



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno X - n. 1-2015  
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

19



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno X - n. 1-2015  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *Istruzione etica e confessionale nella scuola pubblica italiana: fondamenti, criticità e nuove prospettive*

CLAUDIA BIANCA CEFFA

## *1. Istruzione religiosa nelle scuole pubbliche alla luce dei principi costituzionali: irc e altri possibili insegnamenti confessionali*

La stabile presenza di un unico insegnamento di natura confessionale nel sistema educativo statale italiano, vale a dire l'insegnamento della religione cattolica (irc), ha alimentato da sempre un acceso confronto giuridico, soprattutto a causa della sempre più irrimandabile necessità, fisiologicamente presente in una società globalizzata, di rispondere ad un bisogno crescente di sapere religioso.

A partire infatti dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'obbligo per lo Stato italiano di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nel proprio sistema di istruzione ha condotto ad un dibattito che ha toccato svariate questioni legate in particolare al rispetto dei principi di libertà religiosa individuale, di uguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge, di tutela della laicità delle istituzioni pubbliche e da ultimo, ma non meno importante, a seguito della sempre più pressante multietnicità sociale, all'aspetto dell'educazione scolastica dei futuri cittadini alla cittadinanza globale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le pubblicazioni sull'argomento sono numerosissime per cui, a titolo puramente esemplificativo, si richiamano: ALESSANDRO FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Giapichelli, Torino, 2002; ROBERTA SANTORO, *Diritti ed educazione religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2004; ALEJANDRO GONZÁLEZ, VARAS IBÁÑEZ, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia*, CLUEB, Bologna, 2005; NICOLA FIORITA, DONATELLA LOPRIENO (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009; LEONARDO PALMISANO (a cura di), *Quale laicità nella scuola pubblica italiana? I risultati di una ricerca*, Claudiana, Torino, 2009; RITA BENIGNI, *L'educazione religiosa nella scuola pubblica. Il modello concordatario pattizio nei paesi latini europei*, in rivista telematica [www.statoechiede.it](http://www.statoechiede.it); GIUSEPPE DALLA TORRE, LILLO PASQUALE, GIUSEPPE MARCO SALVATI, *Educazione e religione*, Libreria editrice vaticana, Roma, 2011; NICOLA FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula edizioni, Tricase, 2012.

Il dibattito circa la presenza dell'irc nella scuola pubblica è attraversato inoltre dalla consapevolezza che quest'ultima rappresenta il teatro per eccellenza del conflitto fra il dovere della scuola di assicurare un'appropriata istruzione, anche di natura religiosa, a tutti gli studenti senza discriminazioni di alcun genere ed il diritto degli alunni e dei genitori a rivendicare un'educazione scolastica coerente con le proprie convinzioni religiose e filosofiche, in particolare sotto il profilo della non costrizione a ricevere nozioni di natura confessionale e dell'effettiva possibilità di usufruire di alternative valide ed efficaci all'irc.

Per comprendere appieno la situazione odierna e vagliarne le implicazioni pare opportuno risalire alle radici della presenza dell'irc nel *curriculum* scolastico nazionale, accennando brevemente all'antenato dell'attuale sistema pubblico d'istruzione, vale a dire il sistema scolastico coevo alla nascita dello Statuto Albertino ed in seguito a quello dello Stato italiano, tenendo conto anche di come, durante questo passaggio, le vicende dell'unificazione del Regno d'Italia avrebbero provocato profonde lacerazioni dei rapporti fra le istituzioni civili ed ecclesiastiche, con inevitabili ripercussioni anche sul problema dell'insegnamento religioso.

In primo luogo è storicamente opportuno ricordare la legge Boncompagni del 1848<sup>2</sup> che, imponendo nel settore scolastico il modello separatista tipico della legislazione liberale, aveva provveduto a limitare l'ingerenza dell'autorità ecclesiastica sulla scuola pubblica.

Tuttavia il primo vero intervento sul tema dell'irc fu attuato nel 1859 dal Ministro dell'istruzione Casati con un provvedimento<sup>3</sup>, inquadrato come un'ipoteca ideologica sulla neonata scuola pubblica<sup>4</sup>, che, in ossequio al principio confessionista stabilito nell'art. 1 dello Statuto Albertino<sup>5</sup>, inserì l'insegnamento della religione cattolica in tutti gli ordini di scuole<sup>6</sup>.

È opportuno ricordare in tal senso come la presenza della religione catto-

---

<sup>2</sup> Legge 4 ottobre 1848, n. 818, *Ordinamento dell'Amministrazione dell'istruzione pubblica*.

<sup>3</sup> Regio decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3725.

<sup>4</sup> NICOLA FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, cit., p. 57.

<sup>5</sup> L'articolo 1 della Costituzione del Regno Sabauda stabiliva infatti che "La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi".

<sup>6</sup> L'insegnamento della religione cattolica era stato reso obbligatorio nelle scuole elementari (artt. 315, 325), negli istituti di istruzione tecnica (art. 278) e nei licei e ginnasi (art. 193): gli alunni avevano l'obbligo di assistere alle lezioni di religione sull'assunto che i genitori non potessero trascurare la formazione religiosa dei propri figli. Era tuttavia prevista, per rispettare la volontà dei "padri di famiglia" e il diritto alla libertà di coscienza dei figli, la dispensa da tale insegnamento agli alunni cattolici i cui genitori avessero dichiarato di provvedere personalmente all'istruzione religiosa dei figli, così come agli alunni appartenenti a religioni diverse da quella cattolica (art. 374).

lica nel panorama scolastico pubblico rappresentasse uno degli elementi di punta della politica intrapresa dai governi di quel periodo per la costruzione dell'identità statale italiana: l'irc infatti, qualificandosi come *instrumentum regni* per il consolidamento della nuova identità statale in seno alla popolazione, faceva sì che la stessa si ritrovasse non solo nella condivisione di una medesima lingua ma anche nella comunione dei principi, di riti e di tempi scanditi dai modelli imposti dalla religione di Stato.

Dunque, ancora prima dell'unificazione del Regno d'Italia, l'irc entrava di diritto nell'ambito curricolare scolastico del nuovo sistema d'istruzione nazionale assumendo, a seconda della diversa "paternità ministeriale" delle leggi di riforma nel settore, un'importanza più o meno pregnante all'interno del progetto educativo pubblico.

Successivamente, durante le vicende storiche particolarmente sofferte fra il neonato Regno d'Italia e lo Stato pontificio che condussero all'evento conosciuto come "breccia di Porta Pia", il Governo italiano rappresentato dalla Sinistra storica attuò un massiccio intervento di laicizzazione<sup>7</sup> del settore scolastico attraverso le decisioni prese dal Ministro della Pubblica Istruzione Correnti il quale, dapprima con una circolare del 1870, decise di ridimensionare la priorità dell'istruzione religiosa, da impartirsi solo su formale richiesta dei genitori degli alunni<sup>8</sup> e successivamente con una legge nel 1873 sopprese le Facoltà teologiche di Stato<sup>9</sup>.

Nel 1877 con l'approvazione della nuova legge in materia di obbligo scolastico<sup>10</sup> del Ministro dell'Istruzione Coppino tale intervento di laicizzazione si radicalizzò ancora di più in quanto, nell'indicare le materie d'insegnamento della scuola elementare, fu omessa completamente la menzione della religione cattolica, sostituita nel grado elementare inferiore con lo studio delle "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino": nel 1888 Coppino stabilì inoltre che l'insegnamento della religione potesse essere impartito

---

<sup>7</sup> In tema di legislazione post-unitaria in materia scolastica si rimanda ad ANNA TALAMANCA, *La scuola fra Stato e Chiesa nel ventennio dopo l'Unità*, in Atti del Convegno di Storia della Chiesa, Milano, 1973 nonché, della stessa autrice, *L'istruzione religiosa, dall'unità ad oggi*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7, pp. 45-59; per un maggiore approfondimento si veda anche PIERO BELLINI, *La religione nella scuola pubblica, dal liberalismo al fascismo*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7, pp. 119-132.

<sup>8</sup> Circolare Ministeriale 29 settembre 1870, n. 274, *Norme a seguirsi per l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche*. Tale circolare fu successivamente confermata dalla circolare ministeriale Cantoni che impostava definitivamente un nuovo assetto di tale insegnamento che, da obbligatorio, diventava ufficialmente facoltativo.

<sup>9</sup> Legge 26 gennaio 1873, n. 1251.

<sup>10</sup> Legge 15 luglio 1877, n. 3961, *Obbligo dell'istruzione elementare*.

solo a quegli alunni i cui genitori ne avessero fatto espressamente richiesta<sup>11</sup>.

È solo con l'avvento del fascismo e con la riforma della scuola ad opera del Ministro Giovanni Gentile che l'insegnamento della religione cattolica, nella versione ricevuta dalla dottrina della Chiesa e dunque con un'impostazione prevalentemente catechetica, venne ripristinato obbligatoriamente<sup>12</sup> nella scuola elementare e successivamente messo al sicuro con il Concordato lateranense del 1929, al cui art. 36 l'irc veniva inquadrato come fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica<sup>13</sup>.

L'irc è dunque rimasto presente nel panorama scolastico italiano fino alla modifica del Concordato lateranense che, intervenuta con l'Accordo di Villa Madama del 1984, ha cambiato sensibilmente l'impronta obbligatoria della materia, rendendola facoltativa e assicurandola solo nei confronti di chi desideri avvalersene, pur in un regime di obbligatorietà della stessa a livello di offerta formativa<sup>14</sup>.

La normativa scaturita dagli Accordi di Villa Madama, resi esecutivi con la legge n. 121/1985, prevede un generale riconoscimento del valore, anche storico, della cultura religiosa nel quadro di un impegno da parte dello Stato italiano di fornire l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche non universitarie, nel rispetto però della libertà di coscienza degli studenti e delle relative famiglie, garantita appunto attraverso la scelta volontaria di avvalersi o meno di tale insegnamento<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Regio Decreto n. 5292/1888 *Regolamento unico per l'istruzione elementare*.

<sup>12</sup> Regio Decreto n. 2185/1923. La circolare n. 2 del 5 gennaio 1924 garantiva comunque agli alunni che professavano altre fedi di astenersi dall'insegnamento della religione cattolica.

<sup>13</sup> L'articolo 36 com'è noto recitava: *"L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. E perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato. Tale insegnamento sarà dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti o religiosi, approvati dall'autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'Ordinario diocesano. La revoca del certificato da parte dell'Ordinario priva senz'altro l'insegnante della capacità di insegnare. Pel detto insegnamento religioso nelle scuole pubbliche non saranno adottati che i libri di testo approvati dall'autorità ecclesiastica"*.

<sup>14</sup> Recentemente si veda la sentenza n. 2749 del 2010 del Consiglio di Stato che, definendo la *"natura soggettivamente facoltativa e oggettivamente obbligatoria"* delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica, ha sottolineato ulteriormente la natura "curriculare" dell'insegnamento confessionale e la sua piena appartenenza al sistema scolastico.

<sup>15</sup> Articolo 9, comma 2 Concordato del 1984: *"La 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. Nel rispetto della libertà di 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*

La disciplina giuridica tracciata dall'art. 9 del Concordato viene completata dal punto 5 del relativo Protocollo addizionale<sup>16</sup> all'interno del quale vengono chiariti i profili relativi all'identità professionale dei docenti di tale materia e le specifiche modalità organizzative dell'insegnamento, come ad esempio la scelta dei libri di testo ed i programmi didattici.

Nel rispetto delle esigenze di libertà religiosa, di uguaglianza e di non discriminazione tracciate dagli articoli 2, 3, 8 e 19 della Costituzione è così previsto in capo agli studenti, o ai genitori per essi, il diritto di scegliere se avvalersi o meno dell'irc, dando luogo così a quella facoltatività della materia che rappresenta l'innovazione più consistente dell'attuale disciplina rispetto al regime precedente che prevedeva invece una mera possibilità di esonero su formale richiesta.

Recentemente si è posta però una questione di non poco impatto sull'effettiva tutela della libertà religiosa e di coscienza degli alunni e delle famiglie che abbiano scelto di avvalersi dell'irc laddove, in un secondo momento ma in costanza dell'anno scolastico, abbiano maturato la consapevolezza di mutare la propria decisione.

In considerazione infatti di quanto stabilito dalla sentenza della Consulta n. 203/1989, gli studenti che abbiano dichiarato di avvalersi dell'irc si trovano in una condizione giuridica di obbligo di frequenza, in una situazione quindi caratterizzata da un regime di obbligatorietà che è stato anche recentemente riaffermato dalla Circolare ministeriale n. 28/2014 la quale, in continuità con le precedenti, ha ribadito che, una volta compiuta tale scelta, la medesima ha valore per l'intero corso di studi, salvo il diritto di modificarla per l'anno successivo entro il termine delle iscrizioni ed esclusivamente su iniziativa degli interessati.

Tali previsioni entrano evidentemente in collisione con una efficace tutela della libertà religiosa e della libera autodeterminazione non solo del

---

*loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione*.

<sup>16</sup> Articolo 5 Protocollo addizionale al Concordato: "a) *l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate al n. 2 è impartito – in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni – da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica. Nelle scuole materne ed elementari detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo. b) Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati: 1) i programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche; 2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni; 3) i criteri per la scelta dei libri di testo; 4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti. c) Le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente nelle regioni di confine nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari*.

minore ma anche della rispettiva famiglia laddove ad esempio, in costanza dell'anno scolastico, vi sia una situazione di conversione ad un differente credo religioso.

Recentemente il Tar del Molise ha affrontato il caso di un padre che aveva chiesto al dirigente scolastico, durante l'anno, l'esonero dall'irc scelto dai suoi due figli e che si era visto dapprima accogliere e successivamente negare tale richiesta: nell'accogliere il ricorso presentato dal genitore contro il provvedimento dell'autorità scolastica il Giudice amministrativo ha statuito l'illegittimità della negazione della revocabilità di una simile scelta<sup>17</sup>.

Dal momento del suo ingresso nel panorama normativo italiano, l'articolo 9 del Concordato del 1984 non ha mai cessato di far discutere presentando, secondo l'opinione di una parte della dottrina, una formulazione non del tutto lineare con l'originale intento culturale dell'insegnamento che sarebbe poi stato successivamente contraddetto dalla permanente natura catechetica di tutti i principali elementi del corso di religione.

In particolare, una delle critiche più condivise mosse nei confronti della norma concordataria in commento è stata quella per cui, a fronte della sua testuale conformità ai principi costituzionali, essa si collocerebbe in una posizione di sostanziale continuità con il precedente regime, con il risultato di assicurare all'irc una struttura non dissimile a quella prevista fino alla riforma concordataria a dispetto dei mutamenti politici, cronologici e delle differenti cornici normative di riferimento, al punto da poter sostenere che ci si troverebbe di fronte ad *"una prestazione statale a contenuto confessionale"*<sup>18</sup>.

Pare infatti che, a dispetto dei reali intenti ravvisabili nell'Accordo di Villa Madama rivolti ad evolvere il contenuto dell'irc dal profilo catechetico a quello culturale, il quadro giuridico costituito dalla normativa concordataria e dalle disposizioni di attuazione *"sia costituito da un insieme di luci ed ombre"*<sup>19</sup>, non soddisfacendo adeguatamente la richiesta di conoscenza religiosa dell'utenza scolastica.

Nel panorama dottrinale così tracciato a seguito del rinnovamento concordatario, un ruolo di spicco è stato svolto dalla Corte Costituzionale che, sin dai primi anni di vita del nuovo regime giuridico, ha corretto in senso

---

<sup>17</sup> Tar Molise, sentenza n. 289/2012.

<sup>18</sup> ALESSANDRO ODDI, *L'ora infinita. L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in [www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it) (2010).

<sup>19</sup> VINCENZO PACILLO, *L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica: il quadro giuridico post concordatario*, in VINCENZO PACILLO, ALBERTO MELLONI, *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 200.

conforme alla Costituzione l'evoluzione e la conseguente interpretazione di alcuni elementi cardine del sistema: subito dopo la stipulazione della prima intesa attuativa fra il ministero della pubblica istruzione e la CEI, la circolare ministeriale n. 302/1986 offriva infatti alla Consulta la prima occasione per definire il profilo di legittimità della presenza dell'irc nella scuola pubblica.

Al fine di garantire a tutti gli studenti un uguale tempo scolastico la circolare, stabilendo che la frequenza delle attività alternative dovesse assumere carattere di obbligatorietà per quanti non si fossero avvalsi dell'ora di religione, presentava un netto contrasto con l'impianto normativo tracciato dal nuovo accordo concordatario.

Successivamente la Corte Costituzionale attraverso l'ormai fondamentale sentenza n. 203/1989, in risposta ai dubbi di legittimità sollevati nei confronti degli articoli 9, n.2 del Concordato e 5, lettera b), n. 2 del relativo protocollo addizionale, stabiliva le condizioni di compatibilità dell'insegnamento religioso cattolico nella scuola pubblica.

A seguito di quella sentenza è stato affermato infatti che la previsione di una materia obbligatoria per i non avvalentisi costituisce una discriminazione a loro danno dal momento che, utilizzando lo schema logico dell'obbligazione alternativa in luogo dell'irc, viene smentita la natura ed il significato della scelta dell'ora di religione che è quella dell'esercizio di *"un diritto di libertà costituzionale non degradabile nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche"*<sup>20</sup>.

In seguito le successive circolari ministeriali, cercando di recepire quanto statuito nella sentenza appena richiamata, traducevano lo "stato di non obbligo" in una possibilità per lo studente non avvalentesi di non svolgere alcuna attività ma non anche di potersi allontanare dall'edificio scolastico: la Consulta ritornava dunque sul punto con la nota sentenza n. 13/1991 con cui ribadiva che lo stato di non obbligo serve a non considerare alternativi ed equivalenti l'insegnamento della religione e gli altri insegnamenti, ragion per cui lo studente che decida di non avvalersi può esercitare la scelta anche di allontanarsi dall'istituto scolastico.

Dall'ulteriore dibattito che si è sviluppato in riferimento alle questioni della collocazione oraria della materia e dell'attribuzione dei crediti scolastici per la frequenza della stessa, la giurisprudenza costituzionale ha estratto altri principi di compatibilità dell'irc con la Costituzione nel senso che,

---

<sup>20</sup> Corte, Costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203. In tale occasione la Consulta ha risolto la questione in ordine al carattere facoltativo od opzionale dell'insegnamento di religione cattolica, propendendo per il primo e dunque andando a rimarcare l'inesistenza in capo agli studenti non avvalentisi di un obbligo di seguire una materia alternativa.

per essere pienamente rispettosa della libertà religiosa individuale, l'ora di religione non deve comportare alcuna *deminutio* né in termini di obbligo supplementare di permanenza all'interno dell'istituto, né in termini di disagiata collocazione nell'orario o di assegnazione dei crediti scolastici.

Dunque di fronte ad una cornice giuridica composta dalle norme concordatarie, dalle norme di attuazione e dalle pronunce giurisprudenziali, lo studente inserito nel sistema pubblico di istruzione può attualmente avvalersi di quattro scelte alternative: la frequenza dell'irc, la scelta di una materia alternativa, lo studio individuale assistito o meno e l'allontanamento dall'edificio scolastico.

Sul versante degli altri possibili insegnamenti confessionali nel contesto scolastico e quindi sul fronte delle possibilità offerte anche alle confessioni diverse dalla cattolica di rendersi visibili all'interno delle mura scolastiche statali, è necessario argomentare separando anzitutto l'insieme delle confessioni che hanno potuto usufruire dello strumento bilaterale dell'intesa, da quelle che invece, per particolari problemi organizzativi o per scarso interesse da parte di entrambi i potenziali interlocutori, non l'hanno ancora sfruttato.

Con riferimento a quest'ultima categoria la normativa di riferimento resta la vetusta legge sui culti ammessi del 24 giugno 1929, n. 1159 e l'art. 23 del Regio Decreto di attuazione 28 febbraio 1930, n. 289 che attribuisce ai genitori un mero interesse legittimo, sottoposto al potenziale vaglio dei ministeri dell'Interno e della Pubblica Istruzione, ad usufruire dei locali scolastici fuori dalle ore di lezione, affinché in essi si possano tenere approfondimenti sui dogmi e sui principi relativi al loro credo<sup>21</sup>.

È chiaro ed evidente come una tale disciplina, rispetto a quanto è stato possibile ottenere con lo strumento delle intese bilaterali, non garantisce pienamente alle confessioni prive appunto di una tale intesa con lo Stato italiano, una soddisfacente possibilità di attivare un insegnamento religioso all'interno della scuola, restando difatti ogni richiesta in tal senso sottoposta ad un'eccessiva discrezionalità amministrativa.

Un'alternativa al regime così identificato viene offerta dal DPR n. 156/1999

---

<sup>21</sup> Articolo 23 Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289: *“Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione dello Stato possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale per l'insegnamento 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 della Pubblica Istruzione, che decide di concerto con quello 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”.*

in tema di disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche che ha introdotto, a tutela della libertà religiosa delle minoranze, la possibilità di svolgere attività complementari ed integrative di natura facoltativa all'interno della scuola in orario extracurricolare.

Per quanto invece concerne le confessioni religiose che hanno stipulato con lo Stato italiano un'intesa è utile prendere come principale riferimento il primo accordo siglato tra lo Stato e la Tavola valdese, il quale è stato utilizzato come modello per le successive intese soprattutto, per quanto qui interessa, in materia di insegnamento religioso.

Nella legge attuativa dell'intesa con i Valdesi, la disciplina relativa alla materia della religione nella scuola pubblica si distingue in due categorie di norme, alcune delle quali volte alla tutela della libertà religiosa negativa dei fedeli ed altre alla promozione della cultura religiosa nel sistema educativo statale.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, le norme assicurano il diritto della confessione religiosa di rispondere alle richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni<sup>22</sup>, anche collocando questa iniziativa tra le attività facoltative finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa stabilite dalle istituzioni scolastiche nell'ambito della loro autonomia.

Si colloca in una posizione diversa l'intesa stipulata con le comunità ebraiche italiane in base alla quale le stesse possono rispondere solo alle richieste di studio degli alunni unicamente relative all'ebraismo<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 10 legge 449/84: *“La Repubblica italiana, allo scopo di garantire che la scuola pubblica sia centro di promozione culturale, sociale e civile aperto all'apporto di tutte le componenti della società, assicura alle chiese rappresentate dalla Tavola valdese il diritto di rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordini allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni. Le modalità sono concordate con gli organi previsti dall'ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono a carico degli organi ecclesiastici competenti”*. Il contenuto di questo articolo è stato successivamente ripreso per quanto concerne l'intesa con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno dall'art. 12 della legge n. 516/88; dall'art. 9 comma 1 legge n. 517/88 per l'Intesa con la confessione dell'Assemblee di Dio in Italia; dall'art. 9 della legge n. 116/95 esecutiva dell'intesa con l'UCEBI; dall'art. 11 della legge n. 520/95 esecutiva dell'Intesa con la Chiesa evangelica Luterana in Italia (CELI); per la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale art. 7 comma 4 legge n. 126/12, per la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni art. 12 comma 3 legge n. 127/12, per la Chiesa Apostolica in Italia art. 10 comma 1 e 2 legge n. 128/12; per l'Unione Buddhista italiana art. 6 legge n. 245/2012; per l'Unione induista italiana art. 6, legge n. 246/2012.

<sup>23</sup> Art. 11 comma 4 legge 101/89: *“La Repubblica italiana, nel garantire il carattere pluralista della scuola, assicura agli incaricati designati dall'Unione o dalle Comunità il diritto di rispondere ad eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici in ordine allo studio dell'ebraismo. Tali attività si inseriscono nell'ambito delle attività culturali previste dall'ordinamento scolastico. Gli oneri finanziari sono comunque a carico dell'Unione o delle Comunità”*.

Con l'eccezione dell'intesa con la confessione ebraica, tutte le intese stipulate sull'argomento tendono ad assomigliarsi anche con riguardo al fatto per cui gli oneri finanziari derivanti dall'attivazione di un insegnamento di tal genere sono rimessi completamente a carico della confessione, così come di sua competenza esclusiva restano la scelta dei libri di testo, l'individuazione delle persone cui attribuire l'incarico di docenza e la scelta circa il contenuto dell'insegnamento impartito.

2. *Islam e scuola pubblica: il discusso caso dell'ora di religione islamica all'interno del sistema di istruzione nazionale ed il timore di possibili aree di conflitto*

La delicata questione della potenziale introduzione nel sistema nazionale di istruzione di un'ora dedicata all'insegnamento della religione islamica sottopone all'attenzione del giurista l'annosa situazione delle confessioni prive di intesa.

Per gli studenti islamici, così come per qualunque altro soggetto appartenente a confessioni prive di intesa ex art. 8 Cost., si profila oltre alla classica facoltà di "non avvalersi" dell'irc, la possibilità delineata dall'art. 23 del Regio Decreto attuativo della legge sui culti ammessi n. 289/1930 secondo cui, quando il numero degli studenti lo giustifichi, le rispettive famiglie possono chiedere che siano loro messi a disposizione dei locali scolastici per l'insegnamento religioso dei figli.

La domanda deve essere inoltrata all'ufficio scolastico regionale che, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole o, nel caso sia ritenuto opportuno, può demandare la questione al Ministro della Pubblica Istruzione il quale può assumere la decisione di concerto con quello dell'Interno.

L'attuale situazione, contrassegnata dall'aumento esponenziale di appartenenti alla confessione islamica, viene dunque ad essere regolata da una norma che sottopone le istanze rivolte all'attivazione di un insegnamento religioso nei locali scolastici ad un'eccessiva discrezionalità amministrativa che, talvolta, scoraggia quei gruppi religiosi come appunto l'islam che scontano un atteggiamento diffidente se non ostile da parte delle istituzioni pubbliche<sup>24</sup>, con una palese distinzione *in pejus* rispetto a quanto raggiunto per alcune altre confessioni con lo strumento bilaterale delle intese.

Ad ogni modo il dibattito più serrato si concentra sulla possibilità di

---

<sup>24</sup> NICOLA FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pag. 105.

estendere il diritto previsto dalle intese di usufruire del meccanismo richiesta-attivazione dell'insegnamento religioso anche alla comunità islamica, consentendole così di poter attivare nella scuola pubblica una docenza confessionale alternativa all'irc.

Una proposta in tal senso era stata formulata nel 2009 dal politico italiano Adolfo Urso, all'epoca Viceministro allo sviluppo economico, il quale, in occasione della seconda edizione del laboratorio di confronto bipartisan nominalmente conosciuto come i "Dialoghi asolani", ed avente ad oggetto le nuove politiche per l'immigrazione, aveva prospettato l'introduzione sia nelle scuole pubbliche che private di una nuova materia facoltativa ed alternativa a quella cattolica, dedicata alla religione musulmana<sup>25</sup>.

Laddove questa proposta trovasse in un prossimo futuro un riscontro a livello legislativo con conseguente previsione di un sicuro utilizzo, anche alla luce dell'aumento degli appartenenti a questa confessione, è facilmente prospettabile come l'ordinamento giuridico si troverebbe al cospetto di numerosi problemi di non semplice soluzione: *in primis* l'individuazione delle organizzazioni religiose deputate a svolgere il ruolo di interlocutori statali per la gestione di un corso di insegnamento che comunque dovrebbe fornire garanzie circa il rispetto dei molteplici principi dell'ordinamento giuridico nazionale, primo fra tutti quello della laicità statale.

Inoltre, a differenza di alcuni Stati europei che ospitano comunità musulmane di compatta composizione come quella maghrebina in Francia o pakistana in Gran Bretagna, i musulmani presenti sul territorio italiano costituiscono un islam plurale, fortemente eterogeneo per provenienza nazionale e composizione etnica (Marocco, Albania, Tunisia, Senegal, Pakistan), ragion per cui le organizzazioni islamiche deputate alla gestione dell'ora alternativa di religione dovrebbero fornire garanzie anche sul versante della capacità nell'amministrare uno studio del fatto religioso compatibile con le molteplici espressioni (nazionali, culturali, etniche) dell'islam italiano.

In aggiunta ai già numerosi ostacoli formali e sostanziali qui richiamati, non da ultimo, si profilerebbe il problema dell'individuazione dei soggetti preposti all'insegnamento effettivo nel contesto scolastico pubblico: determinazione che dovrebbe, a livello teorico ed anche in riferimento a quanto stabilito in alcune intese<sup>26</sup>, essere il frutto di una concorde designazione da parte della confessione e degli organi scolastici.

---

<sup>25</sup> ALESSANDRO TROCINO, «Ora di religione islamica» *La nuova proposta dei finiani. Introdurre nelle scuole pubbliche e private, un'ora di religione islamica, alternativa a quella cattolica*, *Corriere della sera*, 17 ottobre 2009.

<sup>26</sup> Art. 10 legge n. 449/84, art. 11 legge n. 520/1985, art. 7 legge n. 126/12, art. 12 legge n. 127/12.

### 3. *La spina nel fianco dell'attività alternativa all'ora di religione.*

Quando si tratta il tema del cd. “stato di non obbligo”<sup>27</sup> nel quale versano gli studenti “non avvalentisi” dell’insegnamento di religione cattolica, inevitabilmente si finisce per muoversi in “*un terreno assai incidentato e solo parzialmente esplorato*”<sup>28</sup>, in cui una soluzione a livello legislativo non è ancora stata adottata, essendo stata la questione dell’attività alternativa all’irc presa in considerazione unicamente da numerose circolari<sup>29</sup> e pronunce del giudice amministrativo, fino ad arrivare all’intervento chiarificatore della Corte Costituzionale con le fondamentali pronunce nn. 203/1989 e 13/1991<sup>30</sup>.

In tali occasioni la Consulta ha risolto i dubbi permanenti sul carattere opzionale dell’irc, stabilendo in capo a coloro che non si avvalgono di tale insegnamento un vero e proprio stato di “non obbligo”, in virtù del quale essi possono scegliere di svolgere altre attività nell’ambito scolastico o di assentarsi dalla scuola in accordo con la famiglia.

Nonostante gli interventi chiarificatori sul punto, il Giudice delle leggi ha evitato di trattare il profilo specifico del contenuto delle attività alternative anche, e forse soprattutto, per una regolamentazione della disciplina a livello esclusivamente di circolari ministeriali che sottrae la materia alla possibilità di un suo sindacato.

In attesa dunque di un intervento mirato del legislatore ordinario, il compito di delineare i tratti dell’attività alternativa all’irc è stato svolto, in via

---

<sup>27</sup> Sull’argomento si rinvia al recente contributo di NICOLA COLAIANNI, *Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica e condiziona la libertà di coscienza*, in rivista telematica [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (22 maggio 2013).

<sup>28</sup> MATTEO GATTAPONI, *Osservazioni a margine dell’IRC: la valutabilità dell’insegnamento di “attività alternativa” al vaglio dei giudici amministrativi*, in rivista telematica [www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it).

<sup>29</sup> Si vedano ad esempio le Circolari emanate dal Ministero della Pubblica Istruzione nel 1986 e recanti indicazioni relative all’esercizio del diritto di scelta se avvalersi o non avvalersi dell’insegnamento della religione cattolica e, in ordine alle attività per gli studenti che non si avvalgono delle attività educative di religione cattolica, rispettivamente per la scuola materna (Circ. n. 128/86), elementare (Circ. n. 129/86), media (Circ. n. 130/86), secondaria di secondo grado e artistica (Circ. n. 131/86 integrata dalla Circ. n. 177/86).

<sup>30</sup> In realtà un’occasione di intervento da parte della Consulta era stata offerta, già poco tempo dopo l’entrata in vigore del nuovo Concordato, dall’ordinanza dell’11 giugno 1987 con cui il Tribunale di Milano aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 19, 33 comma 2 Cost., dell’art. 9 n. 2 legge 25 marzo 1985 n. 121 e del D. PR 16 dicembre 1985 n. 751 nella parte in cui, a fronte di una compiuta disciplina dell’insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, nulla era previsto sull’organizzazione di un insegnamento alternativo a quello religioso. La Corte Cost. con ordinanza del 26 luglio 1988 dichiarava inammissibile tale questione di legittimità anche perché la stessa implicava l’apprezzamento, non consentito nel giudizio di costituzionalità, di situazioni di disparità di trattamento contingenti, nate nella fase di prima applicazione della normativa.

amministrativa, dall'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, attraverso fonti secondarie ed attività programmatiche degli organi collegiali della scuola.

Molto spesso però il diritto alle attività opzionali rimane un guscio vuoto, così da creare una situazione di discriminazione tra coloro che si avvalgono dell'irc e coloro che invece, scegliendo diversamente, vanno incontro molto spesso solo ad un'ora di inerzia e di isolamento.

A livello teorico la scuola dovrebbe agevolare lo studente non avvalentesi verso una scelta fra alcune possibili soluzioni che contemplino, oltre alla possibilità di allontanamento dall'edificio scolastico, anche attività didattiche e formative alternative o ancora lo studio individuale (libero o assistito).

Studi statistici hanno rilevato invece come molto spesso le segreterie scolastiche, ove non diano addirittura per scontata l'accettazione dell'insegnamento religioso-cattolico da parte dei genitori, non offrano informazioni su attività formative alternative, cosicché la scelta si riduce fra un adeguamento forzato all'irc e la cd "ora del nulla"<sup>31</sup>.

A peggiorare la situazione inoltre sono intervenuti negli ultimi anni, a causa del prolungato periodo di crisi economica, massicci tagli alla spesa pubblica soprattutto nel settore scolastico, che certamente hanno diminuito ancora di più la possibilità di un'efficace istituzione di corsi alternativi.

L'attuale situazione connotata da una generale mancata attivazione dell'insegnamento alternativo all'irc incide tanto sulla libertà religiosa dello studente e delle rispettive famiglie, dal momento che la scelta di seguire l'ora di religione potrebbe essere pesantemente condizionata proprio dalla prospettiva di non poter adeguatamente sfruttare il tempo alternativo, tanto sul diritto all'istruzione garantito dall'art. 34 Cost.

Nelle moltissime scuole in cui il corso alternativo non è attivato infatti lo studente che decide di non frequentare l'irc ha di fronte a sé la prospettiva di un'ora "buca", o al massimo di studio personale, con notevoli ripercussioni a livello di discriminazione<sup>32</sup> rispetto allo studente avvalentesi che usufruisce

---

<sup>31</sup> Per approfondimenti in merito si rimanda a LEONARDO PALMISANO (a cura di), *Quale laicità nella scuola pubblica italiana?*, cit., pp. 34 ss.

<sup>32</sup> Il principio secondo cui spetta agli studenti o ai loro genitori il diritto di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, senza che tale scelta comporti alcuna forma di discriminazione, è confermato inoltre dall'art. 310 comma 2, D. Lgs. n. 297/1994, recante il Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado. Un importante contributo alla nozione di discriminazione è stato fornito anche in sede europea dalle Direttive 2000/43/CE del 29 giugno 2000 e 2000/78/CE del successivo 27 novembre, recepite nel nostro ordinamento rispettivamente con i D. Lgs. nn. 215 e 216 del 2003. In particolare rileva per quanto qui interessa l'art. 2 del Decreto n. 216 nel quale è previsto che "... per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta, a causa della religio-

di un'ora di lezione didattica piena.

La questione relativa alla discriminazione dello studente che si trova nello stato di "non obbligo" è stata più volte al centro di vicende giudiziarie come quella che ha investito il Tribunale civile di Padova, chiamato a decidere sul caso di una giovane alunna che, in virtù della scelta esercitata dai genitori atei di non farle frequentare l'irc, per un intero anno scolastico non aveva potuto seguire corsi alternativi per la mancata attivazione degli stessi da parte del suo istituto scolastico.

La sentenza del 30 luglio 2010 con cui il Tribunale di Padova ha risolto il caso appena descritto risulta particolarmente interessante non solo per la materia dell'accertamento del carattere discriminatorio del comportamento tenuto dall'istituzione scolastica convenuta, ma soprattutto per la questione concernente la sussistenza o meno di un obbligo in capo alla pubblica amministrazione di attivare gli insegnamenti alternativi a quello religioso.

A tal proposito il collegio giudicante del Tribunale di Padova ha analizzato il caso sottoposto alla sua attenzione alla luce della sentenza della sesta sezione del Consiglio di Stato n. 2749/2010, con cui il supremo organo di giustizia amministrativa, intervenendo sulla legittimità delle ordinanze ministeriali relative alla disciplina dell'attribuzione dei crediti scolastici, ha statuito che l'istituzione degli insegnamenti alternativi deve considerarsi obbligatoria per la scuola<sup>33</sup>.

Il Consiglio di Stato ha chiarito inoltre in tale sede che l'obbligo per l'am-

---

*ne, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite: a) discriminazione diretta quando per religione, convinzione personale, handicap, età, orientamento sessuale una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, di una particolare età o orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone".* A livello internazionale invece è utile ricordare che il Consiglio d'Europa ha adottato nel 2005 un importante rapporto "Educazione e religione" (Raccomandazione n. 1720), che riepiloga e precisa le linee di politica educativa che il Consiglio ha tratteggiato nel corso degli ultimi vent'anni: in particolare è interessante ai fini della nostra indagine l'art. 6 del documento laddove si qualifica la religione come una componente ineliminabile delle culture umane che, anche se oggetto di un'opzione privata, costituisce un fenomeno che deve essere conosciuto criticamente a scuola.

<sup>33</sup> Successivamente la circolare ministeriale Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca (MIUR) del 23 luglio 2010 ha mostrato di aver recepito quanto statuito dal Consiglio di Stato nell'occasione esaminata, esprimendo chiaramente la necessità di assicurare l'insegnamento dell'ora alternativa alla religione cattolica agli alunni interessati. In verità un'altra circolare ministeriale del 15 gennaio 2009 (n.4) ha ribadito il dovere per il Collegio dei docenti di ogni istituzione scolastica di programmare attività didattiche e formative alternative all'irc o di offrire assistenza per attività di studio individuale al fine di evitare l'isolamento dell'alunno o l'abbandono dei locali scolastici.

ministrazione scolastica di istituire i corsi alternativi a quello religioso non incide in alcun modo sul carattere facoltativo dei suddetti insegnamenti e che tale istituzione non è subordinata all'esercizio di un potere discrezionale condizionato dalla disponibilità di mezzi economici all'uopo destinati, giacché la disponibilità economica della pubblica amministrazione non può pregiudicare la posizione giuridica soggettiva dello studente.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 2749/2010 offre quindi vari spunti per una riflessione approfondita in materia di istituzione di insegnamenti alternativi all'irc in quanto, chiudendosi con un *obiter dictum* assai significativo, tale provvedimento constata 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"*.

Sulla base della giurisprudenza richiamata, il Tribunale di Padova ha accolto il reclamo proposto dai genitori dell'alunna contro l'ordinanza pronunciata dal medesimo in prima istanza, riconoscendo nella condotta dell'istituto scolastico e parallelamente del Ministero dell'Istruzione, un comportamento discriminatorio lesivo della libertà religiosa e del diritto all'istruzione della minore, ordinandone l'immediata cessazione e riconoscendo a favore dei genitori un risarcimento di 1.500 euro.

Nello specifico, la lesione alla libertà religiosa era stata perpetrata a causa del collocamento della bambina per il primo periodo dell'anno scolastico nell'aula in cui si svolgeva l'insegnamento della religione cattolica sull'assunto che la stessa avrebbe potuto in alternativa compiere attività diverse in modo autonomo.

La lesione del diritto all'istruzione era derivata invece dal collocamento in modo definitivo, effettuato nel secondo periodo dell'anno scolastico, in un'aula diversa durante il parallelo insegnamento della materia confessionale: è evidente come la violazione del diritto di cui all'art 34 Cost sia stata inflitta nel momento in cui ai compagni è stato elargito un bagaglio conoscitivo di cui la non avvalentesi non ha potuto godere.

In estrema sintesi, a fronte anche delle più recenti conquiste a livello giurisprudenziale sul tema, è possibile affermare che una delle chiavi per risolvere la sempre più pressante richiesta di un'offerta formativa che promuova il senso di cittadinanza globale, debba muoversi dal livello scolastico e non possa tralasciare nessun aspetto, a partire proprio dalla garanzia dell'istituzione di credibili attività didattiche alternative all'irc che rendano più tangibile il diritto di scelta dei discenti, favorendo così l'attuazione di una loro effettiva autodeterminazione.

4. *Le più recenti proposte di riforma dell'elemento confessionale nella scuola: verso un'auspicata ora delle religioni?*

La questione dell'istituzione di un'ora dedicata all'insegnamento delle realtà religiose, da mera ipotesi blandamente caldeggiata, ha ultimamente assunto un livello di attualità importante anche grazie alle dichiarazioni rese dagli ultimi vertici del Ministero dell'Istruzione che non hanno mancato di sottolineare l'opportunità di un simile intervento anche alla luce del carattere sempre più multietnico della società.

L'ex Ministro del dicastero in menzione, Francesco Profumo, nel settembre 2012 in occasione di un incontro ufficiale, aveva difatti ricordato il valore della scuola che, in quanto figlia dei tempi, richiede un costante aggiornamento dei propri programmi nella direzione di una maggiore apertura e multiculturalità, anche in relazione all'ora di religione che, nell'opinione del Ministro, andava *"assolutamente rivista"*<sup>34</sup>.

Il tema della rivisitazione dell'insegnamento religioso nella scuola statale assume contorni sempre più definiti, tratteggiati da una mutata composizione sociale che richiede con sempre maggiore insistenza un adeguamento dell'offerta formativa in ossequio alla tutela della libertà di coscienza e dell'intera cultura religiosa, percepita come fondamentale strumento per evitare l'uso identitario della religione ed una migliore gestione del pluralismo nella scuola.

La volontà di rendere visibile all'interno delle strutture scolastiche pubbliche le diverse espressioni e conoscenze religiose, integrandole nell'assetto pluralistico tipico di uno spazio pubblico laicamente contrassegnato, porta ad avvertire come non più sufficiente, in una società che non condivide più un unico nucleo di valori spirituali, l'attivazione obbligatoria di un solo insegnamento religioso.

L'ora logisticamente deputata all'insegnamento di una specifica religione è stata gradualmente avvertita come un ostacolo<sup>35</sup> nel rapporto tra lo spazio pubblico e quello religioso e come una soluzione non più al passo con le

---

<sup>34</sup> La notizia è rinvenibile nel sito [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), 25 settembre 2012. Tale comunicazione non ha mancato di sollevare talune perplessità soprattutto alla luce della complessità del quadro normativo concordatario in cui si iscrive la disciplina dell'Irc: così ROBERTO MAZZOLA, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, in ANTONINO MANTINEO, DOMENICO BILOTTI, STEFANO MONTESANO, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, Giuffrè, Torino 2014, p. 13.

<sup>35</sup> MARINA GIGANTE, *Laicità, scuola, università. Dal secolarismo al postsecolarismo nel campo dell'istruzione*, in RICCARDO ACCIAI, FABIO GIGLIONI (a cura di), *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni. Giornata di studi in onore di Sergio Lariccia*, Aracne, Roma 2008, pag. 109.

rinnovate esigenze spirituali tipiche di una società post-secolare.

L'inidoneità dell'attuale strutturazione dell'insegnamento religioso scolastico, secondo alcuni esponenti della dottrina italiana, verrebbe ulteriormente evidenziata nel profilo assolutamente incostituzionale della richiesta di decidere all'inizio dell'anno scolastico se avvalersi o meno dell'insegnamento, dal momento che ciò si tradurrebbe in *"una pressione indebita sulla coscienza dell'individuo e di chi ha il diritto dovere di educarlo, mentre l'onere di richiederlo dovrebbe gravare solo su chi vuole usufruirne"*<sup>36</sup>.

Tra l'altro si uniscono al coro delle istanze sulla ristrutturazione dell'irc anche le considerazioni di chi ritiene assolutamente non compatibile con l'ora di religione a carattere confessionale, tendente in quanto tale a trasmettere verità date per certe ed inconfutabili, la finalità propria della scuola di far acquisire ai discenti una capacità critica di pensiero, tanto più che la consistente percentuale di frequentanti rappresenterebbe il risultato di un riconoscimento collettivo misto all'accumulazione di vantaggi immediati in termini di consenso<sup>37</sup>.

A quanto pare sembra che anche nel nostro Paese cominci a circolare la tendenza caldeggiata<sup>38</sup> dal Consiglio d'Europa sia nel rapporto "Scuola e religione" del 2005<sup>39</sup> che nel documento di Toledo del 2007<sup>40</sup>, di fornire all'interno delle mura scolastiche quell'insieme di competenze necessarie agli studenti per comprendere e valutare in modo critico le sempre più numerose confessioni circolanti sul territorio europeo, attivando così uno strumento di effettiva trasmissione di conoscenze socio religiose miranti al rafforzamento della cittadinanza multietnica.

L'approccio suggerito nei documenti appena citati avrebbe ad oggetto quello che comunemente è conosciuto con il nome di *education about religion*, vale a dire un tipo di insegnamento in cui la religione viene presentata in una matrice culturale adatta ad entrare in contatto anche con soggetti

---

<sup>36</sup> MARCO CROCE, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali*, in rivista telematica [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it).

<sup>37</sup> NICOLA FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pag. 33.

<sup>38</sup> L'inclinazione verso uno studio obiettivo, ovvero non confessionale delle religioni, era stato in particolare dimostrato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con due raccomandazioni risalenti, la n. 1178 del 1992 e la n. 1202 del 1993, con cui venivano raccomandati programmi scolastici contenenti *"un'informazione concreta ed obiettiva sulle religioni maggiori e sulle loro principali varianti, sui principi dello studio comparativo delle religioni e sull'etica"* ovvero *"corsi sulle religioni e sulla morale laica con una presentazione differenziata ed accurata delle diverse religioni"*.

<sup>39</sup> Raccomandazione n. 1720/2005 *"Religion and Education"*.

<sup>40</sup> Si tratta dei *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*, elaborati dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) all'interno dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

non credenti: gli strumenti utilizzati da questo tipo di insegnamento si focalizzano in particolare su una specifica formazione degli insegnanti deputati ad impartirlo e in generale sul riconoscimento di spazi per la religione all'interno dei programmi didattici, come possono essere ad esempio libri di testo aperti ad impostazioni narrative anche di diversa provenienza religiosa e geopolitica.

L'*education about religion*, traducibile con l'espressione "ora delle religioni", prevalente nei paesi con una tradizione di Chiesa di Stato come Inghilterra, Danimarca e Svezia, è ancora poco conosciuta in Italia, dove invece prevale un modello ibrido di insegnamento religioso teso a soddisfare le richieste provenienti dagli alunni o dalle relative famiglie ed imperniato sull'educazione impartita da docenti approvati (come accade nel caso dell'irc) o direttamente dai responsabili della confessione religiosa.

Molto probabilmente un ripensamento dei programmi educativi mediante lo scambio dell'insegnamento confessionale di carattere catechetico monoculturale con uno studio del fatto religioso permetterebbe forse di rispondere meglio ai problemi legati al pluralismo: in tal senso si può ricordare anche l'ipotesi dell'introduzione di un insegnamento di Etica Costituzionale avente ad oggetto la trasmissione delle prime nozioni e dei principi portanti della Carta costituzionale<sup>41</sup>.

A fronte di queste riflessioni e del dibattito che si è sviluppato sull'argomento sono state profilate alcune soluzioni che spaziano dall'istituzione obbligatoria di un corso il cui approccio interculturale e interreligioso non venga percepito come disgiunto dalle altre materie<sup>42</sup>, fino alla valorizzazione dell'autonomia scolastica per offrire un insegnamento il cui contenuto possa variare in funzione del territorio o della platea di riferimento, ed infine la mai accantonata speranza di una riforma della legge sulla libertà religiosa che punti a consentire a chiunque lo domandi l'accesso ad un insegnamento confessionale.

In effetti l'ora delle religioni sembra la soluzione più indicata per favorire uno studio più approfondito del fenomeno religioso ed un recupero di quei principi costituzionali di uguaglianza e di diritto all'istruzione sacrificati dal-

---

<sup>41</sup> In merito ad una possibile modificazione dell'irc come educazione ad una cittadinanza democratica in grado di soddisfare la "conoscenza del fenomeno religioso nella complessità delle sue sfaccettature e dei suoi invarimenti concreti" si rimanda a quanto espresso da MARCO PARISI, *La questione dell'insegnamento di religione nelle prospettive di legge organica in materia di libertà religiosa*, in VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 286.

<sup>42</sup> La proposta per l'istituzione di un'ora di storia delle religioni, da aggiungersi all'offerta formativa già esistente, è stata avanzata dall'on. Melandri con il progetto di legge n. 3771 del 16 settembre 2010.

le insoddisfacenti intese stipulate fino ad ora con quelle che, in alcuni casi, non possono essere più ritenute minoranze confessionali.

Partendo dal presupposto per cui l'insegnamento religioso nelle scuole deve ispirarsi a due obiettivi principali, ovvero da un lato fornire agli studenti la più ampia possibilità di conoscenza del fenomeno religioso e dall'altro permettere alle famiglie, laddove desiderato, l'approfondimento dell'educazione su una particolare confessione, un gruppo di autorevoli studiosi è giunto a formulare una proposta convincente che si ispira all'idea dell'*education about religion*.

Costoro, muovendo dalla constatazione per cui la religione rappresenta uno dei più rilevanti fenomeni antropologici e storici ricorrenti nella storia dell'uomo, valutano come una carenza gravissima la mancata conoscenza in capo agli studenti dei più elementari lineamenti (storici, geografici, sociologici) delle principali confessioni esistenti al mondo, proprio perché la religione, nell'ambito di una società attraversata da imponenti cambiamenti economici e politici a livello nazionale ed internazionale, costituisce una chiave di comprensione imprescindibile per i futuri cittadini che, presumibilmente, in modo quotidiano dovranno confrontarsi con soggetti diversi per usanze, tradizioni, costumi ed ovviamente fedi.

Tale ignoranza può essere sanata mediante l'introduzione di "un insegnamento di cultura religiosa" obbligatorio ed inserito nell'orario curriculare, affidato a docenti di materie storico umanistiche o più preferibilmente a soggetti appositamente selezionati mediante le normali procedure di immissione in ruolo<sup>43</sup>.

Parrebbe che un'ulteriore opportunità verso l'organizzazione di questo nuovo tipo di insegnamento del fatto religioso possa derivare dall'attività del nuovo Osservatorio nazionale per l'integrazione degli studenti stranieri e per l'Intercultura, istituito dal Ministero dell'Università e della Ricerca<sup>44</sup> per l'ideazione e la promozione di politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana, anche mediante la sperimentazione di innovative metodologie didattiche e disciplinari.

Nella prospettiva della configurazione di un'ora dedicata alle religioni si sono recentemente attivate, con lo scopo di approfondire appunto la religione come oggetto di studio, alcune importanti università europee che,

---

<sup>43</sup> ENZO DI NUOSCIO, GIOVANNI FORNERO, FRANCESCO RIMOLI, *Un insegnamento necessario, una proposta*, in *Reset*, 116, 2009.

<sup>44</sup> In merito si rinvia alla pagina telematica <http://www.lastampa.it/2014/09/10/cultura/scuola/miur-istituito-un-osservatorio-per-lintegrazione-degli-studenti-stranieri-RrTK4Ue6DFZwRtgXGY3MJM/pagina.html>.

nell'ambito di un progetto finanziato dall'Unione Europea, hanno come obiettivo la realizzazione di uno strumentario digitale e multilingue da consegnare agli insegnanti delle scuole superiori per insegnare agli studenti la storia e le tradizioni delle diverse religioni e anche per trattare temi particolarmente delicati e controversi<sup>45</sup>.

Questa proposta pare da un lato rimediare ad un *deficit* di conoscenze destinato altrimenti a propagarsi in capo alle future generazioni che daranno vita alla cittadinanza sociale e dall'altro ad assicurare il diritto dei genitori al rispetto delle proprie convinzioni filosofiche e religiose, così come richiesto tra l'altro anche dall'art. 2 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mettendo al riparo gli studenti dall'indottrinamento<sup>46</sup> e dalla ghettizzazione potenzialmente nascoste in un contesto di pluralismo solo nominale.

### 5. Valutazioni conclusive

La possibilità della creazione e dell'inserimento nel *curriculum* scolastico pubblico di un insegnamento concernente lo studio del fenomeno religioso nella sua globalità, nonostante la sollecitudine di provenienza sovranazionale data dal crescente dibattito sulla posizione che dovrebbe ricoprire l'istruzione religiosa nella scuola pubblica, soffre attualmente di una reale mancanza di interesse all'interno del dibattito legislativo parlamentare, assorbito da differenti problematiche causate dalla difficile situazione economica ed istituzionale che caratterizza purtroppo questi nostri tempi.

Sul tema infatti si proiettano le opinioni di coloro che ritengono da un

---

<sup>45</sup> Si tratta del progetto *Intercultural Education through Religious Studies* (IERS), finanziato dal programma *Lifelong Learning* dell'Unione Europea, per la realizzazione del quale si sono coordinate, sotto la direzione dell'Università Ca'Foscari di Venezia, *l'Institut Européen en Sciences des Religions* (Francia), l'Università di Salamanca (Spagna), l'Università di Augusta (Germania), *University of Southern Denmark* (Danimarca) e l'organizzazione Oxfam Italia Intercultura.

<sup>46</sup> Con riferimento al pericolo di indottrinamento che questo tipo di insegnamento sarebbe volto a scongiurare, un contributo particolarmente importante è stato offerto dalla giurisprudenza della Suprema Corte del Canada. La stessa infatti proprio in relazione alle accuse di incompatibilità con l'educazione religiosa impartita in famiglia che erano state mosse da alcuni genitori cattolici i quali si erano visti opporre un netto rifiuto da parte dell'autorità scolastica alla richiesta di esonero dei propri figli dal corso di etica e cultura religiosa (presente nelle scuole pubbliche del Quebec dal 2008), respingendo il ricorso rivolte ha così statuito: *“sostenere che l'esposizione dei figli a religioni diverse violi di per sé la libertà religiosa dei minori o dei genitori significa rifiutare la realtà multiculturale della società canadese e disconoscere ciò cui lo Stato del Québec si ritiene obbligato in materia di educazione pubblica”*. La notizia è reperibile presso [http://archiviostorico.corriere.it/2012/febbraio/26/Via\\_canadese\\_all\\_Ora\\_Religione\\_co\\_9\\_120226130.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2012/febbraio/26/Via_canadese_all_Ora_Religione_co_9_120226130.shtml).

lato che sia inutile soffermarsi sulla questione del rinnovamento dell'irc dal momento che il settore della pubblica istruzione soffre di ben altre più consistenti problematiche e dall'altro che la medesima sia in realtà una questione di banale rilievo, non meritevole di uno specifico approfondimento.

È vero però che la scuola italiana attualmente deve gestire le esigenze anche religiose provenienti da una quota sempre più sostanziosa di studenti stranieri, il cui numero aumenta incontenibilmente anno dopo anno<sup>47</sup> e che dunque la revisione dell'irc pare dover fare i conti con un'innegabile contingenza.

Mai infatti come nell'epoca attuale, caratterizzata da una società globale e multiculturale e percorsa da attriti tra dimensioni confessionali a prima vista inconciliabili, il problema dell'alfabetizzazione religiosa si pone con assoluta centralità e chiede di essere adeguatamente preso in considerazione attraverso l'adozione di idonei strumenti anche e soprattutto nel settore della scuola che costituisce il primo vero ambito di confronto della diversità e del pluralismo sociale.

Concludendo, un'istruzione religiosa a carattere obbligatorio in grado di mettere i discenti nella condizione di conoscere la storia, i contenuti e le più importanti sfaccettature quantomeno delle principali religioni esistenti al mondo, permetterebbe una più fluida comprensione del rapporto che quotidianamente viene ad innestarsi tra fenomeno religioso e vissuto quotidiano e costituirebbe un concreto aiuto nel combattere la biunivoca diffidenza che spontaneamente sorge tra appartenenti a diverse comunità confessionali e che si alimenta di miti e luoghi comuni.

---

<sup>47</sup> Si stima un aumento di 60.000-70.000 unità all'anno con una quota globale, attualmente, del 10% di studenti stranieri nella scuola pubblica italiana. Per un'indicazione delle fonti si rinvia in nota a GIOVANNI CIMBALO, *Gli altri insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: un modello di pluralismo ancora attuale?* in ANTONINO MANTINEO, DOMENICO BILOTTI, STEFANO MONTESANO, *Insegnamenti ed insegnanti*, cit., p. 76.