



Paolo Cavana

(associato di Diritto ecclesiastico presso la LUMSA,
Dipartimento di Giurisprudenza)

L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare¹

SOMMARIO. – 1. L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: un elemento di continuità nell'evoluzione storica – 2. Insegnamento religioso e modelli di scuola pubblica – 3. L'attuale disciplina dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana - 4. Lo stato giuridico dei docenti di religione - 5. La normativa delle Intese - 6. Le sfide attuali, tra motivi di continuità ed esigenze di rinnovamento – 7. Prospettive di riforma e spunti ricostruttivi – 8. La proposta di un insegnamento aconfessionale di religione - 9. Due piccole proposte: l'"*education about religion*" e il superamento dello "stato di non obbligo" – 10. Osservazioni conclusive.

1 - L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: un elemento di continuità nell'evoluzione storica

L'insegnamento della religione è un tratto di continuità della scuola pubblica italiana. Pur attraverso il succedersi dei governi e delle stesse forme di Stato, da quella liberale ottocentesca a quella totalitaria fino all'attuale Stato di democrazia pluralista, questo insegnamento non è mai venuto meno e dall'unità d'Italia (1861) a oggi ha sempre marcato il progetto educativo e formativo della scuola italiana.

La legge Casati del 1859 (R.D. Lgs 13 novembre 1859, n. 3725), approvata dal Parlamento subalpino alle soglie dell'Unità per essere poi estesa all'intera penisola (1861) grazie ai processi di annessione, soppresse la vigilanza dell'autorità ecclesiastica su tutte le scuole del Regno e su tutti i libri di testo, ma conservò l'insegnamento della religione cattolica tra le materie obbligatorie e l'affidamento di esso all'autorità ecclesiastica. Inoltre il Regolamento di esecuzione della legge, emanato nel 1860, introduceva

¹ Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, ampliato e con note, della relazione letta all'incontro di studio su "*Insegnamento della religione, scuola pubblica e laicità*", nell'ambito dell'iniziativa "*Palermo incontra Belgrado*", organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza della LUMSA (Palermo) e dalla Faculty of Law, University of Belgrade (Serbia) [LUMSA (Palermo), Dipartimento di Giurisprudenza, Aula Magna, 28 aprile 2016].



l'obbligo di affissione del crocifisso, accanto all'immagine del Re, in tutte le aule delle scuole pubbliche del Regno².

Si tratta di disposizioni significative, soprattutto se si tiene conto del contesto storico nel quale furono emanate, segnato dall'acceso conflitto tra la Chiesa cattolica e lo Stato sabauda, il quale a partire dal 1848 aveva avviato una politica che l'avrebbe condotto a varare una legislazione ecclesiastica particolarmente aggressiva nei confronti della Chiesa e dei suoi istituti. Un'offensiva destinata poi a raggiungere il suo culmine con l'occupazione dello Stato pontificio (1860) e la presa *manu militari* di Roma nel 1870, con la conseguente fine del potere temporale dei Papi e l'apertura della Questione romana, che determinò la rottura dei rapporti diplomatici tra la Santa Sede e il Regno d'Italia fino ai Patti lateranensi del 1929³.

Pur in un contesto così lacerato, l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica non fu mai soppresso⁴. La legge Coppino del 15 luglio 1877 rese tale insegnamento facoltativo. Fu poi la giurisprudenza del Consiglio di Stato ad affermare in più sentenze che il Comune era in obbligo di farlo impartire quando lo richiedessero i padri di famiglia. Il Regolamento del 6 febbraio 1908 n. 150 prevedeva che tale insegnamento fosse impartito nelle scuole ove la maggioranza del Consiglio comunale fosse favorevole; e se la maggioranza fosse avversa, l'insegnamento era dato a cura dei padri di famiglia in locali idonei⁵. Quindi anche in regime separatista tale insegnamento continuò a segnare il percorso formativo della scuola pubblica italiana come scuola laica, in quanto percepito dalle classi dirigenti liberali dell'epoca come un fattore primario per l'educazione morale delle nuove generazioni e una componente irrinunciabile della tradizione storica civile e culturale del popolo italiano e della sua identità nazionale⁶.

² Per approfondimento cfr. P. CAVANA, *La questione del crocifisso in Italia* (maggio 2004), in <http://www.olir.it>.

³ In argomento cfr. C. CARDIA, *Risorgimento e religione*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 130-132.

⁴ Per un'analisi esaustiva dell'evoluzione storica della legislazione scolastica subalpina e del Regno d'Italia in materia, cfr. A. TALAMANCA, *Libertà della scuola Libertà nella scuola*, Cedam, Padova, 1975, p. 35 ss.; ID., *Libertà d'insegnamento e confessionismo scolastico*, in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, 1973, p. 1285 ss.

⁵ Cfr. C. CARDIA, *Risorgimento e religione*, cit., p. 129.

⁶ Emblematico fu in tal senso l'esito del dibattito alla Camera sulla mozione Bissolati (18-27 febbraio 1908), poi respinta a grande maggioranza, nella quale si chiedeva al governo, all'epoca presieduto da Giovanni Giolitti, di "assicurare il carattere laico della scuola elementare, vietando che in essa venga impartito sotto qualsiasi forma l'insegnamento religioso": insegnamento che il regolamento Rava (R.D. 6 febbraio 1908, n. 150), da poco pubblicato, aveva ribadito doversi assicurare da parte dei Comuni, su



2 - Insegnamento religioso e modelli di scuola pubblica

Ben altra sorte ebbe tale insegnamento nella coeva esperienza francese, ove la spinta alla radicale laicizzazione della scuola pubblica, risalente alla Rivoluzione e alla memoria delle guerre di religione, trovò compimento nella legislazione scolastica di fine Ottocento, che soppresse definitivamente l'insegnamento religioso nella scuola pubblica ed escluse da essa il personale e i simboli religiosi. Riducendo così la religione a fatto meramente privato, estraneo alla formazione del buon cittadino e vista anzi con crescente diffidenza come una potenziale minaccia alla stabilità e coesione della *Rèpublique* e alla fedeltà ai valori repubblicani⁷.

Questo differente approccio al tema dell'insegnamento religioso ha poi dato vita e ha plasmato due opposte visioni e modelli della laicità della scuola pubblica, che si sono sviluppate e perfezionate nel corso del tempo fino a oggi: il modello della scuola pubblica francese, di tipo elitario e tutto teso a riprodurre al suo interno e a trasmettere agli alunni i soli valori della tradizione repubblicana e una visione laica, ovvero areligiosa, della vita, anche a costo di chiudere la scuola alla realtà sociale e culturale veicolata dall'esterno, così da essere definita come un "*sanctuaire républicaine*"⁸; il

richiesta dei genitori, nei giorni e orari stabiliti e con gli insegnanti reputati idonei dal consiglio scolastico provinciale. In argomento cfr. **E. BUTTURINI**, *La religione a scuola. Dall'Unità ad oggi*, Queriniana, Brescia, 1987, p. 42 ss.

⁷ In argomento cfr. **J. BAUBÈROT**, *Histoire de la laïcité française*, PUF, Paris, 2000, p. 48 ss. Per **E. POULAT**, *Notre laïcité publique. «La France est une République laïque»*, Berg, Paris, 2003, pp. 384-386, nonostante le rassicurazioni di Jules Ferry all'opposizione parlamentare (1882) - nel senso che, malgrado la sostituzione della "instruction morale et civique" alla "instruction morale et religieuse", si sarebbe continuato a insegnare nella scuola la stessa morale («la morale ancestrale, "la morale des nos pères"») -, in realtà la laicizzazione della scuola pose le premesse per lo sviluppo di una morale laica diversa e ostile al fattore religioso: "l'idée d'une morale laïque (ou républicaine) ne naîtra que plus tard et ne recevra jamais un caractère officiel", determinando "la grande bifurcation et le conflit des morales". Di recente l'idea di una morale laica ispiratrice della scuola pubblica ha anche ricevuto un avallo ufficiale, cfr. **MISSION SUR L'ENSEIGNEMENT DE LA MORALE LAÏQUE**, *Morale laïque. Pour un enseignement laïque de la morale*, Rapport remis à Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale, lundi 22 avril 2013 (in www.education.gouv.fr/). In argomento cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il Rapporto del Ministero. Le ambiguità del laicismo alla francese*, in *Corriere della Sera*, 11 maggio 2013.

⁸ *Discours prononcé par M. Jacques Chirac, Président de la République, relatif au respect de la laïcité dans la République*, Palais de l'Élysée, 17 décembre 2003, in *Application du principe de laïcité dans les écoles, les collèges et les lycées publics*, Les éditions des Journaux Officiels, Paris 2004, p. 6. Va precisato che questo modello di scuola pubblica è peraltro compensato in Francia da un'importante rete di scuole private confessionali sostenute e finanziate dallo Stato, dando vita a un modello binario che tende tuttavia ad alimentare una separazione



modello inclusivo della scuola pubblica italiana, che offre un percorso formativo fondato sulla grande tradizione storica, culturale e artistica del paese ma aperta alla realtà sociale e culturale che la circonda e al pluralismo di valori che in essa si esprime; una scuola non separata dalla società ma specchio di essa e luogo di confronto e di inclusione di tutte le sue componenti sociali e culturali⁹.

Da cui un concetto di laicità della scuola che non s'identifica nell'esclusione o rimozione della religione e dei suoi simboli dalla sfera pubblica, con effetti discriminanti per i credenti e di isolamento e progressiva chiusura dell'universo confessionale alla realtà esterna¹⁰, ma piuttosto nel metodo critico esteso a ogni ambito dell'esperienza umana, e quindi nell'inclusione della religione - al pari di ogni altra componente sociale e culturale - all'interno del progetto formativo della scuola e sottoposta al vaglio storico-critico e al confronto pluralista delle idee proprio di tale ambito¹¹.

tra studenti e famiglie di diverso orientamento filosofico e religioso.

⁹ Come espressamente affermato nella legislazione pattizia con altre confessioni religiose, ove la scuola pubblica è definita come "centro di promozione culturale, sociale e civile aperto all'apporto di tutte le componenti della società" (art. 10, legge 11 agosto 1984, n. 449, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*) e, a partire dalla successiva Intesa del 1988, si sottolinea il suo "carattere pluralista" (art. 12, legge 22 novembre 1988, n. 516, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*), con formulazione poi ripresa in tutte le successive Intese approvate dal Parlamento.

¹⁰ Anche la disciplina dell'insegnamento della dottrina cristiana, come previsto prima dalla riforma Gentile (1923) e poi dal Concordato del 1929 (art. 34) come "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica", pur nell'impianto confessionista ora giustamente superato, aveva questo di positivo: di porre la religione accanto alle altre discipline scolastiche, tra cui la storia la filosofia la letteratura e le scienze, impartite con metodo critico da docenti della più varia estrazione culturale e ideologica, così da non isolarla e porla in relazione, nella formazione dei giovani, alle altre espressioni della cultura del tempo, favorendo lo sviluppo di un approccio non oppositivo ma dialogante nel rapporto tra fede e cultura moderna, tra credenti e non credenti, e ponendo così le premesse per una reciproca contaminazione e osmosi. Un esito non scontato tenuto conto del clima antimodernista dominante nella Chiesa dell'epoca.

¹¹ Questa idea di laicità, aperta e inclusiva, della scuola pubblica italiana, in opposizione al carattere elitario e divisivo del modello francese, si riscontra in numerosi esponenti della nostra tradizione laica, a partire da Gaetano Salvemini, che fu sempre apertamente contrario - in polemica con il legislatore francese dell'epoca - all'esclusione della religione dalla scuola pubblica: "la scuola laica commetterebbe un grave errore pedagogico e una grande immoralità, se facesse ignorare ai giovani l'esistenza di questo mistero, se li educasse dinanzi ai grandi problemi della vita alla fredda indifferenza o allo scettico sorriso" (87). Egli era piuttosto contrario all'insegnamento catechistico della religione, perché "la scuola laica non deve imporre agli alunni credenze religiose, filosofiche e



All'interno di questo modello, la presenza ininterrotta dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana tra origine da specifiche motivazioni religiose, storiche e culturali. Le motivazioni religiose sono quelle che risalgono alla radicata diffusione del cattolicesimo nel paese, e quindi all'appartenenza a esso della gran parte della popolazione, che tuttora richiede per i propri figli l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, come risulta tuttora dalle alte percentuali di adesione all'IRC¹².

La storia poi ci dice che la diffusione radicata e ininterrotta del cattolicesimo in Italia risale già all'età apostolica (I° secolo d.c.), ed è quindi parte costitutiva dell'identità storica e culturale italiana, che si è forgiata nel corso dei secoli sempre a stretto contatto con la dottrina cattolica e la vita della Chiesa, senza aver mai conosciuto le laceranti divisioni confessionali derivanti dalla Riforma protestante e le guerre di religione che attraversarono molti paesi europei. Da cui anche la costante attenzione della politica e dello Stato unitario, nel porre le basi della scuola statale, a non separarla mai da questo formidabile veicolo di moralizzazione dei costumi e di consenso sociale. Del resto la storia della penisola, dalla fine dell'Impero romano a oggi, è in larga misura storia delle istituzioni ecclesiastiche - a partire dal papato - e dei suoi rapporti con le potestà civili.

Infine le ragioni culturali: non solo la grande arte e la letteratura italiane, ma lo stesso paesaggio urbano e rurale del bel paese, disseminato di chiese conventi e certose che accolgono tesori d'arte tutti a soggetto religioso, oggi in parte custodite nei musei, sarebbero incomprensibili senza una qualche conoscenza dei principi del cattolicesimo. Il che si pone in relazione anche con una delle grandi direttive di valore enunciate dal nostro

politiche in nome di autorità sottratte al sindacato della ragione. Ma deve mettere gli alunni in condizione di potere con piena libertà e consapevolezza formarsi da sé le proprie convinzioni politiche, filosofiche, religiose" (G. SALVEMINI, *Che cos'è la laicità* (1907), in **ID.**, *Opere, V, Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi, B. Finocchiaro, Feltrinelli, Milano, 1966, p. 881 ss.). Anche il concetto di laicismo nel pensiero di Guido Calogero ricalca questo modello (cfr. G. CALOGERO, *Filosofia del dialogo* (1962), Morcelliana, Brescia, 2015). Per un'efficace ricostruzione del percorso compiuto dal costituzionalismo liberale e dal personalismo cristiano verso una condivisa visione della laicità dello Stato e sui suoi limiti, cfr. A. BARBERA, *La laicità come metodo*, in G. RAVASI, J. KRISTEVA, S. GIVONE, M. CACCIARI, A. BARBERA, V. BALZANI, G. AMATO, *Il Cortile dei Gentili. Credenti e non credenti di fronte al mondo d'oggi*, Introduzione di I. Dionigi, Donzelli, Roma, 2011, p. 61 ss.

¹² Nonostante una certa flessione, dovuta anche al carattere progressivamente più multietnico della società e della scuola italiana, le percentuali di adesione all'IRC sono tuttora molto elevate. Le ultime rilevazioni, riferite all'anno scolastico 2014-2015, indicano una percentuale di adesione pari all' 87,9 % della popolazione scolastica complessiva (dati pubblicati l'11 gennaio 2016, in <http://www.tuttoscuola.com/cgi-local/disp.cgi?ID=37701/>).



Costituente, che ha affidato alla Repubblica la tutela del “paesaggio” e del “patrimonio storico e artistico della Nazione” (art. 9 Cost.)¹³. Sotto questo profilo l’insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, al di là delle pur fondamentali questioni di coscienza e di fede che esso pone, costituisce anche un essenziale contributo alla migliore comprensione, da parte delle giovani generazioni, del nostro ineguagliabile patrimonio storico-artistico e della nostra tradizione culturale e quindi concorre, sia pure indirettamente, al perseguimento di una delle finalità della Repubblica¹⁴.

3 - L’attuale disciplina dell’insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana

In base alla disciplina attuale, che risale all’Accordo di revisione concordataria del 1984, nella scuola pubblica di ogni ordine e grado è assicurato l’insegnamento della religione cattolica “nel quadro delle finalità della scuola” (art. 9, n. 2, legge 25 marzo 1985, n. 121), ossia con un’impostazione di tipo *culturale*, non catechetico. Il suo fondamento, coerente con il principio di laicità dello Stato, è indicato nel riconoscimento del valore della cultura religiosa e nella constatazione che “i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano” (art. 9, cit.)¹⁵. Sotto questo aspetto l’attuale disciplina si distacca nettamente dal precedente regime del Concordato del 1929, che prevedeva l’insegnamento della dottrina cristiana come “fondamento e coronamento dell’istruzione

¹³ Sulla rilevanza dei beni culturali religiosi nella comprensione e tutela del nostro patrimonio storico e artistico ha scritto alcune pagine molto belle **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 301 ss. Sulla normativa vigente in materia e sulla sua evoluzione, da ultimo cfr. **E. CAMASSA**, *I beni culturali di interesse religioso. Principio di collaborazione e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹⁴ Sulle caratteristiche ineguagliabili del nostro patrimonio storico-artistico, diffuso sull’intero paese (“un museo diffuso”) e sulle sue esigenze di tutela e valorizzazione altrettanto peculiari, che richiedono un maggiore coinvolgimento e consapevolezza da parte della popolazione e delle comunità locali, spesso custodi di tesori d’arte anche a cielo aperto, altrove gelosamente custoditi al chiuso in grandi musei nazionali gestiti dallo Stato, cfr. **A. PAOLUCCI**, *Arte e bellezza*, a cura di Carolina Drago, La Scuola, Brescia, 2011, p. 29 ss.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203, che respinse la questione di costituzionalità della nuova normativa dell’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, riconoscendone la coerenza con il principio di laicità dello Stato.



pubblica" (art. 39) sulla base del principio confessionista della religione cattolica come religione di Stato¹⁶.

Inoltre, mentre nel Concordato del 1929 tale insegnamento era obbligatorio, salvo dispensa concessa discrezionalmente dall'amministrazione scolastica, nell'attuale disciplina esso è oggetto di un diritto soggettivo di scelta se avvalersi o meno di tale insegnamento, fondato sul "rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori" (art. 9, legge n. 121 del 1985). In sostanza tutti gli alunni a partire dalla scuola secondaria superiore, o i genitori per gli alunni dei gradi inferiori¹⁷, devono dichiarare all'inizio dell'anno scolastico se intendono avvalersi o meno di tale insegnamento, al fine di evitare ogni discriminazione tra gli alunni. Infatti, pur avendo tale insegnamento finalità strettamente culturali, esso conserva natura *confessionale*, sia per il suo oggetto, che consiste nell'illustrazione dei principi di una precisa dottrina religiosa, quella cattolica, sia perché esso viene impartito da docenti nominati dall'autorità scolastica ma d'intesa con quella ecclesiastica e riconosciuti idonei da quest'ultima, ciò che potrebbe suscitare problemi di coscienza per le famiglie o alunni non credenti o credenti di altre religioni.

Si tratta pertanto di un insegnamento che presenta una duplice natura: esso è *oggettivamente obbligatorio*, perché la scuola è obbligata ad assicurarlo e fa parte a pieno titolo del suo progetto formativo, ma *soggettivamente facoltativo*, perché è rimesso alla scelta di ciascun alunno e/o dei suoi genitori se avvalersene o meno¹⁸. Come ebbe poi a precisare la Corte costituzionale:

"lo Stato è obbligato, in forza dell'accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento di religione cattolica. Per gli studenti e per

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 1989, cit.: "la scelta confessionale dello statuto albertino, ribadita nel trattato lateranense del 1929, viene così anche fondamentalmente abbandonata nel protocollo addizionale all'accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana". Di opinione diversa cfr. **M. PARISI**, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 143, per il quale l'attuale disciplina dell'IRC esprimerebbe "un orientamento di politica scolastica che, almeno nella sua attuazione pratica, non presenta macroscopiche diversità rispetto alle indicazioni dell'articolo 36 del Concordato del 1929".

¹⁷ Cfr. legge 18 giugno 1986, n. 281, *Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori*.

¹⁸ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 288-290.



le loro famiglie esso è facoltativo: solo l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo"¹⁹.

Nei primi anni di applicazione della nuova normativa sorse un acceso dibattito, prima sul piano politico e poi giurisprudenziale, in ordine alla natura curriculare o meno di tale insegnamento. Sulla base di una risoluzione approvata dalla Camera²⁰, in sede di prima applicazione della nuova normativa il Ministero della Pubblica Istruzione aveva infatti emanato una serie di circolari nelle quali si prevedeva per gli alunni non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica l'attivazione, da parte del collegio dei docenti, di apposite attività integrative di tipo educativo (scuola primaria) o culturale (scuola media inferiore e superiore) di contenuto affine - approfondimenti sui valori fondamentali della vita e della convivenza civile²¹ -, e ciò al fine di assicurare a tutti gli alunni un eguale

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 1989.

²⁰ Cfr. Camera dei Deputati, *Risoluzione relativa al diritto di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, approvata con votazione nominale il 16 gennaio 1986, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1986, pp. 386-387, che impegnava tra le altre cose il Governo "a fissare natura, indirizzi e modalità di svolgimento e di valutazione delle attività culturali e formative offerte dalla scuola, nei suoi diversi gradi, a chi intenda non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, al fine di assicurare la scelta tra alternative entrambe note e definite, predisponendo tempestivamente, e in ogni caso entro il 30 aprile, le misure di conseguenza necessarie, anche con eventuali provvedimenti di legge".

²¹ Cfr. Ministero della Pubblica Istruzione, *Circolare n. 128 del 3 maggio 1986, relativa all'esercizio dell'opzione sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola materna*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 1986, pp. 451-453, ove si prevedeva per i bambini non avvalentisi dell'attività educativa di religione cattolica "lo svolgimento di attività educative nel quadro degli Orientamenti in vigore" e definite dal collegio dei docenti sentiti i genitori; Ministero della Pubblica Istruzione, *Circolare n. 129 del 3 maggio 1986, relativa all'esercizio dell'opzione sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola elementare*, *ibidem*, pp. 454-456, ove si prevedevano per gli alunni non avvalentisi "attività scolastiche integrative (...) particolarmente dirette all'approfondimento di quelle parti dei programmi più strettamente attinenti ai valori della vita e dalla convivenza civile"; Ministero della Pubblica Istruzione, *Circolare n. 130 del 3 maggio 1986, relativa all'esercizio dell'opzione sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola media*, *ibidem*, pp. 457-458, ove per gli allievi non avvalentisi dell'insegnamento religioso si prevedevano apposite "attività scolastiche integrative" di carattere formativo e "particolarmente rivolte all'approfondimento di quelle parti dei programmi di storia e di educazione civica più strettamente attinenti alle tematiche relative ai valori fondamentali della vita e dalla convivenza civile"; Ministero della Pubblica Istruzione, *Circolare n. 131 del 3 maggio 1986, relativa all'esercizio dell'opzione sull'insegnamento della religione cattolica negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado ed artistica*, *ibidem*, pp. 459-461, ove per gli studenti non avvalentisi si prevedevano, accanto alla possibilità dello studio individuale in appositi spazi, "attività culturali e di studio programmate dal collegio dei docenti (...)



tempo scuola evitando discriminazioni e anche per provvedere all'ordinata vigilanza e custodia dei minori²². Queste circolari furono impugnate, sulla premessa che l'ora di religione non fosse materia curricolare ma meramente facoltativa e quindi non potesse determinare un obbligo di frequenza alternativa per gli studenti non avvalentisi²³.

Il contenzioso si trascinò per alcuni anni e fu poi risolto dalla Corte costituzionale, che confermò la piena legittimità costituzionale della nuova disciplina dell'insegnamento della religione cattolica e la sua natura *curricolare*, in quanto assicurato dalla scuola pubblica e svolto secondo programmi definiti bilateralmente tra il Ministero e la CEI ed emanati con DPR, ma stabilì altresì che agli alunni non avvalentisi non potesse imporsi un obbligo di frequenza di attività o materie alternative (essi si trovano in uno "*stato di non obbligo*"), e ciò al fine di assicurare che la loro scelta risultasse libera da ogni condizionamento:

"la 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 a esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, a opzione tra equivalenti discipline scolastiche. (...). Per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo. La previsione infatti di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella

particolarmente rivolte all'approfondimento di quelle parti dei programmi, in particolare di storia, di filosofia, di educazione civica, che hanno più stretta attinenza con i documenti del pensiero e della esperienza umana relativi ai valori fondamentali della vita e dalla convivenza civile".

²² Cfr. Ministero della Pubblica Istruzione, *Circolare n. 302 del 29 ottobre 1986 su "Quesiti concernenti l'applicazione della circolare ministeriale n. 211 del 24 luglio 1986"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1986, p. 542-544, che concretamente prevedeva che "la frequenza delle attività integrative - per quanto nella fattispecie rivolta ad assicurare la fruizione di un eguale tempo scuola agli alunni che comunque non abbiano dichiarato di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica - viene ad assumere per gli alunni stessi carattere di obbligatorietà".

²³ Per il carattere aggiuntivo e quindi meramente facoltativo dell'insegnamento della religione cattolica, da cui discende l'illegittimità della circolare ministeriale n. 302 del 1986 che imponeva agli studenti non avvalentisi la frequenza obbligatoria a corsi di insegnamento di tipo integrativo o alternativo, cfr. Tar Lazio, sez. III, 10 febbraio 1988, n. 173, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/1, pp. 133-134. In senso contrario e confermativo delle circolari ministeriali, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 1988, n. 1006, *ibidem*, pp. 115-129; Tar Emilia Romagna (sezione di Parma), sent. 28 aprile 1987, n. 176, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, pp. 456-459.



interrogazione della coscienza che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione²⁴.

Da cui derivò la mancata attivazione di attività o corsi alternativi all'IRC nelle scuole, non potendosene imporre la frequenza agli alunni non avvalentisi, che quindi possono trascorrere l'ora libera senza alcun impegno didattico o anche, preve opportune cautele se minorenni, "allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola"²⁵. In sostanza la Corte operò una sorta di compromesso sul piano dei principi ma, così facendo, incentivò di fatto il disimpegno scolastico e si discostò in parte dalla logica della riforma, come era stata confermata dal Parlamento, che aveva inteso assicurare a tutti un approccio alla dimensione etico-religiosa per il contributo che essa può arrecare sul piano formativo e anche per la migliore comprensione della nostra tradizione storica e culturale²⁶.

4 - Lo stato giuridico dei docenti di religione

Un importante aspetto dell'attuale disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana è costituito dallo stato giuridico dei docenti. Nel vigore del Concordato del 1929 tale insegnamento era svolto per lo più da sacerdoti e religiosi sulla base di un incarico annuale da confermarsi anno per anno²⁷. La riforma del 1984, prevedendo il pieno

²⁴ Corte cost., sent. n. 203 del 1989, cit.

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. 14 gennaio 1991, n. 13 (§ 5).

²⁶ Oltre che dalla risoluzione della Camera del 16 gennaio 1986, cit., la volontà del Parlamento e dello stesso legislatore si evince chiaramente dalla legge n. 281 del 1986 in materia di capacità di scelte scolastiche, cit., tuttora in vigore, ove si fa esplicito riferimento, accanto all'insegnamento della religione cattolica, all'"insegnamento religioso (...) previsto da eventuali intese con altre confessioni" e alle scelte in ordine a "insegnamenti opzionali e a ogni altra attività culturale e formativa", tutti assimilati per quanto concerne l'esercizio del diritto di scelta da parte degli alunni a partire dalla scuola secondaria superiore (art. 1, commi 1-3). Da ultimo sull'argomento cfr. **N. COLAIANNI**, *Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica italiana*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*. Atti del IV convegno annuale dell'ADEC (Campus universitario "Salvatore Venuta", Catanzaro, 25-27 ottobre 2012), a cura di A. Mantineo, D. Bilotti, S. Montesano, Giuffrè, Milano, 2014, p. 39 ss., per il quale il legislatore sarebbe dovuto intervenire unilateralmente per disciplinare le attività o materie alternative all'IRC come materie curricolari, offrendo in tal modo agli studenti non avvalentisi una alternativa di pari dignità rispetto all'IRC.

²⁷ Cfr. art. 36, Concordato tra la Santa Sede e il Regno d'Italia, 11 febbraio 1929 (legge 27 maggio 1929, n. 810). Da ultimo cfr. **R. ASTORRI**, *I problemi relativi alla qualificazione professionale dei docenti di insegnamenti religiosi*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di*



inserimento di tale insegnamento nel quadro delle finalità della scuola, ha determinato il conferimento di pari dignità ai relativi docenti, cui sono oggi richiesti specifici titoli di qualificazione professionale mediante l'acquisizione di appositi titoli di studio bilateralmente definiti. Oggi i docenti di religione sono per lo più laici e

“fanno parte della componente docente negli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti”, anche se “partecipano alle valutazioni periodiche e finali solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica” (punto 2.7, D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751)²⁸.

In questo delicato ambito l'attuazione della riforma concordataria si è completata con la legge n. 186 del 2003, che ha previsto l'inserimento in ruolo dei docenti di religione - fino alla copertura del 70% degli incarichi di insegnamento attivati - previo superamento di concorsi pubblici per titoli ed esami indetti su base regionale. Ai docenti di religione assunti in ruolo si applicano le norme di stato giuridico e il trattamento economico previsto per tutti gli altri docenti della scuola pubblica²⁹.

Questa legge fu oggetto all'epoca di accese discussioni e polemiche, in quanto vista da alcuni come un'indebita concessione fatta dal governo Berlusconi alla Chiesa cattolica per ragioni politiche e una violazione della laicità della scuola pubblica. Tuttavia, a parte alcuni aspetti oggettivamente discutibili - per l'accesso al concorso pubblico è richiesto il possesso dell'idoneità rilasciata dall'Ordinario diocesano (art. 3, comma 4, legge cit.) e questo si poteva evitare, tenuto conto che l'idoneità è già richiesta dall'Accordo ai fini della nomina³⁰ -, la legge non ha fatto altro che stabilizzare un quadro giuridico ed economico di fatto già assicurato a tali docenti in sede di contrattazione collettiva, ma superando una situazione di

religione nella scuola pubblica italiana, cit., p. 140.

²⁸ Negli stessi termini è formulata la più recente Intesa tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (cfr. punto 2.8, DPR 20 agosto 2012, n. 175).

²⁹ In argomento da ultimo cfr. **A. BETTETINI**, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 173 ss.

³⁰ La previsione, da parte del legislatore unilaterale statale, del possesso di una certificazione confessionale come requisito per l'accesso a un concorso pubblico si pone potenzialmente in contrasto con il principio di uguaglianza senza distinzione di religione (art. 3 Cost.) e anche con la tutela del diritto alla *privacy*: l'idoneità canonica contiene infatti dati sensibili, dai quali si evincono le convinzioni religiose del soggetto e che vengono necessariamente resi noti per la partecipazione al concorso.



precarietà e di disparità giuridica con gli altri docenti non più tollerabile e in contrasto con precisi impegni assunti dallo Stato in sede pattizia³¹.

Inoltre essa ha reso la posizione giuridica dei docenti di religione più garantita anche nei confronti dell'autorità ecclesiastica, assicurando loro una maggiore stabilità e quindi anche una maggiore autonomia. Infatti l'Ordinario può sempre formalmente revocare l'idoneità al docente per motivi religiosi e morali (art. 3, comma 9, legge cit.), privandolo di tale insegnamento, ma in tal caso si espone a un possibile ricorso per eccesso di potere. La riforma ha quindi avuto come effetto anche di contenere eventuali margini di arbitrarietà, derivanti in precedenza dalla possibilità per l'autorità ecclesiastica di conseguire il medesimo risultato semplicemente facendo mancare la riconferma dell'incarico annuale, senza dover fornire alcuna motivazione. Infine il docente in ruolo che perdesse l'insegnamento, a seguito di revoca dell'idoneità o perché in esubero per contrazione delle cattedre, può fruire della mobilità professionale nel comparto del personale della scuola, sempre che sia in possesso dei requisiti previsti per altri insegnamenti (l'abilitazione), e può partecipare alle procedure di diversa utilizzazione e di mobilità collettiva previste per il pubblico impiego (art. 4, legge cit.).

Resta la peculiarità di un concorso per titoli ed esami avente per oggetto non i contenuti specifici dell'insegnamento di religione cattolica, per i quali valgono i titoli di qualificazione professionale acquisiti presso istituti ecclesiastici, ma solo "l'accertamento della preparazione culturale generale e didattica come quadro di riferimento complessivo" (art. 3, comma 5, legge cit.). Ciò è dovuto formalmente al fatto che il sistema universitario italiano non prevede cattedre o corsi di laurea in teologia, e quindi non consente la formazione di figure esperte in grado di valutare la preparazione specifica dei docenti di religione³². Il legislatore avrebbe potuto ovviare al problema inserendo nelle commissioni giudicatrici di concorso alcuni docenti di religione esperti della materia, come in altri

³¹ Per una valutazione complessiva della legge di riforma, cfr. **P. CAVANA**, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione (l. n. 186 del 2003)*, in *Dir. fam. pers.*, 2005, II, p. 1314 ss.

³² Rispetto all'epoca dell'approvazione della legge (2003) la questione meriterebbe di essere ripensata, tenuto conto che con la recente Intesa tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza episcopale italiana (DPR 20 agosto 2012, n. 175) è stata introdotta una laurea magistrale in scienze religiose, come pure un master di secondo livello, ai fini dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica (punto 4.2.1.), che rappresentano due titoli di carattere accademico conseguibili solo presso istituti ecclesiastici approvati dalla Conferenza episcopale italiana ma riconosciuti dallo Stato italiano.



paesi, ma ha preferito che le commissioni fossero composte solo da docenti di ruolo della scuola pubblica titolari di insegnamenti pertinenti con l'accertamento di una preparazione culturale generale. Con un esito paradossale che, nel confermare l'esclusione delle scienze religiose dal sistema universitario statale, tende di fatto ad assecondare sia le tendenze conservatrici presenti all'interno di una parte della gerarchia cattolica, sia quelle laiciste contrarie a ogni ipotesi di dialogo tra scienza e fede o semplicemente ignare o troppo spesso superficiali nei confronti del fatto religioso e della sue implicazioni³³.

5 -La normativa delle Intese

Va infine aggiunto che le successive Intese con le altre confessioni religiose approvate dal Parlamento, a oggi ben undici, oltre a rafforzare le garanzie per gli alunni non avvalentisi dell'IRC, hanno creato le premesse per un ampliamento del pluralismo religioso nell'offerta formativa della scuola pubblica italiana, assicurando agli incaricati di tali confessioni

“il diritto di rispondere a eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni. Tali attività si inseriscono nell'ambito delle attività culturali previste dall'ordinamento scolastico.
- Gli oneri finanziari sono comunque a carico dell'Unione”³⁴.

³³ Cfr. A. ZANOTTI, *Introduzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/1, numero monografico dedicato a *L'insegnamento universitario delle scienze religiose e teologiche. Prospettive italiane ed esperienze straniere*, pp. 6-7.

³⁴ Art. 12, legge 22 novembre 1988, n. 516. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*. Questa disposizione è ripresa dall'art. 10, legge 11 agosto 1984, n. 449. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, che presenta minime variazioni lessicali, e poi costantemente ripetuta nelle successive Intese: art. 9, legge 22 novembre 1988, n. 517. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*; art. 9, legge 12 aprile 1995, n. 116. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*; art. 11, legge 29 novembre 1995, n. 520. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*; art. 7, comma 4, legge 30 luglio 2012, n. 126. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; art. 12, comma 3, legge 30 luglio 2012, n. 127. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; art. 10, legge 30 luglio 2012, n. 128. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; art. 6, comma 2, legge 31 dicembre 2012, n. 245.



Come si evince chiaramente da tale formulazione, non si tratta di insegnamenti religiosi strutturati, speculari a quello di religione cattolica, ma di opportunità lasciate alla libera iniziativa dei diretti interessati. Qualora attivate, esse sono inserite - secondo quanto stabilito in sede pattizia - nell'ambito delle attività culturali della scuola e restano finanziariamente a carico della singola confessione religiosa, evidenziando con ciò un'indubbia asimmetria rispetto all'IRC, nella quale pare riflettersi un certo disinteresse e/o difficoltà da parte di tali confessioni ad assicurare una loro presenza più stabile e organizzata all'interno della scuola pubblica.

Infatti nella legge n. 449 del 1984, ove si introdusse per la prima volta la formulazione sopra riportata, poi costantemente ripresa nelle successive Intese, si precisa espressamente che la Tavola valdese

“nella convinzione che l'educazione e la formazione religiosa dei fanciulli e della gioventù sono di specifica competenza delle famiglie e delle chiese, non richiede di svolgere nelle scuole gestite dallo Stato o da altri enti pubblici, per quanti hanno parte nelle chiese da esse rappresentate, l'insegnamento di catechesi o di dottrina religiosa o pratiche di culto”³⁵.

L'asimmetria rilevata non sarebbe quindi da imputarsi a una irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento, come pure sostenuto in dottrina³⁶, ma a una precisa scelta della confessione religiosa interessata corrispondente alle sue consolidate tradizioni e convinzioni in materia³⁷.

Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione; art. 6, comma 4, legge 31 dicembre 2012, n. 246. Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. L'Intesa con l'ebraismo prevede il diritto degli incaricati designati dall'Unione o dalle Comunità di rispondere alle richieste degli alunni o degli organi scolastici in ordine allo “studio dell'ebraismo” (art. 11, comma 4, legge 8 marzo 1989, n. 101. Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane).

³⁵ Art. 9, legge n. 449 del 1984, cit.

³⁶ Cfr. **M. PARISI**, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, cit., p. 148.

³⁷ Cfr. **V. TURCHI**, *Gli insegnamenti di religione nel sistema scolastico italiano*, in *Diritto e società*, 1994/1, p. 196, che pone la diversa scelta delle confessioni acattoliche in materia di insegnamento religioso «anzitutto in relazione alle diverse “teologie delle realtà terrestri” che contraddistinguono le loro rispettive *Weltanschauungen*, le cui istanze lo Stato ha recepito normativamente, nel rispetto della specifica identità confessionale di ciascuna di esse, in conformità al pluralismo religioso che connota la società civile e che trova riscontro nel pluralismo giuridico dell'ordinamento statale medesimo». In argomento cfr. **R. BERTOLINO**, *Diritto di scelta dell'insegnamento della religione cattolica, divieto di discriminazione e ora alternativa nel sistema scolastico italiano dopo gli accordi con le Chiese*, in



Una conferma in tal senso proviene dalla stessa legislazione pattizia, che, con formulazione costantemente ripetuta, riconosce agli alunni delle scuole pubbliche

“il diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi. (...). Per dare reale efficacia all’attuazione di tale diritto, l’ordinamento scolastico provvede a che l’insegnamento religioso non abbia luogo secondo orari che abbiano per gli alunni effetti comunque discriminanti e che non siano previste forme di insegnamento religioso diffuso nello svolgimento dei programmi di altre discipline”³⁸.

Nell’Intesa con la Tavola valdese (1984) si prevede inoltre, al fine di assicurare agli alunni “il diritto di non avvalersi delle pratiche e dell’insegnamento religioso”, che quest’ultimi

“nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo in occasione dell’insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano per i detti alunni effetti comunque discriminanti”³⁹.

Si tratta di disposizioni che presentano un’evidente *ratio* di tutela degli studenti non avvalentisi dell’insegnamento religioso cattolico⁴⁰, ma destinate anche, forse per un eccesso di zelo al momento della loro formulazione, a irrigidire la normativa in materia, rendendo oggi più problematica sia l’attivazione di eventuali insegnamenti religiosi alternativi a quello cattolico, possibilità peraltro espressamente prevista anche dalla legislazione scolastica⁴¹, sia lo studio del fatto religioso nel programma di altre discipline, che potrebbe almeno potenzialmente essere inteso da alcuni come una forma di insegnamento religioso diffuso.

Studi in memoria di Mario Petroncelli, vol. I, Jovene, Napoli, 1989, p. 44.

³⁸ Art. 11, legge n. 516 del 1988, cit.; cfr. art. 8, legge n. 517 del 1988, cit.; art. 11, legge n. 101 del 1989; art. 8, legge n. 116 del 1995; art. 10, legge n. 520 del 1995; art. 7, commi 1-3, legge n. 126 del 2012, cit.; art. commi 1-2, legge n. 127 del 2012, cit.; art. 9, legge n. 128 del 2012; art. 6, comma 1, legge n. 245 del 2012; art. 6, commi 2-3, legge n. 246 del 2012.

³⁹ Art. 9, comma 3, legge n. 449 del 1984.

⁴⁰ Cfr. **M. PARISI**, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, cit., p. 146, per il quale il generalizzato diritto a non avvalersi di alcun tipo di insegnamento religioso, previsto nelle Intese con le confessioni acattoliche, avrebbe “l’obiettivo specifico di tutelare la libertà religiosa dei propri giovani adepti e di proteggerli dall’esposizione a messaggi spirituali veicolati in forma propagandistica e acritica”.

⁴¹ Cfr. art. 311, D.L.vo 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*, il quale riconosce agli alunni delle scuole pubbliche non universitarie “il diritto di avvalersi o di non avvalersi di insegnamenti religiosi” (al plurale).



In sostanza, come emerge anche dalla collocazione di tali disposizioni nelle Intese, che precedono sempre quella concernente il diritto di rispondere a eventuali richieste sul fatto religioso, la principale preoccupazione del legislatore pattizio sembra essere stata quella di predisporre forti garanzie a favore degli studenti non avvalentisi dell'IRC piuttosto che di prevedere la possibilità concreta di un effettivo pluralismo religioso nell'offerta formativa della scuola pubblica. A tale proposito è stato significativamente osservato che dal complesso della normativa concordataria e pattizia emerge

«l'esistenza di un "diritto di accesso" nella scuola pubblica che in linea di principio è uguale per tutte le confessioni religiose: la diversità dei concreti moduli organizzativi del medesimo e la diversa regolamentazione del suo esercizio non dipendono da scelte discriminatorie e/o privilegiate dello Stato, secondo un'ottica giurisdizionalista e/o confessionista, ma dal rispetto delle differenti richieste delle singole confessioni, in coerenza alle loro specifiche teologie e posizioni dottrinali»⁴².

6 - Le sfide attuali, tra motivi di continuità ed esigenze di rinnovamento

L'attuale disciplina dell'insegnamento della religione nella scuola italiana risale a poco più di trent'anni fa. Essa riflette una stagione storica in larga parte superata, non solo in Italia ma in tutto il mondo. All'epoca il principale intento del legislatore concordatario fu quello di riformare l'insegnamento religioso, ritenuto ancora utile nella scuola pubblica, rendendolo coerente con i principi costituzionali, in particolare con quelli di libertà religiosa e di coscienza e di laicità dello Stato. Questo obiettivo è stato sostanzialmente acquisito e rappresenta un patrimonio importante da non disperdere. Tuttavia nuove e urgenti sfide si presentano in questo ambito, frutto dei profondi cambiamenti intervenuti nei decenni successivi.

Il primo dato essenziale da cui occorre partire è quello dell'emergente pluralismo confessionale proprio di una società multietnica, com'è già ora quella europea e - sia pure in misura più ridotta - anche quella italiana attuale. In questo contesto assume poi una specifica rilevanza l'Islam, che rappresenta una religione sempre più presente nella cornice europea e anche italiana, veicolata dai flussi migratori ma apparentemente

⁴² V. TURCHI, *Gli insegnamenti di religione nel sistema scolastico italiano*, cit., p. 197.



impermeabile o resistente ad alcuni fondamentali principi e valori che caratterizzano il nostro modello di convivenza⁴³.

Nelle scuole italiane, in particolare in quelle di livello primario, gli alunni provenienti da famiglie immigrate - per lo più di tradizione islamica e/o ortodossa - sono in crescita, e ciò non può che porre una serie di interrogativi circa l'offerta di formazione culturale e l'approccio alla dimensione religiosa previsti nella scuola italiana, da sempre luogo di inclusione e di integrazione delle diverse esperienze sociali e culturali presenti nella nostra società⁴⁴.

Del resto il fattore religioso ha riconquistato prepotentemente la scena pubblica ed è sempre più un fattore importante di identità culturale e sociale da cui non si può prescindere nei processi di integrazione, anche scolastica, delle popolazioni immigrate. Non per favorire la formazione di comunità separate, ma nella prospettiva della costruzione di una comune cittadinanza basata sul rispetto delle diverse identità sociali e culturali e anche sulla necessaria condivisione di alcuni fondamentali valori e principi di convivenza.

Un secondo dato da tenere in considerazione è la caduta verticale delle ideologie e la contestuale invadenza della tecnica nella vita delle persone. La penetrazione dei *social network*, della tecnologia digitale e delle biotecnologie nella vita sociale e nei rapporti interpersonali, oltre agli evidenti benefici e vantaggi che essi arrecano, pone una serie di interrogativi inquietanti che sottolineano l'importanza di uno spazio di riflessione etica, aperta pure alla dimensione trascendente, da offrire alle giovani generazioni nella scuola pubblica.

Anche i legami di solidarietà civile e sociale rischiano di allentarsi e dissolversi, sotto la pressione dei condizionamenti economici e di quella che papa Francesco ha definito la "globalizzazione dell'indifferenza". Pure sotto questo profilo il contributo della riflessione religiosa nella scuola pubblica e nella formazione degli alunni, sempre su base volontaria, appare fondamentale, perché favorisce e sostiene lo sviluppo di una sensibilità umana e sociale quanto mai importante di fronte alle sfide attuali.

Infine l'Europa. Il processo di integrazione europea, tutto concentrato negli ultimi anni sulla sola dimensione economica e finanziaria,

⁴³ Sulle sfide che il nuovo contesto multiculturale e pluri-religioso pone ai sistemi scolastici europei, cfr. C. CARDIA, *Il problema della scuola*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2010, p. 1 ss.

⁴⁴ In argomento cfr. D. BIANCHINI JESURUM, *Ruolo della famiglia e della scuola nel cammino verso l'integrazione*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 413 ss.



necessita sempre più di essere rafforzato con la riscoperta dei valori che sono alla base della tradizione storica e culturale europea. Non per coltivare un'identità europea chiusa in sé stessa e rivolta solo al passato ma per ritrovare nei suoi valori ispiratori lo slancio per affrontare i problemi del presente con coraggio e lungimiranza. Questi "valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto" si sono sviluppati - come recita il preambolo del Trattato sull'Unione europea - "ispirandosi alle eredità culturali religiose e umanistiche dell'Europa" (Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007). Le tradizioni religiose sono dunque una componente imprescindibile dell'identità europea e uno dei fondamenti ispiratori della sua civiltà, della cultura dei diritti umani e della democrazia pluralista che la connotano.

In questo senso l'insegnamento della religione nella scuola pubblica, con taglio culturale e su base volontaria, può contribuire a rafforzare nelle giovani generazioni, anche in quelle provenienti dall'immigrazione, una maggiore consapevolezza dell'identità nazionale ed europea e dei valori originari che le ispirano, sottraendoli anche al rischio incombente di una sempre più diffusa ignoranza religiosa.

7 - Prospettive di riforma e spunti ricostruttivi

Il modello dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana, così come sopra sinteticamente delineato, ha ricevuto un indiretto avallo dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che nel corso del tempo ha sempre riaffermato la conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica, anche per quanto concerne l'eventuale intervento dell'autorità ecclesiastica nella procedura di nomina dei docenti⁴⁵, a condizione che tale insegnamento non persegua un fine di indottrinamento e sia aperta al pluralismo o, in alternativa, sia garantita la libertà di aderirvi o meno⁴⁶.

Con la famosa sentenza *Lautsi* (2011) la Corte europea ha inoltre espressamente riconosciuto e valorizzato l'impostazione pluralista della scuola pubblica italiana, aperta alla presenza di altre religioni e dei loro

⁴⁵ Cfr. ECtHR, Grand Chamber, *case of Fernández Martínez v. Spain*, appl. 56030/07, 12 June 2014 (in www.echr.coe.int/).

⁴⁶ Sulla giurisprudenza della Corte europea in materia, cfr. V. TURCHI, *Libertà religiosa e libertà di educazione di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 29/2012, p. 32 ss.



simboli, facendone un elemento che tende a ridimensionare l'influenza della tradizione cattolica attraverso la presenza del crocifisso e l'insegnamento religioso⁴⁷.

In effetti la normativa delle Intese offre l'opportunità - su richiesta delle famiglie degli alunni o degli organi scolastici - di ampliare in senso pluralista l'approccio alla dimensione religiosa all'interno della scuola pubblica e di rendere presenti in essa altre prospettive confessionali. Questa normativa presenta certamente dei limiti, derivanti dalle diversità delle esperienze confessionali e dall'esiguità di molte minoranze religiose, in quanto simili attività non hanno natura stabile e i relativi oneri sono a carico delle rispettive confessioni. Tuttavia meriterebbe di essere meglio sfruttata dalle famiglie e dalle stesse confessioni di minoranze, che fino a oggi non ne hanno invece quasi mai chiesto l'applicazione.

Un problema a parte è costituito dalla crescente presenza nella scuola pubblica di famiglie e alunni di tradizione islamica. Come noto le comunità islamiche sono prive di un'Intesa con lo Stato e, salvo una - quella che gestisce la grande moschea di Roma -, non sono nemmeno riconosciute per loro scelta come enti di culto (legge n. 1159/1929). Pertanto a esse, come pure alle altre confessioni prive di intesa, non si estende la normativa pattizia sopra richiamata. A esse potrebbe peraltro applicarsi una disposizione del regolamento di esecuzione della legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929), tuttora formalmente in vigore, che recita:

“Quando il numero degli alunni lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia [i genitori] 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”⁴⁸.

Tuttavia le famiglie e le comunità islamiche presenti nel nostro paese non risulta che abbiano mai richiesto l'applicazione di questa disposizione, pur in alcuni casi in cui fu loro espressamente indicata questa possibilità. È possibile che ciò sia dovuto, oltre che a una dose di impreparazione, anche a una qualche diffidenza ad ammettere l'insegnamento della religione islamica in un contesto laico e pluralista come quello della scuola pubblica, in locali che dovrebbero comunque restare aperti a tutti e soggetti alla

⁴⁷ Cfr. ECtHR, Grand Chamber, *case of Lautsi and Others v. Italy*, appl. n. 30814/06, 18 march 2011, § 74. In argomento cfr. **C. CARDIA**, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino, 2010, p. 122 ss.

⁴⁸ Art. 24, R.D. 28 febbraio 1930, n. 289. In argomento cfr. **A. FERRARI**, *La scuola italiana di fronte al paradigma musulmano*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 191-192.



vigilanza delle autorità scolastiche. Se così fosse, si tratterebbe di un approccio improprio, che rivelerebbe ancora una certa difficoltà a declinare il ruolo della religione in una società religiosamente pluralista e sul quale occorrerà un'ulteriore maturazione.

8 - La proposta di un insegnamento aconfessionale di religione

Da tempo ritorna ciclicamente nel dibattito per una riforma dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica la proposta di introdurre un insegnamento (obbligatorio) laico di religione o di storia delle religioni, impartito da docenti nominati direttamente dall'autorità scolastica, che consenta a tutti gli alunni un approccio pluralista e neutro alla dimensione religiosa⁴⁹.

La proposta avrebbe il pregio di presentarsi come aconfessionale e aperta allo studio delle principali tradizioni religiose, ciò che le consentirebbe di superare tutte le obiezioni derivanti dalla natura confessionale dell'attuale insegnamento, assicurando un approccio di tipo strettamente culturale al fenomeno religioso, visto come una delle principali chiavi di lettura del mondo contemporaneo⁵⁰. Tuttavia essa si presta al rischio opposto, quanto mai attuale nel contesto italiano, tuttora diviso sul ruolo sociale delle religioni, di presentare le varie dottrine ed esperienze religiose - quella cattolica, che è parte costitutiva della nostra tradizione storica e culturale, ma si pensi oggi anche all'ebraismo e all'islam - secondo la sensibilità soggettiva e magari l'ottica deformante e ideologica del singolo insegnante laico⁵¹, peraltro tutelato nella sua libertà

⁴⁹ In argomento da ultimo cfr. **R. MAZZOLA**, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 13 ss., che motiva questa proposta alla luce del più recente dibattito italiano ed europeo.

⁵⁰ Cfr. **R. MAZZOLA**, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, cit., p. 17 ss., che richiama, con puntuali riferimenti bibliografici, le principali obiezioni mosse all'attuale insegnamento confessionale della religione nella scuola pubblica italiana, tra cui la logica identitaria che ne sarebbe alla base e la sua asserita inadeguatezza rispetto alle motivazioni pluralistiche e all'evoluzione in senso multiconfessionale dell'ambiente scolastico italiano.

⁵¹ Osserva a tale riguardo **C. CARDIA**, *Insegnamento religioso il pluralismo da difendere*, in *Avvenire*, 8 aprile 2016, che dietro alcune proposte d'introdurre un insegnamento laico di storia delle religioni, o del fatto religioso "si intravede (...) un vecchio (direi antico) disegno di voler espungere dalla scuola pubblica l'insegnamento religioso cattolico, e con esso una strutturazione pluralista della formazione dei giovani che abbiamo conquistato e realizzato con la nostra Costituzione democratica, per lasciare spazio a forme d'insegnamento laicista



d'insegnamento (art. 33 Cost.), ponendolo con ciò potenzialmente in contrasto con la sensibilità e le attese dei genitori, a loro volta tutelati anche a livello internazionale nel loro diritto a una educazione e istruzione scolastica per i loro figli conformi alle proprie convinzioni religiose e/o filosofiche (art. 30, comma 1, Cost.; art. 2, prot. Add. Conv. eur.)⁵². Non si deve infatti dimenticare che la religione nella scuola non è mai un mero oggetto di studio ma interessa in termini più ampi il suo orientamento educativo, interpellando inevitabilmente la coscienza degli alunni e delle famiglie⁵³.

Come è stato chiaramente affermato a livello europeo

«some parents may have religious or non-religious beliefs that lead them to object to exposing their children to alternative interpretations of reality. For example, teaching about religion and beliefs may be perceived as indoctrination in relativism or secularism by some religious believers, or as indoctrination in religion by some humanists. Both groups may strongly object to certain types of teaching about religion. This may appear unfortunate or misguided to the contemporary educator, but international standards clearly exclude “any discretion on the part of the state [including education officials] to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate” (*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, ECtHR, App. N. 72881/01, 5 October 2006, § 92). Accordingly, conscientious objection to particular instances of teaching about religions and beliefs is precisely what the right to freedom of religion

che attraverso la storia delle religioni possono far passare contenuti deformati o arbitrari”.

⁵²La questione è esaminata in modo ampio e puntuale, tenendo conto dei più recenti standard internazionali e della giurisprudenza europea, in un importante studio effettuato a livello europeo (cfr. **OSCE, OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR)**, *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*, prepared by the ODIHR advisory council of experts on freedom of religion or belief, OSCE/OIDHR, Warsaw, 2007, pp. 68, 71), ove si ricorda che “under international standards, states have considerable latitude with respect to providing religious education but may not seek to indoctrinate pupils in a particular worldview through the educational system against the wishes of the pupils’ parents”.

⁵³ A tale riguardo è stato osservato a livello europeo: “In a strict sense, no course – whether on religion or any other subject – is absolutely neutral or objective; rather there is in fact a spectrum of possibilities. The more religiously doctrinal or philosophically oriented the subject and teaching context, the more possibilities there are for conflict with the right of parents or guardians to have their children educated in accordance with their philosophical or religious convictions, and the greater the likelihood is that some type of opt-out provision would be appropriate” (**OSCE, OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR)**, *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*, cit., p. 69).



or belief (and the parallel right of parents to raise their children in accordance with those beliefs) is intended to protect»⁵⁴.

L'introduzione nella scuola pubblica di un insegnamento laico di religione o di storia delle religioni, tanto più se previsto come obbligatorio, potrebbe suscitare questioni di coscienza e/o discussioni anche accese in ordine alla corretta interpretazione di una tradizione religiosa e dei suoi contenuti dottrinali e morali, più adatte alle aule universitarie che all'ambiente scolastico, e rischierebbe di fare della religione un elemento di divisione, alimentando nelle classi e tra le famiglie occasioni di confronto polemico, un po' com'è avvenuto per la questione del velo nella scuola francese. E forse è proprio questo cui mirano alcuni più maliziosi sostenitori di questa proposta, per poi arrivare alla definitiva soppressione di ogni insegnamento religioso dalla scuola pubblica sul modello francese.

Per contro l'insegnamento della religione, offerto su base volontaria e impartito da docenti nominati d'intesa con l'autorità ecclesiastica, ha sempre rappresentato nel nostro sistema scolastico anche un fondamentale elemento di raccordo con le famiglie e con le istanze diffuse nella coscienza religiosa e civile del paese, assicurando e consolidando nel tempo quel modello di scuola pubblica, autenticamente pluralista, inclusiva e coesa, che non a caso risulta costantemente richiamato nel testo delle Intese e non si è mai posto in termini alternativi rispetto alla rete delle scuole confessionali⁵⁵.

Non a caso è questo il modello per l'insegnamento religioso adottato anche dalla rete delle scuole europee, che prevede l'opzione obbligatoria tra un insegnamento di morale laica, o più propriamente non confessionale, ereditato dal sistema belga, e un insegnamento confessionale di religione, declinato secondo le principali tradizioni religiose diffuse nel paese ove la scuola ha sede, oggetto di scelta da parte delle famiglie e affidato a insegnanti designati dalle rispettive autorità confessionali⁵⁶.

⁵⁴ OSCE, OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR), *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*, cit., p. 71.

⁵⁵ Cfr. C. CARDIA, *Insegnamento religioso il pluralismo da difendere*, cit., che sottolinea l'assetto pluralista della scuola italiana proprio in materia di religione, risultante dai programmi aggiornati dell'insegnamento della religione cattolica ispirati al dialogo interreligioso e ai principi del Concilio Vaticano II, dalla normativa delle Intese con le altre confessioni religiose e dall'approfondimento del fatto religioso nei programmi di altre discipline e attraverso iniziative specifiche di carattere culturale rese possibili nell'ambito dell'autonomia scolastica.

⁵⁶ Sul sistema delle scuole europee, che pur nelle sue peculiarità offre interessanti spunti comparativi anche per i sistemi d'istruzione nazionali, cfr. R. BENIGNI, *Le scuole europee. Un modello di educazione multilingue e multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*,



L'introduzione nella scuola italiana di un insegnamento laico di religione rischierebbe di alterare questo modello, fondato sul primato della scuola pubblica⁵⁷ e su un delicato equilibrio, all'interno di essa, tra le istanze delle famiglie e della società e le finalità culturali dell'istituzione scolastica⁵⁸.

Per superare questo inconveniente si potrebbe prevedere tale insegnamento non come obbligatorio o sostitutivo ma alternativo rispetto all'attuale, così da prevedere accanto all'insegnamento di religione cattolica, di natura confessionale, e ad altri insegnamenti impartiti da incaricati designati dalle altre confessioni religiose, un insegnamento di storia delle religioni di tipo laico (e/o di morale non confessionale⁵⁹) aperto agli studenti non avvalentisi del primo. In questi termini, però, la proposta assumerebbe un significato diverso. Non si tratterebbe più della riproposizione del modello c.d. a doppio binario, di cui si era a lungo discusso anche nel corso dei negoziati per la revisione del Concordato, ma di una integrazione dell'attuale modello attraverso un'effettiva e seria attivazione di attività o materie alternative, da organizzarsi sulla base di appositi programmi ministeriali e impartite da docenti con specifica abilitazione⁶⁰.

cit., giugno 2010, specialmente p. 13 ss.

⁵⁷ Sulla scarsa attuazione del pluralismo scolastico, aspirazione del liberalismo classico, nel sistema scolastico italiano e, più in generale, in quelli europei di tradizione latina, e sulle ragioni storiche e ideologiche ne sono alla base, cfr. **C. CARDIA**, *Il problema della scuola*, cit., p. 2 ss.

⁵⁸ Cfr. ECtHR, *case of Folgerø v. Norway*, appl. n. 15472/02, 29 June 2007, che ritenne in contrasto con il dovere dello Stato di assicurare un insegnamento neutrale e obiettivo in materia, rispettoso dei diritti educativi e della libertà di coscienza dei genitori e degli alunni, un corso obbligatorio in "Christian Knowledge and Religious and Ethical Education" introdotto dalla Norvegia nel 1997 e avente per oggetto una introduzione generale al cristianesimo e alle altre principali religioni e visioni del mondo.

⁵⁹ L'idea di un insegnamento di morale laica o non confessionale, proposto in alternativa all'insegnamento religioso sull'esempio belga, seguito dalle scuole europee, potrebbe pure rientrare tra i possibili contenuti delle attività o materie alternative. Tuttavia in Italia questa proposta non sembra aver mai suscitato grande interesse da parte della popolazione scolastica e delle famiglie, anche perché, almeno nella scuola media superiore, i suoi contenuti sono in parte oggetto di studio nei corsi di storia, letteratura e soprattutto filosofia.

⁶⁰ In termini simili sembra esprimersi da ultimo **S. BERLINGÒ**, *Spunti per una riflessione border-line*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 295, il quale suggerisce, "una volta apprestata una docenza e una volta sperimentati contenuti adeguatamente aggiornati in materia, (...) una forma di opzionalità obbligatoria per detto insegnamento. E, alla fine di questo percorso, esso potrebbe divenire un vero e proprio insegnamento curricolare, opportunamente affiancato da insegnamenti



In entrambi i casi - insegnamento sostitutivo o alternativo all'ora di religione attuale - l'attuazione di una simile proposta richiederebbe comunque, per la formazione di docenti con specifica abilitazione, l'attivazione *ex decreto* nelle Università di appositi corsi di laurea in teologia o scienze religiose, superando le prevedibili obiezioni e l'ostilità di una parte del mondo politico e accademico. Resterebbero peraltro i dubbi circa la conformità al principio di laicità dello Stato, come affermatosi nel nostro ordinamento (cfr. artt. 7-8 Cost.), della figura di docenti di religione nominati dallo Stato, con percorsi formativi e programmi elaborati quindi dal Ministero e le prevedibili polemiche in ordine al diverso peso all'interno di essi delle varie tradizioni religiose e all'interpretazione storica e culturale delle complesse dottrine religiose.

9 - Due piccole proposte: *l'education about religion* e il superamento dello "stato di non obbligo"

Di fronte a queste obiezioni, mi sembra più apprezzabile e concretamente fattibile la proposta, sostenuta autorevolmente anche a livello europeo⁶¹, della c.d. "*education about religion*", ossia di un insegnamento della religione - complementare e non sostitutivo né alternativo di eventuali insegnamenti religiosi di tipo confessionale - declinato attraverso un rafforzamento delle tematiche religiose all'interno dei programmi di alcune materie ordinarie di studio (storia, filosofia, arte, letteratura italiana)⁶². In questo modo si ridurrebbero i rischi di ideologizzazione, in quanto la religione, nelle sue diverse manifestazioni e tradizioni, verrebbe affrontata - come in parte già avviene - non isolatamente ma inserita nell'ambito della singola disciplina come uno dei fattori incidenti sulla complessa evoluzione storica culturale

confessionali facoltativi, proprio per questo organizzati, sostenuti e curati dalle varie Confessioni e/o credenze, nelle forme e con le iniziative dalle stesse ritenute le più opportune".

⁶¹ Cfr. OSCE, OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR), *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*, cit.

⁶² Cfr. A. FERRARI, *La scuola italiana di fronte al paradigma musulmano*, cit., p. 185 ss., per il quale *l'education about religion* «concepita come insegnamento a carattere universale, obbligatorio per tutti gli studenti, si traduce, in genere, nell'apertura all'interno dei programmi scolastici delle materie ordinarie (solitamente storia, geografia, lettere, filosofia, educazione artistica) di qualche specifica finestra dedicata alle diverse tradizioni religiose la cui trattazione sarà affidata agli insegnanti responsabili dell'insegnamento "principale"».



e sociale del paese, e in termini più ampi dell'Europa e del mondo, e ne verrebbe valorizzata la specifica rilevanza culturale come fondamentale chiave di lettura della realtà, storica e attuale⁶³.

Una simile proposta eliminerebbe inoltre il problema dell'istituzione di una nuova categoria di docenti, con tutte le implicazioni amministrative e finanziarie e la necessaria creazione di specifici corsi di studio, richiedendo per la sua attuazione (solo) la necessaria integrazione dei *curricula* universitari per la formazione dei docenti di alcune materie tradizionali e un'integrazione degli attuali programmi di studio.

Anche senza giungere a tanto, per imprimere una prima scossa al sistema basterebbe poi superare l'ormai datata giurisprudenza costituzionale sullo "stato di non obbligo" degli studenti non avvalentisi, risalente a più di venticinque anni fa ma che tuttora trattiene gli istituti scolastici dall'organizzare autonomamente attività o materie alternative all'ora di religione cattolica, che richiedono anche costi, per l'impossibilità di esigere poi dagli studenti un obbligo di frequenza alle stesse anche nel caso in cui le abbiano scelte⁶⁴.

Qualche anno fa il Consiglio di Stato in una sua pronuncia qualificò come un obbligo per gli istituti scolastici l'attivazione di simili corsi, al fine di assicurare agli studenti non avvalentisi la possibilità di acquisire lo stesso credito scolastico che gli altri studenti possono acquisire mediante la frequenza dell'ora di religione⁶⁵. Tuttavia questa indicazione è caduta

⁶³ Va rilevato che gli attuali libro di testo per l'insegnamento di alcune materie tradizionali (storia, filosofia, arte, letteratura) per le scuole superiori già contemplano spazi di approfondimento delle principali tematiche religiose ma spesso esse non vengono trattate nella didattica ordinaria sia per l'assenza di una specifica preparazione dei docenti in materia sia per ragioni di tempo.

⁶⁴ In argomento cfr. **R. MAZZOLA**, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 27 ss. Va ricordato, come rileva anche **N. COLAIANNI**, *La via italiana all'incertezza costituzionale: il caso dell'ora di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, pp. 9-10, che tale giurisprudenza è frutto di alcune sentenze interpretative della Corte costituzionale (sent. n. 203 del 1989, cit.; sent. 14 gennaio 1991, n. 13; sent. 22 giugno 1992, n. 290) tutte di rigetto - in un caso d'inammissibilità - delle questioni di costituzionalità esaminate, quindi prive di valore giuridicamente vincolante *erga omnes* e pertanto suscettibili di ripensamento, tanto più a distanza di quasi trent'anni e in un contesto storico e culturale profondamente mutato.

⁶⁵ Cfr. Cons. Stato, sent. 7 maggio 2010, n. 2749, in www.olir.it. Per un commento a tale decisione che ne mette in rilievo anche le criticità, cfr. **B. SERRA**, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di lungo contenzioso amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16/2012, p. 18 ss. Sulla scia della decisione del Consiglio di Stato, cfr. Trib. Padova, comp. coll., 30 luglio 2010 (in



sostanzialmente nel vuoto, a motivo della scarsità di risorse economiche degli istituti ma anche per le garanzie sul piano soggettivo di cui tuttora fruiscono gli alunni o studenti non avvalentisi dell'IRC, che non possono essere obbligati a frequentare una materia o corso alternativo anche qualora l'abbiano liberamente scelto⁶⁶, in forza di una ricostruzione complessiva della normativa vigente che andrebbe a mio parere rivista e aggiornata, anche per evitare ulteriori forzature sul piano interpretativo⁶⁷. Tenendo

www.olir.it), che, sulla base dell'accertato inadempimento di un istituto scolastico a tale asserito obbligo di attivazione di corsi alternativi all'IRC per assenza di fondi, giunse a condannare per comportamento discriminatorio il Ministero al risarcimento del danno non patrimoniale a favore dei genitori di una bambina che avevano scelto per la stessa la frequenza a un corso alternativo poi non attivato. In argomento cfr. **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religione*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2012, p. 92 ss.

⁶⁶ Nella motivazione della sentenza n. 2749 del 2010, cit., il Consiglio di Stato sembra essere incorso in un equivoco circa un punto importante della giurisprudenza costituzionale in materia, laddove esso equipara la scelta dell'IRC, che produce secondo la Corte costituzionale l'obbligo di frequentarlo, alla scelta di un corso o materia alternativa: "le stesse considerazioni valgono per gli insegnamenti alternativi che, una volta scelti, diventano insegnamenti obbligatori" (§ 11). In realtà quest'ultima affermazione non corrisponde alla giurisprudenza costituzionale, che anzi ha sempre insistito sulla non equivalenza delle due scelte, quella degli studenti avvalentisi e quella degli studenti non avvalentisi, i quali ultimi sarebbero in uno "stato di non obbligo" proprio al fine di "non rendere equivalenti e alternativi l'insegnamento di religione cattolica e altro impegno scolastico, per non condizionare dall'esterno della coscienza individuale l'esercizio di una libertà costituzionale, come quella religiosa, coinvolgente l'interiorità della persona" (sent. 14 gennaio 1991, n. 13). Del resto anche il Trib. Padova, 30 luglio 2010, cit., che pure ha fatto propria la decisione del Consiglio di Stato, esprime qualche dubbio al riguardo: "Si può concordare o meno con tale decisione, specie considerando che non tiene in debito conto della posizione dell'alunno che non intenda avvalersi né dell'insegnamento religioso né di quello alternativo, la cui libertà di scelta potrebbe essere condizionata dalla consapevolezza per cui la sua opzione può essere per lui penalizzante rispetto alla scelta di un insegnamento religioso o alternativo dal quale trarre crediti formativi". Nel senso della non obbligatorietà soggettiva della materia o corso alternativo pure per coloro che l'avessero scelto, sembra convergere anche la normativa delle Intese con le confessioni acattoliche, già richiamata.

⁶⁷ Di recente la giurisprudenza amministrativa è giunta ad affermare, sulla base della tesi della natura meramente facoltativa dell'IRC, che anche la scelta di avvalersi di tale insegnamento sarebbe sempre revocabile, senza potere mai creare un obbligo di frequentarlo (cfr. Tar Molise, sez. I, sent. 22 giugno 2012, n. 289, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In argomento cfr. **B. SERRA**, *L'ora di religione tra diritti fondamentali ed esigenze organizzative. Annotazioni a trent'anni dall'Accordo di Villa Madama*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20/2014, p. 5 ss.). Si tratta di un'evidente forzatura del dato normativo e della sua interpretazione sul piano costituzionale, che paradossalmente estende lo "stato di non obbligo" anche agli studenti avvalentisi dell'insegnamento di religione. Oltre a risultare palesemente in contrasto con la lettera dell'art. 9 dell'Accordo (legge n. 121 del 1985), che prevede l'esercizio del diritto di scelta se avvalersi o meno di



altresì presente che, per rendere obbligatoria la frequenza di un nuovo corso di insegnamento all'interno della scuola pubblica, che diverrebbe con ciò curriculare a tutti gli effetti per gli studenti che lo abbiano scelto, non basterebbe la sua istituzione da parte del singolo istituto scolastico, né una diversa interpretazione giurisprudenziale della normativa attuale, ma occorrerebbe un intervento normativo del Ministero o dello stesso legislatore anche per rendere disponibili le necessarie risorse economiche⁶⁸.

La possibile scelta tra più insegnamenti religiosi, di carattere confessionale e/o di profilo più marcatamente culturale, suggerita anche dall'articolato sviluppo della legislazione pattizia, corrisponde sempre più alle attese di una società multiculturale e plurireligiosa e al modello di una scuola pubblica accogliente e inclusiva, come conferma anche la sua recezione da parte della rete delle scuole europee. L'attuale "stato di non obbligo" per gli studenti non avvalentisi dell'ora di religione cattolica, a distanza di quasi trent'anni dalla sua introduzione, determina invece l'effetto di perpetuare, in nome di una malintesa garanzia di non discriminazione, una sorta di "strabismo culturale" che ignora la varietà sussistente e in definitiva svaluta la rilevanza culturale e sociale del fatto religioso, rischiando alla lunga di nuocere alla stessa *mission* della scuola pubblica e alla sua necessaria apertura alle nuove istanze della coscienza sociale e religiosa dei cittadini⁶⁹.

tale insegnamento all'atto dell'iscrizione scolastica, un simile orientamento trascura di considerare le esigenze connesse al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 2, Cost.) e, soprattutto, il fondamento e le finalità di tipo culturale, non catechetico, dell'IRC, pure previsti dalla legislazione concordataria, che lo rende - come più volte affermato dalla Corte costituzionale - pienamente coerente con il principio di laicità dello Stato, facendone un insegnamento "compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto nella normativa di fonte pattizia" (sent. n. 203 del 1989; sent. n. 13 del 1991), quindi parte integrante della proposta formativa della scuola italiana e non lesivo, grazie al diritto di scelta se avvalersene o meno, della libertà di coscienza degli alunni.

⁶⁸ In tal senso da ultimo N. COLAIANNI, *Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 59, per il quale l'istituzione di una attività correttamente alternativa all'insegnamento religioso cattolico, che per tale autore dovrebbe essere l'insegnamento religioso aconfessionale, "non ha possibilità alcuna di essere realizzata finché, superando in avanti una disciplina attualmente solo amministrativa e giurisprudenziale, non la si doti di una base legislativa".

⁶⁹ Si noti che l'affermazione dello "stato di non obbligo" per gli studenti non avvalentisi introduce un elemento di contraddittorietà nella stessa giurisprudenza costituzionale. Infatti quest'ultima da un lato ha giustificato l'insegnamento della religione cattolica nella scuola dello Stato laico "per il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'iscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile" (sent. n. 203 del 1989), dall'altro rende attualmente problematica, proprio per lo stato di non obbligo in cui si



Oggi le barriere ideologiche sono cadute e la tutela della libertà di coscienza degli alunni, per quanto sacrosanta, non dovrebbe più essere intesa come un ostacolo sulla via di un maggiore pluralismo culturale e religioso nell'offerta formativa della scuola pubblica.

10 - Osservazioni conclusive

Nonostante alcuni suoi limiti sopra evidenziati, risalenti a un contesto storico e culturale in parte superato, l'insegnamento religioso, nelle forme previste dal nostro ordinamento, continua a rappresentare una risorsa e un fondamentale contributo alla formazione culturale e umana delle giovani generazioni. Non solo per i suoi contenuti specifici, che rappresentano tuttora una fondamentale chiave di lettura e di comprensione dell'identità storica e culturale europea e del nostro paese in particolare, e quindi un indubbio arricchimento per coloro che scelgono di avvalersene, ma oggi soprattutto per il significato più ampio che la sua presenza all'interno della scuola pubblica conferisce al nostro modello di convivenza.

Un modello di convivenza, aperto e pluralista, che non relega la religione ai margini della sfera pubblica, quasi fosse espressione di una sotto-cultura e coloro che la praticano una categoria dimidiata di cittadini, ma riconosce in essa un importante fattore di sviluppo della personalità e di socializzazione e un elemento di identità pienamente inserito nella dinamica storica sociale e culturale del paese. Anche per le famiglie e gli alunni che decidono liberamente di non avvalersi di tale insegnamento, la sua sola presenza all'interno della scuola educa, fin dalla primissima età, all'idea di una comune appartenenza civile pur nella diversità delle convinzioni e delle appartenenze religiose e/o ideologiche⁷⁰.

È questo il fondamentale contributo, quanto mai attuale, che l'insegnamento religioso arreca alla scuola pubblica e all'intero paese, e di

trovano gli studenti non avvalentisi, l'attivazione e concreta organizzazione di attività o materie alternativa nelle quali far emergere tale pluralismo religioso.

⁷⁰ È questo il senso profondo della tutela della libertà religiosa e di coscienza in una società pluralista, come ben sottolineato in una storica sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. CEDH, *Affaire Kokkinakis c. Grèce*, requête n. 14307/88, 25 mai 1995, § 31: "la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une "société démocratique" au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société".



cui si dovrà tenere conto nella prospettiva di possibili riforme. Con la sua mera presenza esso realizza un modello di cittadinanza e di laicità, aperta e inclusiva, che educa concretamente le famiglie e le nuove generazioni all'accettazione e al rispetto della diversità e del pluralismo, culturale e religioso, facendo della scuola il luogo di un incontro effettivo tra le diverse sensibilità e culture presenti nel corpo sociale.

Abstract

Religious education in State schools in Italy: a national heritage to innovate

This paper examines, in the context of the country's increasing religious diversity and the growing presence of religion in the public sphere, the regulation of religious education in public and State schools according to the Italian system of law. The latter actually provides an opt-in state-funded Catholic religious education together with the possibility of organizing optional religious education for all recognised denominations holding an agreement with the State. After some preliminary remarks on the origins and current contents of this legal framework, which reflects a difference of treatment among religions due to the cultural and historical background of the country, the paper focuses on some reform schemes that have been recently put forward. In particular, it examines in some detail the one concerning the introduction of a compulsory non-denominational course on religions, taking into consideration the pros and cons of each one. In the end it makes some conclusive remarks on the line of decisions of Italian courts on the issue and the impact of religious education as a whole upon the state schools' system in Italy.