora di religione*, in <http://www.statoechiese.it> (spec. il § 5 del contributo); M. CROCE, *Aggiramenti o fraintendimenti? L'ora di religione tra Corte costituzionale e Consiglio di Stato (nota a Cons. St. n. 2749/2010)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>.