

## L'ORA DI RELIGIONE E IL TAR DEL LAZIO

Stefano Rossi \*  
(22 agosto 2009)

**Sommario: 1. In premessa - 2. I motivi di ricorso – 3. I precedenti – 4. La sentenza: Tar Lazio, sez. III quater, 17 luglio 2009, n. 7079 – 5. Conclusioni**

### 1. In premessa

La sentenza del Tar del Lazio, pronunciata in data 17 luglio 2009, n. 7079, è scaturita da due ricorsi aventi contenuti analoghi proposti dalla Consulta Romana per la Laicità e da altre istituzioni ed associazioni rappresentative di credenze religiose non cattoliche (Comunità Ebraica, Tavola Valdese...) ovvero atee, volti ad ottenere l'annullamento delle ordinanze relative alla disciplina dell'attribuzione dei crediti scolastici per gli esami di maturità per gli anni scolastici 2006-2007 e 2007-2008 nella parte in cui prevedevano:

A) che i docenti che svolgono insegnamento della religione cattolica partecipino a pieno titolo alle deliberazioni del consiglio di classe concernente l'attribuzione del credito scolastico agli alunni che si avvalgono di tale insegnamento; che analoga posizione completa, sia riconosciuta in sede di attribuzione del credito scolastico ai docenti delle attività didattiche formative alternative all'insegnamento della religione cattolica, limitatamente agli alunni che abbiano seguito le attività medesime (all'art. 8, punto 13);

B) che l'attribuzione al punteggio, nell'ambito della banda di oscillazione, tenga conto, oltre che degli elementi con l'articolo 14 comma 2 del d.p.r. 323 del 23 luglio 1998, del giudizio formulato dai docenti di cui al precedente comma 13 riguardante l'interesse col quale l'alunno ha seguito l'insegnamento della religione cattolica ed il profitto che ne ha tratto; ovvero le altre attività, ivi compreso lo studio individuale, che si sia tradotto in un arricchimento culturale disciplinare specifico, purché certificato e valutato dalla scuola secondo modalità deliberate dalla istituzione medesima;

C) che gli alunni che abbiano scelto di assentarsi dalla scuola per partecipare alle iniziative formative in ambito scolastico potessero far valere tali attività esclusivamente come crediti formativi soltanto in presenza dei requisiti previsti dal D. M. 49 del 24 febbraio 2000 (art. 8, punto 14).

### 2. I motivi di ricorso

1. Con il primo motivo si assume la violazione della lett. c) dell'art. 9 della legge 121 del 1985 recante applicazione del Concordato tra Stato e Chiesa Cattolica del 1984, per cui l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non può «dar luogo ad alcuna forma di discriminazione».

In particolare con tale disposizione «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, [assicura], 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 loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione».

Inoltre il punto 2.7 dell'Intesa tra autorità scolastica italiana e Conferenza episcopale italiana, resa esecutiva in Italia con d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, stabilisce che «gli insegnanti incaricati di religione cattolica fanno parte della componente docente, negli organi scolastici, con gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti ma partecipano alle valutazioni periodiche e finali solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica, fermo quanto previsto dalla normativa statale in ordine al profitto e alla valutazione per tale insegnamento». L'intesa allegata al d.P.R. 23 giugno 1990, n. 202, nel modificare il precedente Accordo del dicembre 1985, ha aggiunto, al punto suddetto, il seguente periodo: «nello scrutinio finale, nel caso in cui la normativa statale richieda una deliberazione da adottarsi a maggioranza, il voto espresso dall'insegnante di religione cattolica, se determinante, diviene un giudizio motivato iscritto a verbale». Si prevede altresì che gli insegnanti di religione cattolica non possano disporre, né di voti, né svolgere esami, ma semplicemente possano stilare, «in luogo» di voti ed esami, una «nota speciale», nella quale dar conto dell'interesse con il quale ciascuno studente ha seguito l'insegnamento ed il profitto ottenuto.

In funzione di tale quadro normativo, l'art. 205, 1 co. D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 - con cui è stato approvato il testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione - che attribuisce al Ministero della pubblica istruzione il potere di disciplinare annualmente, con propria ordinanza, le modalità organizzative degli scrutini di esami, avrebbe dovuto essere interpretato alla luce dei principi complessivamente risultanti dal medesimo decreto legislativo. Quindi se l'insegnante di religione ha certamente pari dignità rispetto agli altri docenti, tuttavia esso partecipa a medesimo titolo degli altri docenti, alla determinazione complessiva della valutazione degli studenti, solo ed esclusivamente nel caso in cui il suo parere non sia necessario (e quindi determinante) per la decisione circa la promozione o la bocciatura dello studente.<sup>1</sup>

Per i ricorrenti se la disciplina legislativa e la costante prassi amministrativa stabiliscono che l'insegnamento della religione cattolica non deve comparire sulla scheda di valutazione bensì in una speciale nota, che la relativa valutazione non può essere espressa tramite voti ed infine che la materia non può assumere rilievo ai fini della promozione o della bocciatura dello studente, allora è evidente che le disposizioni impugnate nel prevedere che gli insegnanti di religione cattolica «partecipino a pieno titolo» alla decisione sul credito scolastico, si pongono in evidente palese contrasto con le fonti appena richiamate.

La normativa impugnata, quando attribuisce all'insegnamento della religione cattolica e allo svolgimento di attività alternative la possibilità di incidere sul credito scolastico insidierebbe la libertà di scelta di non avvalersi del detto insegnamento e di non svolgere alcuna attività alternativa.

2. Con il secondo motivo di gravame si lamenta l'illegittimità delle ordinanze ministeriali sotto il triplice profilo dell'eccesso di potere per disparità di trattamento, della violazione del principio di ragionevolezza e del principio di certezza giuridica del principio dell'affidamento, in quanto:

a) adottano diversi criteri di valutazione per l'attribuzione del credito scolastico che svantaggiano nel profitto chi non sceglie di avvalersi dell'ora di religione o dei corsi alternativi. Le ordinanze impugnate, nel prescrivere un diverso criterio di valutazione per l'attribuzione del credito scolastico per gli studenti che si siano avvalsi dell'insegnamento alla religione cattolica o di un'attività alternativa, discriminerebbe quegli studenti che,

---

<sup>1</sup> Vedi la diversa interpretazione data da Tar Puglia - Lecce, 5 gennaio 1994, n. 5 per cui: «Il punto 2.7 del DPR n. 202/1990 va quindi semplicemente inteso, secondo questo Tribunale, nel senso che il docente di religione, ove determinante, si trasforma bensì in giudizio motivato, ma senza perciò perdere il suo carattere decisionale e costitutivo della maggioranza». Conforme Tar Toscana - Firenze, sez. I, 20 dicembre 1999, n. 1089.

nell'esercizio del diritto fondamentale riconosciuto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 13/1991, abbiano scelto di assentarsi dall'edificio scolastico o comunque di astenersi da ogni insegnamento alternativo durante l'ora di religione cattolica. In conseguenza chi non sceglie l'insegnamento della religione cattolica sarebbe esposto al rischio di presentarsi in condizione di svantaggio sul mercato del lavoro o in occasione della partecipazione a selezione per l'ammissione ai corsi universitari o borse di studio connotati come noto da un'altissima competitività. Tale situazione non sarebbe comunque sanata dalla possibilità per gli studenti «non avvalentesi» di ottenere, in luogo del «credito scolastico», la valutazione dell'attività eventualmente svolta fuori dalla scuola quale «credito formativo» di cui al D.M. 49 del 24 febbraio 2000, in quanto quest'ultima non avrebbe lo stesso peso ai fini della valutazione finale<sup>2</sup>; b) l'articolo 8, 14 co., della ordinanza per l'anno 2006-2007 (così come quella per l'anno 2007-2008) prevede criteri del tutto indeterminati per l'eventuale valutazione, quali crediti formativi, delle attività svolte dagli studenti che non si siano avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica, né di attività sostitutive; e che sono lasciati all'ampia discrezionalità di ciascun istituto scolastico con i rischi di ulteriori discriminazioni; c) irragionevolmente le disposizioni impugnate pretenderebbero, alla fine dell'anno scolastico, di fissare i criteri per la valutazione delle attività che erano già state compiute durante l'anno scolastico precedente, discriminando così retroattivamente gli studenti che avevano scelto liberamente di non valersi della religione cattolica, non immaginando la penalizzazione conseguente sotto il profilo del merito scolastico.<sup>3</sup>

In via subordinata i ricorrenti avevano dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 121 del 1985, del d.PR. 202 del 1990 e dell'art. 309 del d.lgs. 297/1994 laddove interpretati nel senso del provvedimento impugnato per violazione degli articoli 3, 2, 7, 8 e 21 della Costituzione per l'inaccettabile compressione del principio di parità fra confessioni religiose e del diritto di libera manifestazione del pensiero.

### 3. I precedenti

#### **Tar Lazio, sez. III bis, 15 settembre 2000, n. 7101**

<sup>2</sup> L'art. 11 del d.P.R n. 323/1998, avente ad oggetto il «credito scolastico», dispone che il consiglio di classe, ad ogni alunno che ne sia meritevole, attribuisce, nello scrutinio finale degli ultimi tre anni della scuola secondaria superiore, un apposito punteggio per l'andamento degli studi, denominato «credito scolastico» e che la somma dei punteggi ottenuti nei tre anni costituisce il «credito scolastico» che poi si aggiunge ai punteggi riportati nelle prove scritte e orali (primo comma). Al secondo comma viene poi precisato, che il predetto punteggio esprime la valutazione del grado di preparazione complessiva raggiunta da ciascun alunno nell'anno scolastico in corso, con riguardo al profitto e tenendo conto anche dell'assiduità della frequenza scolastica., ivi compresa, «la frequenza dell'area di progetto, l'interesse e l'impegno nella partecipazione al dialogo educativo, alla attività complementari ed integrative ed eventuali crediti formativi, intesi questi ultimi come le qualificate esperienze, debitamente documentate, da cui derivino competenze coerenti con il tipo di corso cui si riferisce l'esame di stato». Sulla base di quanto precede, appare evidente che «credito scolastico» è concetto ben distinto da quello di «credito scolastico», avente valenza onnicomprensiva e, dunque, anche del «credito formativo», come ritenuto appunto dalla giurisprudenza amministrativa, che ha definito il contenuto del «credito scolastico» stesso con l'individuazione dei vari elementi «oggetto della valutazione, ricomprendendovi anche gli eventuali «crediti formativi», dopo avere rilevato che, in forza dell'art. 3, 6 co. e dell'art. 5, 1 co. L. n. 425/1997, il voto finale complessivo è formato dal concorso dei punti che il candidato può far valere come credito scolastico ed, inoltre, che il credito predetto è attribuito dal consiglio di classe ai candidati interni nello scrutinio finale di ciascuno degli ultimi tre anni della scuola secondaria superiore, mentre in via transitoria, per l'anno di prima applicazione è ricostruito sulla base del curriculum dell'ultimo triennio (Consiglio di Stato, sez. VI, 22 giugno 2005, n. 3290).

<sup>3</sup> La retroattività cosiddetta impropria (ex Cassazione Sezioni Unite 1 aprile 1993 n. 3888) — incidendo su di un rapporto in essere in ragione di un fatto passato — avrebbe alterato la disciplina conosciuta dagli interessati e sulla quale essi facevano legittimo affidamento — in violazione del principio dell'affidamento del cittadino sulla situazione giuridica e sulla certezza del diritto più volte ricordato dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza numero 349/1985.

Con l'art. 3 dell'ordinanza ministeriale n. 128 del 14/5/1999 si era disposto che lo studio dell'insegnamento della religione cattolica ovvero dell'ora alternativa potesse concorrere a formare il cosiddetto «credito scolastico» e quindi il punteggio di ammissione all'Esame di Stato che conclude il ciclo di istruzione superiore.<sup>4</sup>

Contro tale ordinanza avevano presentato ricorso vari soggetti del mondo laico e rappresentanze organizzate delle fedi non cattoliche. I motivi esposti erano sostanzialmente riconducibili a quelli riportati nella sentenza oggetto del presente commento e volti a far sì che l'amministrazione desse una razionale applicazione ai principi concordatari nel rispetto dei diritti di libertà religiosa degli studenti al fine di garantire che la scelta di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica (ovvero delle correlate ore alternative) non desse luogo ad alcuna forma di discriminazione, tale da comportare effetti di vantaggio per i suoi fruitori ed effetti di svantaggio per i non fruitori.

I ricorrenti hanno sviluppato il loro ragionamento dall'assunto per cui l'attribuzione di un punteggio agli allievi che hanno frequentato l'insegnamento confessionale o le attività alternative sarebbe suonata come grave discriminante nei confronti di quegli studenti che hanno invece esercitato legittimamente il diritto costituzionalmente garantito di non avvalersi né dell'insegnamento della religione cattolica, né delle attività alternative. Per cui per sanare tale discriminazione sarebbe stato necessario «sterilizzare» l'insegnamento della religione cattolica e le attività a esso alternative privandoli della capacità di incidere sulla determinazione del credito scolastico e quindi precludere agli insegnanti di religione e delle materie alternative di partecipare «a pieno titolo» alla determinazione del credito scolastico per gli alunni che si erano avvalsi dei detti insegnamenti.

Il Tar del Lazio<sup>5</sup>, nel caso di specie, rigettava il ricorso per motivazioni puramente procedurali<sup>6</sup>, proponendo però un'interessante argomentazione di merito volta a contrastare le tesi dei ricorrenti, che alla luce delle conclusioni suona, però, come una *excusatio non petita*, quasi che l'estensore si fosse reso conto del carattere grossolano e superficiale dei motivi di inammissibilità rilevati che, da soli, non avrebbero giustificato di

---

<sup>4</sup> Così disponeva letteralmente l'ordinanza: «I docenti che svolgono l'insegnamento della religione cattolica partecipano a pieno titolo alle deliberazioni del consiglio di classe concernenti l'attribuzione del credito scolastico agli alunni che si avvalgono di tale insegnamento. Analoga posizione compete, in sede di attribuzione del credito scolastico, ai docenti delle attività didattiche e formative alternative all'insegnamento della religione cattolica, limitatamente agli alunni che abbiano seguito le attività medesime. L'attribuzione del punteggio, nell'ambito della banda di oscillazione, tiene conto, oltre che degli elementi di cui all'art. 11, 2 co., del Regolamento, del giudizio formulato dai docenti di cui al precedente comma 2 riguardante l'interesse con il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento della religione cattolica ovvero l'attività alternativa e il profitto che ne ha tratto, con il conseguente superamento della stretta corrispondenza con la media aritmetica dei voti attribuiti in itinere o in sede di scrutinio finale e, quindi, anche di eventuali criteri restrittivi. L'attribuzione del credito scolastico ad ogni alunno va deliberata e verbalizzata, con l'indicazione degli elementi valutativi di cui al comma 3».

<sup>5</sup> In persona del presidente della sezione III bis del Tar, dott. Roberto Scognamiglio: è bene notarlo perché sono pur sempre gli (stessi) uomini a fare la giurisprudenza su questo argomento. Ed infatti sulla posizione opposta troviamo sempre il dott. Umberto Realfonzo, consigliere della sezione III quater.

<sup>6</sup> «A nessuno dei soggetti controinteressati i ricorsi sono stati notificati, determinandosi in tale modo la loro inammissibilità. Né sono ravvisabili ostacoli alla individuazione dei primi destinatari del contraddittorio, eventualmente da integrare con notifica per pubblici proclami, atteso che la stessa impostazione data ai ricorsi si fonda su una presunta disparità di trattamento nel ristretto spazio della classe di appartenenza degli alunni ricorrenti[...] emerge un ulteriore motivo di inammissibilità dei ricorsi, atteso che nessuna utilità concreta è destinata a venire ai ricorrenti per effetto dell'annullamento del vantaggio conseguito dagli alunni fruitori. Il ricorso è pure inammissibile per non essere stato notificato alla Conferenza episcopale italiana, che ha titolo a difendere la funzione degli insegnanti incaricati di religione cattolica negli organi scolastici sulla base delle disposizioni concordatarie».

fronte all'opinione pubblica (e alla comunità dei giuristi) una sentenza dal contenuto neutrale e privo di sostanza.

L'esposizione prende avvio con un tono *soft* e quasi conciliante, riconoscendo che i ricorrenti sono persone in buona fede, probabilmente anche con un ottimo rendimento scolastico, ma che non possono pretendere di avere ciò che per loro libera scelta hanno rifiutato.

«È certo, infatti, che la loro scelta - si immagina ispirata da apprezzabili sentimenti - non ha tolto nulla ai risultati conseguenti e al credito scolastico maturato per altra via. Né essi possono dire che avere incluso tra le attività complementari e integrative, delle quali parla la nota alla Tabella "D" allegata al regolamento d.P.R. 323 del 1998 (o, quanto meno, avere assimilato a esse), l'insegnamento della religione cattolica e le attività a esso alternative si siano sottratti ai non fruitori occasioni per accrescere il punteggio, trattandosi di attività che, essendo rimesse per motivi di coscienza alla libera scelta, non possono essere seguite da tutti»

Ma nel giro di poche righe l'argomentare si fa più serrato e quasi sprezzante.

«D'altra parte non può pretendersi di tutelare il soggetto che, pur avendo conseguito buoni risultati nello studio, ha mostrato scarsa partecipazione al dialogo educativo ovvero non ha avuto assiduità nella frequenza scolastica ovvero non ha voluto impegnarsi in esperienze coerenti con il corso di studio frequentato, ma esterne ad esso, fino al punto di disconoscere agli altri i vantaggi che l'ordinamento intende loro attribuire. Nessuno ha titolo per lamentarsi, né può sentirsi pregiudicato per il solo fatto che un altro alunno abbia praticato uno sport e ricevuto il relativo credito, altro abbia svolto attività artistiche, altro abbia addirittura lavorato percependo una retribuzione, laddove si è impediti ad esercitare attività sportiva ovvero non si abbiano attitudini artistiche o spirito di intraprendenza nel campo del lavoro. D'altro canto, a coloro che non maturano crediti nel seguire l'insegnamento della religione cattolica o di materie alternative non è affatto impedito di guadagnare crediti con altre iniziative. Né si può pretendere che la scelta del nulla possa produrre frutti»

Il che tuttavia se, a prima lettura, sembra assestare un colpo fatale alle tesi dei «nullafacenti», in realtà pone in evidenza il carattere capzioso dell'argomento proposto. Il giudice infatti individua in modo confuso e contraddittorio la categoria - che non può pretendere tutela - in cui vorrebbe incasellare i ricorrenti, riferendosi, quale idealtipo, a chi «pur avendo conseguito buoni risultati nello studio, ha mostrato scarsa partecipazione al dialogo educativo ovvero non ha avuto assiduità nella frequenza scolastica ovvero non ha voluto impegnarsi in esperienze coerenti con il corso di studio frequentato, ma esterne ad esso».

Chiunque abbia, da studente o insegnante, frequentato, almeno negli ultimi vent'anni, le scuole secondarie superiori sa benissimo che non vi può essere (salvo casi eccezionali) un buon risultato nello studio che non sia accompagnato dalla partecipazione al dialogo educativo e dalla frequenza delle lezioni, nella misura in cui l'impostazione pedagogica e il percorso formativo che lo studente deve affrontare prevedono un'ineludibile integrazione tra il profilo acquisitivo-cognitivo e quello inerente la crescita umana e relazionale nell'ambito della comunità scolastica. Entrambi questi profili vengono infatti considerati ai fini della definizione della valutazione sul rendimento dello studente: così appartiene alla comune esperienza osservare che studenti integrati nel contesto scolastico, partecipi delle scelte educative, stimolanti nel rapporto circolare che si instaura tra docente e discente, siano anche coloro che hanno una buona media nei voti delle diverse materie.

Improprio e fuorviante è poi il tentativo di porre in contrapposizione capacità e tendenze personali, aventi di per sé un carattere neutro, quali praticare uno sport, dilettarsi in attività artistiche o impegnarsi in un'attività lavorativa e la scelta di coscienza (avente indubbiamente carattere ideologico) operata dai ricorrenti, che viene sminuita e dileggiata attraverso l'esplicito paragone alla nullafacenza.

Non si può infatti paragonare chi è impedito ad esercitare un'attività sportiva ovvero chi non ha attitudini artistiche o spirito di intraprendenza nel campo del lavoro con colui che esprime, attraverso la sua condotta omissiva (il rifiuto di scegliere l'ora di religione così come le attività collaterali ad essa alternative), una libera scelta di coscienza, ovvero una forma di disobbedienza civile.<sup>7</sup>

La scelta operata dai ricorrenti infatti rappresenta una difesa del diritto oltre che l'espressione di un impegno politico e civile, che definisce in modo nuovo il cittadino democratico, colui che vuole far sentire la propria opinione e che, se non ascoltato, è costretto, per dar forza alla sua voce, a ricorrere ad atti di disobbedienza civile, utilizzando il diritto (in specie il ricorso alla giurisdizione amministrativa) come strumento per affermare i diritti.

Se appare corretto quanto affermato in sentenza per cui «la base che costituisce materia di maturazione del credito scolastico e del parallelo istituto del credito formativo è talmente ampia che non è richiesta identità di posizione degli aspiranti dinanzi alle occasioni prospettate. Ogni studente aderisce, su base esclusivamente volontaria, alle iniziative che ritiene più congeniali e gradite usufruendo dei relativi risultati»; tuttavia, nel caso di specie, per i ricorrenti non si trattava di scegliere tra il corso di bongo e quello di omeopatia quali alternative all'ora di religione, era in gioco la libertà di coscienza, in quanto la scelta dei corsi promossi come speculare alternativa a quello di religione cattolica (al fine di lucrare il credito) implicava di per sé l'imposizione di un obbligo concernente la sfera interiore della persona.<sup>8</sup>

Nella sentenza, infine, il giudice amministrativo, pur dando conto del paventato timore – rappresentato dai ricorrenti – dei possibili danni che da tale disciplina potrebbero conseguire in termini di perdita di *chances* nell'accesso al mondo del lavoro o all'università<sup>9</sup>, liquida il problema in poche righe, sottolineando come «la valutazione agli esami di Stato

---

<sup>7</sup> T. SERRA, *La disobbedienza civile*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) per cui «l'atto di disobbedienza civile, per realizzarsi e non confondersi con altri tipi di resistenza e dissenso, deve essere espressione di una piena accettazione dell'ordinamento nel suo complesso in quanto non solo lo si considera legittimo ma anche lo si prende a parametro per giudicare della legittimità e coerenza di una norma o di una politica specifiche. Essa si rivolge o contro una legge formalmente valida e ritenuta ingiusta e illegittima al fine di farla modificare, o disattende una legge valida e ritenuta legittima al fine di rafforzare una opinione contro una determinata scelta politica che non si considera opportuna o rispondente ai principi. La disobbedienza civile può essere perciò innovativa, se tende a modificare uno status quo, o conservativa se tende ad impedire innovazioni non coerenti con i fini o i valori che sottendono l'ordinamento. E' un atto politico per eccellenza in quanto è un atto guidato da principi politici (J. Rawls) ed è per questo che deve essere fondamentalmente non violenta in quanto, se vuole essere coerente con i principi che la sostengono, non può essere lesiva dei diritti degli altri e dei principi su cui si fonda la stessa istituzione»; H. ARENDT, *La disobbedienza civile e altri saggi*, tr. it. a cura di T. Serra, Milano, Giuffrè, 1985; N. BOBBIO, *Disobbedienza civile*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI (a cura di), Torino, UTET, 1976

<sup>8</sup> E' infatti comprensibile che se non si fosse attribuito anche alla frequenza del corso di religione cattolica un valore in termini di crediti formativi, non vi sarebbe stata necessità di istituire appositi corsi alternativi (per i non credenti o diversamente credenti) in modo da attribuire anche ad essi le stesse chances. Rifiutare anche i corsi alternativi, visti come patetico surrogato dell'ora di religione, ha quindi l'obiettivo di riaffermare la propria libertà di scelta e il rifiuto dell'insegnamento della religione cattolica (in via esclusiva e in modo monopolistico) nelle istituzioni scolastiche della Repubblica.

<sup>9</sup> «Il punteggio degli esami di Stato ha da sempre grande rilevanza, con evidente riferimento alla posizione di svantaggio nella quale [i ricorrenti] si troveranno al momento di presentarsi nel mondo del lavoro contemporaneamente agli altri compagni (presumibilmente della stessa classe o quanto meno della stessa scuola) che potranno vantare un punteggio migliore per avere seguito l'insegnamento della religione cattolica».

non [abbia] carattere comparativo, né è diretta a formulare graduatorie. [...] Se conseguenze positive possono derivare a favore di altri soggetti, autori della scelta opposta, nessun pregiudizio deriva ai ricorrenti non esistendo alcuna relazione tra le posizioni considerate».

E' utile rilevare come, sebbene in termini formali sia corretta l'asserzione per cui la valutazione agli esami di Stato non abbia carattere comparativo, né sia volta a formare graduatorie<sup>10</sup>, la mancanza del carattere comparativo attenga al profilo interno del procedimento valutativo, in quanto gli studenti vengono giudicati singolarmente in base al raggiungimento di determinati standard nello svolgimento delle diverse prove dell'esame di «maturità», il che non priva certo di rilievo esterno il giudizio finale (espresso in termini numerici) inerente l'esito di tali prove.<sup>11</sup>

**Tar Lazio, sez. III quater, ordinanza 23 maggio 2007, n. 2408**  
**Consiglio di Stato, sez. , ordinanza 12 giugno 2007, n. 2920**

Negli anni seguenti al 1999, i ministri succedutisi (Berlinguer, Di Mauro, Moratti, Fioroni) hanno tutti reiterato di anno in anno l'ordinanza ministeriale, confermandone sostanzialmente i contenuti.<sup>12</sup>

L'ordinanza ministeriale n. 26/2007 (recante Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali. Anno scolastico 2006/2007) è stata impugnata per ottenerne l'annullamento dinanzi al T.A.R. del Lazio da varie associazioni e confessioni non cattoliche, che hanno presentato in via incidentale anche domanda di sospensione dell'esecuzione dello stesso.<sup>13</sup>

La domanda di sospensiva si giustificava in primo luogo con i tempi brevissimi dettati dal calendario degli esami di maturità, e quindi dalla considerazione sostanziale per cui i ricorrenti (studenti) non avrebbero potuto attendere la definizione del giudizio di merito, onde veder tutelati i propri diritti ed interessi legittimi. L'eventuale sospensiva inoltre non avrebbe comportato alcun pregiudizio per l'interesse pubblico, in quanto sarebbe comunque stato possibile dar luogo alla convocazione tempestiva dei consigli di classe, ove i crediti scolastici sarebbero stati attribuiti con i criteri consolidati posti nelle precedenti ordinanze.

Il Tar Lazio, con l'ordinanza 24 maggio 2007, n. 2408, ha accolto la domanda cautelare sulla base dell'art. 309, 4 co., d.lgs. n. 297/1994, dal momento che «la predetta norma configura l'insegnamento della religione come una materia extracurricolare, come è

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 7 agosto 2007, n. 4377

<sup>11</sup> Il valore, sia pur residuale, del voto all'esame di maturità e quindi il suo carattere funzionalmente comparativo si esplica in modo palese a favore o a danno di coloro che si iscrivono agli esami di accesso ai corsi universitari cd. a numero chiuso

<sup>12</sup> E. CONEGLIANO, *Ora di religione: la violazione continua*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); G. PONTECORVO, *Laicità e istruzione*, in G. BONIOLO (a cura di), *Laicità, una geografia delle nostre radici*, Torino, Einaudi, 2006, 134. Incidentalmente è utile rammentare come nel 2006, il Tar del Lazio, sez. III quater, con le ordinanze 1 febbraio 2006, nn. 741 e 742 ha annullato, previa sospensione dell'esecuzione, alcuni profili della C.M. 10 novembre 2005, n. 84, avente per oggetto «Linee guida per la definizione e l'impiego del Portfolio delle competenze nella scuola dell'infanzia e nel primo ciclo di istruzione» riconoscendo due profili non manifestamente infondati riguardanti: a) la Sezione C/b del Portfolio concernente le «biografie dell'alunno, per violazione del principio di finalità del trattamento»; b) l'inserimento della Religione Cattolica «nell'ambito delle materie curriculari», in violazione dell'art. 309, 4 co. D.lgs 297/94. (che recita «per l'insegnamento della religione cattolica, in luogo di voti ed esami, viene redatta a cura del docente e comunicata alla famiglia, per gli alunni che di esso si sono avvalsi, una speciale nota, da consegnare unitamente alla scheda o alla pagella scolastica, riguardante l'interesse con il quale l'alunno segue l'insegnamento e il profitto che ne ritrae»).

<sup>13</sup> M. CROCE, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali (con la collaborazione del Consiglio di Stato): il caso dell'ora di religione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

dimostrato dal fatto che il relativo giudizio – per coloro che se ne avvalgono – non fa parte della pagella ma deve essere comunicato con una separata speciale nota»; inoltre, ha precisato opportunamente che tale normativa «darebbe postumamente luogo ad una disparità di trattamento con gli studenti che non seguono né l'insegnamento religioso né usufruiscono di attività sostitutive». <sup>14</sup>

Contro questa decisione il Ministro della pubblica istruzione ha presentato ricorso al Consiglio di Stato che, con decreto 29 maggio 2007, n. 2699, ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza del Tar e ha fissato la trattazione in sede collegiale per il 12 giugno, all'esito della quale ha poi riformato la decisione del giudice di primo grado - con l'ordinanza n. 2920/2007 - sulla base della succinta motivazione per cui «il ricorso di primo grado non appare dotato di sufficiente consistenza», ed inoltre non «si rinvergono i profili di pregiudizio grave e irreparabile in capo agli originari ricorrenti, mentre significativi pregiudizi possono patire i destinatari delle norme impugnate, che non sono neppure parte del giudizio».

Il provvedimento del Consiglio di Stato lascia perplessi, in quanto il giudizio di diritto contenuto nella sentenza si dovrebbe manifestare a mezzo della motivazione <sup>15</sup>, che, proprio per la rilevata interrelazione esistente, sia sul piano formale che su quello sostanziale, tra fatto e diritto, deve consistere nella esposizione dei motivi di fatto e di diritto attraverso cui il giudice relatore ripercorre l'*iter* argomentativo della decisione presa dal collegio nella camera di consiglio.

Sebbene lo stile delle sentenze del Consiglio di Stato sia ben lontano dalla completezza argomentativa del giudice civile e della stessa Corte di cassazione, nel caso di specie esso ha (malamente) imitato l'essenzialità degli *arrêt* dell'omologo francese.

È stato infatti osservato <sup>16</sup> che la motivazione, pur precedendo nella struttura formale della sentenza il dispositivo, in realtà ne costituisce un *posterius*: recita l'art. 274 c.p.c. che «chiusa la votazione, il presidente scrive e sottoscrive il dispositivo. La motivazione è quindi stesa dal relatore».

---

<sup>14</sup> «Il T.A.R., accogliendo l'istanza cautelare, accanto al vizio di violazione di legge (a essere violato era l'art. 309 del d.lgs. 297/1994 che prevede l'ora di religione come *extra-curriculare*) richiamava anche quello di eccesso di potere, evidentissimo, dal momento che l'ordinanza Fioroni era del mese di marzo 2007 e interveniva su scelte compiute all'inizio dell'anno scolastico, quindi nel 2006, quando i soggetti chiamati alle scelte non potevano sapere che la stessa avrebbe comportato l'assegnazione di un numero maggiore o minore di crediti. Chiaramente, anche ammesso che tale ordinanza fosse stata compatibile con la Costituzione e con il d. lgs. 297/1994 (il che palesemente non è), essa sarebbe stata comunque illegittima in quanto irragionevole, perché non dava modo di scegliere consapevolmente, provocando, per l'appunto, postumamente una disparità di trattamento con gli studenti che non seguono né l'insegnamento religioso né usufruiscono di attività sostitutive nonché un'ingiustizia manifesta». Così M. CROCE, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali...*, cit.

<sup>15</sup> L'obbligo della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali è principio costituzionale (art. 111 Cost.). La norma costituzionale si raccorda con le altre disposizioni che garantiscono il diritto di difesa e la soggezione del giudice alla legge e, più in generale, costituisce uno strumento «di controllo democratico a posteriori sulla fondatezza dell'atto con cui il giudice fa giustizia» (M. TARUFFO, *La motivazione della sentenza civile*, Padova, Cedam, 1975, 405 ss.).

Nella motivazione convivono due finalità: giustificare la decisione presa e documentare l'*iter* logico seguito per pervenire alla stessa. Sul piano endoprocessuale della decisione della lite, la motivazione ha la funzione di spiegare alle parti, e soprattutto alla parte soccombente, le ragioni del decidere. In tale ambito la motivazione vale insieme a far intendere appieno la portata del dispositivo, in quanto agevola l'interpretazione dell'atto, e a facilitare le impugnazioni. Più articolato il senso delle funzioni extraprocessuali della sentenza. Accanto a quella di permettere che sulla sentenza possa esprimersi il giudizio della collettività — che è esigenza riferibile a tutti gli atti dei pubblici poteri — tre aspetti funzionali della motivazione meritano considerazione particolare: aiutare i soggetti passivi ad intendere l'ordinamento; orientare il comportamento di tutte le amministrazioni; influenzare l'attività dei giudici futuri: dello stesso tipo e grado di quello che ha provveduto o di grado inferiore ad esso, del giudice costituzionale e del giudice comunitario, perché la sentenza mostra quale sia la norma interna vivente. (F. PATRONI GRIFFI, *La sentenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè 2000)

<sup>16</sup> S. EVANGELISTA, *Motivazione*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1977, 154 ss.



Pur non avendo luogo, nella prassi del processo amministrativo, la sottoscrizione di un dispositivo, il principio richiamato esprime comunque l'esigenza concettuale che la motivazione costituisca la forma, la razionale giustificazione della decisione presa: essa è infatti la «prova logica per controllare al lume della ragione la bontà di una decisione scaturita dal sentimento: è la razionalizzazione del senso di giustizia».<sup>17</sup>

#### 4. La sentenza: Tar Lazio, sez. III quater, 17 luglio 2009, n. 7079

Nella sentenza del luglio 2009, il Tar del Lazio supera le eccezioni procedurali di inammissibilità<sup>18</sup> che erano state sollevate anche nei precedenti giudizi.

Pare interessante sottolineare come la questione attinente alla legittimazione attiva dei ricorrenti sia stata risolta dal giudicante, identificandoli quali portatori di un interesse concreto inerente alla tutela di valori di contenuto ideale e morale che, come tali, rappresentano il naturale svolgimento della personalità dell'essere umano.

In particolare, in sentenza viene riconosciuta la piena legittimazione dei ricorrenti sotto il profilo della:

a) «*legitimitas ad causam*» in senso stretto, cioè l'astratta riferibilità del rapporto giuridico processuale al soggetto ricavata dal processo civile in cui agisce e quindi, la corrispondenza fra l'attore ed il destinatario della sentenza.

Il giudicante rileva come l'oggetto e finalità del ricorso siano rappresentati dalla tutela dei diritti sociali, religiosi e culturali di tutte le varie minoranze, comunque, non cattoliche<sup>19</sup> che richiedono il riconoscimento della loro pari dignità.

«Pertanto non pare che possano sommariamente liquidarsi i ricorrenti con l'insinuazione di essere, sostanzialmente, degli ignavi in cerca di una pretestuosa tutela per la loro svogliatezza rispetto ai diligenti alunni che hanno optato per la religione cattolica, ma è manifesto che i ricorrenti sono soggetti evidentemente portatori di una differente sensibilità, sia essa religiosa o laica».

b) «*legittimazione a ricorrere*», cioè l'interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto e quindi al ripristino dello *status quo ante*, connesso con la diretta lesione alla situazione giuridica sostanziale, qui conseguente al notevole rilievo complessivo dei crediti scolastici sull'importo del voto finale.

L'interesse a ricorrere – secondo autorevole dottrina<sup>20</sup> – si sostanzia nella concretezza e utilità della lesione denunciata (e non ancora accertata) e nell'utilità o vantaggio derivante dall'ottenimento di una pronuncia favorevole nel merito.

Per quanto concerne il vantaggio ritraibile dalla decisione, esso non necessariamente deve consistere in un'utilità patrimoniale di carattere strumentale o economico, ben potendo essere sufficiente – come nel caso di specie – anche il solo interesse morale a far valere il riflesso di valori e principi costituzionali.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> F. CARNELUTTI, *Appunti sulla motivazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, II, 88.

<sup>18</sup> «Il ricorso risultava inammissibile a detta dell'Avvocatura dello Stato e degli oppositori in quanto: non sarebbe ravvisabile alcun pregiudizio né per le associazioni ricorrenti e neppure per i singoli ricorrenti in quanto l'esame di maturità non avrebbe un carattere comparativo; non sarebbe stato notificato ad alcun studente che avrebbe scelto la Religione Cattolica; effetto preclusivo assoluto derivante dal fatto che alcune ricorrenti (quali ad es. la Tavola Valdese ed il Comitato Torinese per la laicità della Scuola) avessero partecipato al giudizio conclusosi con la predetta decisione passata in giudicato, dato che comunque altre associazioni non erano state parti di quel giudizio. La evocata Conferenza Episcopale non avrebbe infine avuto alcun titolo alla chiamata in giudizio».

<sup>19</sup> Tra i ricorrenti ricordiamo i rappresentanti dei Cristiani Evangelici, dei Pentecostali, dei Cristiani Avventisti del 7<sup>o</sup> Giorno, dei Cristiani Battisti, dei Valdesi, dei Pentecostali degli Evangelici, dei Luterani, delle Comunità Ebraiche nonché delle associazioni laiche e atee-razionaliste.

<sup>20</sup> AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, II, Monduzzi, Bologna, 2001, 1922.

Superata la questione preliminare della legittimazione dei ricorrenti, il Tar affronta il profilo attinente alla denunciata illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 2, 7, 8 e 21 della Costituzione, del quadro normativo derivante dall'art. 9 legge n. 121/1985, dall'articolo unico d.P.R. 202/1990 e dall'art. 309 d.lgs. 297/1994 laddove interpretato in conformità al provvedimento impugnato. Ne afferma la non manifesta rilevanza dopo aver analizzato l'eccezione nei termini della possibilità di operare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle suddette disposizioni.<sup>22</sup>

Il giudice entra nel merito, svolgendo il suo ragionamento sulla questione in diritto sottesa ai motivi di ricorso a mezzo dello strumento logico del seguente sillogismo categorico: l'insegnamento di una religione non può essere - nemmeno indirettamente - qualificato come un'ordinaria «materia scolastica»<sup>23</sup>; solo le ordinarie materie scolastiche – di carattere obbligatorio e curricolare – concorrono alla determinazione del credito scolastico; dunque l'insegnamento della religione cattolica non può contribuire alla attribuzione del credito scolastico.

Credo che il punto critico del ragionamento svolto dal giudicante possa essere individuato nella premessa maggiore, ossia nella definizione del ruolo dell'insegnamento della religione cattolica nell'ambito delle istituzioni scolastiche statali anche in relazione al principio di laicità, qualificazione resa particolarmente complessa «perché investe concezioni della scuola e dell'educazione nettamente divaricate e coinvolgenti interessi diffusi a livello di società civile, anch'essi sovente contrastanti».<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Interessi – lo ricordiamo – non solo individuali (dei singoli studenti che hanno assunto il ruolo processuale di ricorrenti), ma anche collettivi ossia imputabili alle rappresentanze delle minoranze religiose, come alle associazioni laiche. In questo senso si rammenta che «le associazioni sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto, quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della categoria stessa, ovvero di perseguire il conseguimento di vantaggi, di carattere puramente strumentale, giuridicamente riferibili alla sfera della categoria» (Consiglio Stato, sez. V, 07 settembre 2007, n. 4692; Consiglio Stato, sez. VI, 01 luglio 2008, n. 3326).

<sup>22</sup> «Posto dunque che, secondo l'insegnamento del Giudice delle Leggi, il giudice remittente deve privilegiare l'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione non può proporre questioni meramente interpretative, volte a suffragare, o a far escludere, la legittimità di tesi ermeneutiche (cfr infra multa Corte Costituzionale, 18 marzo 2005, n. 112) è così evidente come un convincimento circa la rilevanza e la manifesta fondatezza dell'eccezione potrebbe eventualmente pervenirsi solo nel caso in cui si ritenesse di dover aderire al convincimento del giudice d'appello circa la legittimità – e quindi la conformità alle norme di legge richiamate – delle ordinanze impugnate con i presenti ricorsi. Nel caso in esame, la prospettata eccezione di incostituzionalità non appare strettamente pregiudiziale al fine della richiesta di valutazione circa l'illegittimità degli atti impugnati. Contrariamente a quanto vorrebbero, sia pure in via subordinata, le parti ricorrenti – e come sarà meglio chiarito in seguito – è l'interpretazione delle norme data dall'Amministrazione che ha portato all'adozione di una disciplina annuale delle modalità organizzative degli scrutini di esame, che appare aver generato una violazione dei diritti di libertà religiosa e della libera espressione del pensiero; nonchè di libera determinazione degli studenti relativamente all'insegnamento della religione cattolica».

<sup>23</sup> Così in sentenza si esclude che «l'insegnamento di una religione qualunque essa sia (sia cattolica che di altri culti) possa essere assimilata a qualsiasi altra attività intellettuale o educativa in senso tecnico del termine. Qualsiasi religione – per sua natura – non è nè un'attività culturale, nè artistica, nè ludica, nè un'attività sportiva nè un'attività lavorativa ma attiene all'essere più profondo della spiritualità dell'uomo ed a tale stregua va considerata a tutti gli effetti. [...] salvo che in una teocrazia (di cui non mancano purtroppo esempi negativi anche nell'epoca contemporanea) la fede in un Dio non può essere - nemmeno indirettamente - qualificata come un'ordinaria materia scolastica, al pari delle altre [...] Sulla considerazione che la religione non è una materia scolastica come le altre deve essere ancorato il convincimento circa l'illegittimità della sua riconduzione all'ambito delle attività rilevanti ai fini dei crediti formativi. E ciò, non perché la religione cattolica non debba essere considerata un'attività priva di valori storici e culturali ma anzi, al contrario, non può essere considerata una normale disciplina scolastica proprio perché è un insegnamento di pregnante rilievo morale ed etico che, come tale, abbraccia quindi l'intimo profondo della persona che vi aderisce.».

<sup>24</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2 ed., Il Mulino, 414

Tuttavia, non essendo questa la sede per ripercorrere la storia dell'insegnamento della religione cattolica in Italia tra ottocento e novecento <sup>25</sup>, mi pare in realtà sufficiente, per dare una risposta soddisfacente al quesito sulla «sostenibilità» della tesi avanzata dal Tar, una ricognizione della normativa e della giurisprudenza, in particolare della Corte Costituzionale, in materia.

Con la legge 121 del 1985 recante applicazione del Concordato tra Stato e Chiesa Cattolica del 1984, si sono eliminati (parzialmente) i residui del confessionarismo del 1929, ed in particolare, per la materia che ci interessa, con la previsione di cui all'art. 9 «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, [si è assunta l'obbligo di continuare] ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel caso 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 loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione». <sup>26</sup>

L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali si è trasformato da «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica» a disciplina inserita «nel quadro delle finalità della scuola» - storicamente e culturalmente motivata - da impartire, seppure nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni, in conformità alla dottrina della Chiesa <sup>27</sup>. Ciò non toglie che, da un punto di vista formale, con il Concordato si è dato comunque luogo alla forma tipica e tradizionale di *insegnamento confessionale* <sup>28</sup> organizzato e

---

<sup>25</sup> S. BORDONALI, *L'ora di religione tra politica e diritto*, Dir. famiglia, 1998, 4, 1402 per cui: «Già con il complesso di leggi del 1877 (n. 3918 e n. 3961) l'insegnamento religioso veniva mantenuto unilateralmente, con il R.D. n. 5292 del 1888 esso veniva impartito soltanto a quegli alunni i cui genitori ne avessero fatto richiesta (A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4 ed., Milano, 1975). In definitiva, davanti alla domanda del cittadino si riteneva di potere superare il principio che suggestivamente avrebbe definito Giolitti delle «due parallele» (P. SCOPPOLA, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica*, Bari, 1967, 347) quel tanto che servisse a garantire «in positivo» la libertà religiosa del cittadino ed il suo bisogno «privato» di religione : tra l'opzione di negare oppure obbligare, veniva scelta una terza, che appariva più autenticamente libertaria, cioè quella di rendere l'insegnamento di religione facoltativo».

<sup>26</sup> A tal proposito, è stato autorevolmente rilevato (F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, VII ed., Bologna, 1999, 413) come l'Accordo del 1984 con la Santa Sede abbia posto «l'insegnamento della religione in relazione con l'importanza da questa rivestita, come valore culturale e per l'appartenenza dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico degli italiani. È, perciò, un riconoscimento che nasce dalla natura delle cose, dalla volontà dello Stato di dar spazio, nel pluralismo assicurato dalla Costituzione, ai valori culturali ed ai principi della religione che più di ogni altra ha influito sulla formazione del popolo italiano. [...] Si tratta di uno dei modi per realizzare in pratica il diritto di libertà religiosa dei cattolici, quello di avere nella scuola pubblica l'insegnamento della propria religione».

<sup>27</sup> La dottrina cattolica si caratterizza per la rilevanza che in essa riveste la nozione di autorità. L'idea di autorità, che trova fondamento nella storia millenaria della teologia cristiana, esplica la sua funzione unificante all'interno alla Chiesa cattolica, facendone un'istituzione che comanda (M. RANCHETTI, *Non c'è più religione. Istituzione e verità nel cattolicesimo italiano del Novecento*, Garzanti, Milano, 2003, 13-14), ma lo stesso principio rende di per sé lo studio della religione cattolica radicalmente diverso dalle altre materie. Non si tratta infatti di un sapere dialogico, in quanto le verità di fede costituiscono un principio di autorità esterno al processo discorsivo, che ne condiziona l'esito e di cui è inconcepibile la messa in discussione.

<sup>28</sup> Come si desume anche dall'art. 1 d.P.R. 21 luglio 1987, n. 339 per cui «L' insegnamento della religione cattolica nella scuola secondaria superiore concorre a promuovere, insieme alle altre discipline, il pieno sviluppo della personalità degli alunni e contribuisce ad un più alto livello di conoscenze e di capacità critiche, proprio di questo grado di scuola. Tale insegnamento è assicurato secondo l'accordo di revisione del Concordato lateranense fra la Santa Sede e la Repubblica italiana e i successivi strumenti esecutivi. Nel quadro delle finalità della scuola e in conformità alla dottrina della Chiesa, l'insegnamento della religione cattolica concorre a promuovere l'acquisizione della cultura religiosa per la formazione dell'uomo e del cittadino e la conoscenza dei principi del cattolicesimo che fanno parte del patrimonio storico del nostro Paese».

impartito, come vero e proprio corso annuale, da docenti che godono della fiducia dell'autorità ecclesiastica.<sup>29</sup>

In questo senso è esemplificativa una sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per cui:

«L' insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non ha per oggetto una «scienza» in senso tradizionale (come potrebbe essere per un insegnamento di storia della religione cattolica), che il docente può liberamente esporre ai discenti secondo i suoi personali criteri didattici, logico-sistematici e critici, ma una «dottrina», e cioè un complesso di principi e di dogmi che possono formare oggetto di insegnamento solo in quanto costituiscano effettiva e puntuale espressione del pensiero ufficiale dell'istituzione dalla quale promanano, e quindi solo in quanto provengano da soggetti che, nel momento in cui esplicano la loro attività, siano realmente portavoce dell'istituzione stessa; pertanto, il giudizio d'idoneità dell'autorità ecclesiastica deve necessariamente perdurare per tutto il periodo dell'incarico di insegnamento della religione cattolica, con la conseguenza che il sopravvenire di un giudizio d'inidoneità non può che comportare la revoca dell'incarico stesso».<sup>30</sup>

Il problema più delicato, che già era emerso in sede di applicazione del Protocollo addizionale per l'attuazione dell'art. 9 citato, attiene al rapporto che concretamente deve stabilirsi nella comunità scolastica tra coloro che si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica e coloro che non intendono fruirne. Per ovviare il Ministero era intervenuto nel 1986, con una serie di circolari<sup>31</sup>, che prescrivevano indicazioni generali sulle attività alternative all'insegnamento religioso che le scuole dovevano organizzare, ma è la circolare n. 302 del 29 ottobre 1986<sup>32</sup> - che ha sancito l'obbligatorietà delle materie alternative all'ora di religione - ad aver costituito l'innescò del meccanismo che ha portato all'affermazione prima a livello di giurisprudenza amministrativa<sup>33</sup> e poi da parte della

<sup>29</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit, 421.

<sup>30</sup> Cons. gius. Amm. Sicilia, 4 novembre 1992, n. 343, in Cons. Stato, 1992, I, 1738

<sup>31</sup> Circolari M.P.I. n. 128-129-130 del 3 maggio 1986

<sup>32</sup> Circolare M.P.I. n. 302 del 29 ottobre 1986 per cui «...la frequenza alle 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...»; sostanzialmente nello stesso senso le successive circolari M.P.I. n. 188 del 25 maggio e 189 del 29 maggio 1989 che prevedevano l'organizzazione di moduli per coloro che non intendevano avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica consistenti in: a) attività didattiche e formative; b) attività di studio e/o di ricerca individuali con assistenza di personale docente; c) nessuna attività, che l'Amministrazione interpreta come libera attività di studio e/o ricerca senza assistenza di personale docente.

<sup>33</sup> «Una volta sostituito per legge l'obbligo dell'insegnamento della religione cattolica con l'onere di dichiarare la propria intenzione di avvalersene o non, mancando nell'ordinamento scolastico l'obbligo, per lo studente o il bambino, nel caso delle scuole materne, di rimanere per un determinato tempo giornaliero o settimanale - identico per tutti - nei locali della scuola, detto obbligo non può essere sostituito da una materia di insegnamento opzionale o alternativa se non tramite norme che ne impongano la frequenza, di pari rango; pertanto, è illegittima la circolare 29 ottobre 1986 n. 302 del ministero della pubblica istruzione nella parte in cui prevede per i non avvalenti delle scuole materne l'obbligo di frequenza alle attività educative offerte in opzione all'insegnamento religioso-cattolico, e sono altresì illegittimi i provvedimenti con cui le scuole di ogni ordine e grado inseriscano negli orari scolastici delle attività opzionali per i non avvalenti» (Tar Lazio, sez. III, 12 novembre 1988, n. 1341, in TAR, 1988, I, 3630); in questo senso «A seguito della l. 25 marzo 1985 n. 121 l'insegnamento della religione cattolica costituisce insegnamento facoltativo e soltanto l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo di frequenza, esclusa ogni possibilità e, tanto meno, ogni obbligo di opzioni alternative; pertanto, all'amministrazione residua solamente la potestà - nell'esercizio dei suoi poteri organizzatori - di mettere a disposizione degli alunni e dei loro genitori attività alternative, purché tali attività siano anche esse facoltative e non creino obblighi di sorta a carico degli alunni e dei loro genitori, fermo restando l'obbligo di questi ultimi di manifestare all'atto dell'iscrizione la volontà di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica». (Tar Lazio, sez. III, 30 marzo 1990, n. 617, in Foro It., 1990, III,

Corte costituzionale di alcuni principi fondamentali anche per chiarire la questione giuridica oggetto della sentenza del Tar Lazio.

Fondamentale in questo quadro appare quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203 - sentenza principe in quanto con essa per la prima volta si giunse ad una tematizzazione del principio di laicità<sup>34</sup> - che propone un'interpretazione autentica dell'art. 9 della legge 25 marzo 1985 dal quale possono ricavarsi i seguenti significati: «1) il riconoscimento del valore della cultura religiosa; 2) la considerazione dei principi del cattolicesimo come parte del patrimonio storico del popolo italiano; 3) la continuità di impegno dello Stato italiano nell'assicurare, come precedentemente all'Accordo, l'insegnamento di religione nelle scuole non universitarie; 4) l'inserimento di tale insegnamento nel quadro delle finalità della scuola».

Nel quadro dell'affermata «laicità positiva», quindi, la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l'insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al «patrimonio storico del popolo italiano».

Compiuto tale riconoscimento, la Corte prende atto che l'insegnamento della religione cattolica nell'ambito delle istituzioni scolastiche impartito «in conformità alla dottrina della Chiesa», secondo il disposto del punto 5, lett. a), del Protocollo addizionale, potrebbe limitare la libertà di coscienza di cui all'art. 19 Cost. e la responsabilità educativa dei genitori affermata ai sensi dell'art. 30 Cost.

Al fine di salvaguardare la libertà di scelta, la Corte si richiama – non potendo rifarsi ad una disposizione immediata pertinente alla questione di causa - alla terza proposizione dell'art. 9, numero 2, dell'Accordo («All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione»), rilevando come la previsione dell'obbligatorietà di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a

---

333); *contra* «L'obbligo della frequenza delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica, nel sistema introdotto dalle norme di revisione del concordato fra lo Stato italiano e la Santa Sede, non si risolve in una ingiustificata forma di discriminazione in relazione alle materie ed alle pratiche didattiche offerte ai soggetti che non si avvalgono dell' insegnamento religioso, ma costituisce esplicitazione del diritto-dovere degli alunni alla formazione culturale ed etica nel contesto della struttura scolastica. L'esercizio del diritto di opzione, rispetto all'insegnamento religioso, non può importare, pertanto, alcuna discriminazione od emarginazione con riduzione dell'orario di frequenza nella comunità scolastica». (Consiglio Stato, sez. VI, 27 agosto 1988, n. 1006, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1557)

<sup>34</sup> Il principio di laicità «implica non indifferenza dello Stato dinnanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»; infatti «l'attitudine laica dello Stato-comunità [...] risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato persona, o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini». La dottrina sul tema è alluvionale si richiamano in sintesi: N. BOBBIO, *Pluralismo*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI (a cura di), *Dizionario di politica*, II ed., Torino, Utet, 1983, 815-20; C. CARDIA, *Pluralismo* (dir. eccl.), *Enc. dir.*, 33, 1983, Milano, Giuffrè, 983-1003; Id., *Stato laico*, *Enc. dir.*, 43, 1990, 874-90; Id., *Stato e confessioni religiose*, Bologna, il Mulino, 1992; A. CERRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 43, 1993, 289-314; L. GUERZONI, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, *Arch. giur.* Filippo Serafini, 172, 1967, 61-130; Id., *Stato laico e Stato liberale: un'ipotesi interpretativa*, *Dir. eccl.*, 88, 1977, I, 521; Id., *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico*, in G. DALLA TORRE (a cura di), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, Giappichelli, 1993, 105-38; N. MORRA, *Laicismo*, *Noviss. Dig. It.*, 9 1963, Torino, Utet, 437-43. La sentenza 203 del 1989 è stata oggetto di numerosi commenti: vedi A. SACCOMANNO, *Osservazioni a Corte costituzionale, Sentenza 12 aprile 1989, n. 203*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 903 ss.; G. G. FLORIDIA – S. SICARDI, *Dall'eguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo religioso e pluralità delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1086 ss.; L. MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giur. cost.*, I, 908 ss.; N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in *Foro it.*, 1989, I, 1333 ss.

loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, «quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche».

La sentenza del 1989 conclude ribadendo il carattere duplice dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole: ossia la sua obbligatorietà per lo Stato (che deve assicurarne la fruibilità in forza dell'Accordo con la Santa Sede) e la sua facoltatività per gli studenti e per le loro famiglie, in quanto solo la libera scelta di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo.

Conseguentemente per coloro che decidono di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo, nella misura in cui la previsione di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza.

La Corte Costituzionale, con la successiva sentenza 14 gennaio 1991, n. 13, chiamata a decidere una seconda volta della legittimità costituzionale dell'art. 9, 2 co. legge 25 marzo 1985, n. 121, e del punto 5, lett. b), 2 co., del relativo protocollo addizionale, ha anzitutto confermato la *ratio* della precedente sentenza n. 203 del 1989 «nel senso che l'insegnamento della religione cattolica, compreso tra gli insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto dalla normativa di fonte patrizia, non è causa di discriminazione e non contrasta – essendone anzi una manifestazione – col principio di laicità dello stato» e quindi ha circoscritto il *thema decidendum*, in ordine alla questione sollevata, attorno alla portata dello «stato di non-obbligo» degli studenti che scelgono di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica.

La Corte ha chiarito che per quanti decidono di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica non è applicabile lo schema logico dell'obbligazione alternativa, in quanto essi si trovano legittimamente in «uno stato di non obbligo». Conseguentemente la Corte ha ritenuto che i moduli organizzativi predisposti dall'amministrazione scolastica per i non avvalentisi, consistenti in: a) attività didattiche e formative; b) attività di studio e/o ricerca individuale con assistenza di personale docente; c) nessuna attività, intesa come libera attività di studio e/o ricerca senza assistenza di personale docente, non fossero in grado di esaurire lo spettro delle scelte inerenti lo «stato di non obbligo».

«Il valore finalistico dello «stato di non obbligo», che è di non rendere equivalenti e alternativi l'insegnamento di religione cattolica ed 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. Non è pertanto da vedere nel minore impegno o addirittura nel disimpegno scolastico dei non avvalentisi una causa di disincentivo per le future scelte degli avvalentisi, dato che le famiglie e gli studenti che scelgono l'insegnamento di religione cattolica hanno motivazioni di tale serietà da non essere scalfite dall'offerta di opzioni diverse. Va anzi ribadito che dinanzi alla proposta dello Stato alla comunità dei cittadini di fare impartire nelle proprie scuole l'insegnamento di religione cattolica, l'alternativa è tra un sì e un no, tra una scelta positiva ed una negativa: di avvalersene o di non avvalersene. A questo punto la libertà di religione è garantita: il suo esercizio si traduce, sotto il profilo considerato, in quella risposta affermativa o negativa. E le varie forme di impegno scolastico presentate alla libera scelta dei non avvalentisi non hanno più alcun rapporto con la libertà di religione. Lo «stato di non-obbligo» vale dunque a separare il momento dell'interrogazione di coscienza sulla scelta di libertà di religione o dalla religione, da quello delle libere richieste individuali alla organizzazione scolastica»

Ne consegue, come ha sottolineato la Corte, che «alla stregua dell'attuale organizzazione scolastica è innegabile che lo stato di non obbligo può comprendere, tra le altre possibili, anche la scelta di allontanarsi o di assentarsi dall'edificio della scuola.

Alla luce dell'analisi svolta, si può affermare – come nella sentenza commentata – che l'insegnamento della religione non possa essere equiparato alle altre materie scolastiche e quindi da esso non possano derivare vantaggi sul profitto scolastico ?

Si potrebbe dare una risposta positiva alla luce della normativa che regola l'insegnamento della religione <sup>35</sup>, in particolare dell'art. 309 D.lgs 16 aprile 1994, n. 297 che prevede ai commi 3 e 4 un regime differenziato equiparando i docenti di religione ai loro colleghi in termini di diritti e doveri, ma limitando la loro sfera di influenza «solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento», ed inoltre stabilendo che, in luogo di voti e di esami, venga redatta «una speciale nota da consegnare unitamente alla scheda e alla pagella scolastica, riguardante l'interesse con il quale l'alunno segue l'insegnamento e il profitto che ne ritrae».

Ancora l'art. 2, 7 co., dell'Intesa del 1985 - integrato dal d.P.R. 202/1990- che sancisce un'ulteriore differenziazione o *deminutio*: «Nello scrutinio finale, nel caso in cui la normativa statale richieda una deliberazione da adottarsi a maggioranza, il voto espresso dall'insegnante di religione cattolica, se determinante, diviene un giudizio motivato iscritto a verbale». In sostanza il docente di religione risulta formalmente membro del consiglio di classe riunito per lo scrutinio, partecipando alle sue delibere, tuttavia qualora il suo solo voto risulti determinante viene sterilizzato, trasformandosi in un giudizio motivato da riportare a verbale.

Infine sembrerebbe banale affermare il carattere extracurricolare dell'insegnamento della religione sulla base della constatazione che esso «non è disciplinato, a differenza delle normali materie, esclusivamente dalle norme dell'ordinamento interno, bensì anche su base pattizia, in applicazione dell'art. 7 Cost., rispondendo tale insegnamento non solo all'interesse pubblico statale, affidato alle autorità scolastiche, ma anche a quello della Chiesa cattolica, affidato alle autorità ecclesiastiche» (Consiglio Stato, sez. II, 15 gennaio 1997, n. 2561, in Cons. Stato, 1998, I, 1859).

Ma al di là del dato normativo, si potrebbe richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale che, in particolare nella succitata sentenza 203/1989, ha affermato «dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche».

Sembra di poter scorgere in tali parole l'affermazione di un diverso ruolo – non analogo ed equiparabile alle altre materie – che l'insegnamento della religione cattolica verrebbe a svolgere, essendo diretta esplicazione di quella libertà di coscienza, definibile come «la libertà per l'individuo di agire, nella propria condotta esterna, rilevante ai fini della regolamentazione normativa, in conformità ai dettami della propria coscienza». <sup>36</sup>

Ma proprio per questa ragione, sul piano giuridico, un insegnamento di carattere etico e religioso strettamente attinente alla fede individuale non può assolutamente essere oggetto di una valutazione sul piano del profitto scolastico per il rischio di valutazioni di valore proporzionalmente ancorate alla misura della fede in essa.

Sotto tale profilo è dunque evidente l'irragionevolezza delle ordinanze ministeriali che nel consentire l'attribuzione di vantaggi curriculari, inevitabilmente collegano in concreto tale

---

<sup>35</sup> L'insegnamento della religione cattolica subisce almeno quattro limitazioni che ne indeboliscono l'immagine scolastica. Esse si manifestano: 1) nell'impossibilità di far ricorso a voti ed esami 2) nella scheda separata con cui si comunica la valutazione alle famiglie 3) nella partecipazione condizionata alle deliberazioni degli scrutini finali 4) nella particolare posizione assunta in sede di esame di stato.

<sup>36</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1967, 32

utilità alla misura della (magari solo ostentata, verbale e strumentale) adesione ai valori dell'insegnamento cattolico impartito.

Ancora si potrebbe rammentare che la Corte Costituzionale (sent. 11 gennaio 1991 n. 13), ha dichiarato l'infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 n. 2 della L. 25 marzo 1985 n. 121 e del punto 5 lett. b) del relativo protocollo addizionale, sul presupposto che la legge prevedesse il carattere meramente facoltativo dell'insegnamento della religione cattolica (e che non potesse incidere sul profitto curricolare). Su tale base, a fronte di tale facoltà, residuava per chi non intendesse avvalersene una pura e semplice situazione di non obbligo, concretatesi nell'opzione tra la frequenza a corsi alternativi e l'uscita da scuola. Entrambe queste alternative venivano rappresentate come legittime in quanto lasciate alla libera scelta dell'interessato ed a chi esercitasse su di lui la potestà, in caso di minore.

Tuttavia, la previsione delle ordinanze ministeriali, che consente l'attribuzione di crediti solo a chi frequenta l'ora di religione o i corsi alternativi, finisce per reintrodurre surrettiziamente lo schema dell'obbligazione alternativa, nella misura in cui lo studente, sapendo che solo quelle due opzioni potranno fruttargli un credito, sarà «costretto» - pur contro voglia - a scegliere o l'ora di religione ovvero i corsi alternativi (qualora la scuola abbia avuto le risorse per organizzarli)<sup>37</sup>. Ciò da un lato viola la disciplina della norma ordinaria richiamata, secondo l'interpretazione sopra indicata, dall'altro una situazione di tale fatta, derivante inoltre da provvedimenti dell'autorità amministrativa, si pone, rispetto al diritto di libertà richiamato, come una situazione discriminante e, come tale, lesiva, in quanto grava la libera scelta del singolo studente di un onere di prestazione alternativa (per conseguire un vantaggio) al di fuori di qualsiasi previsione normativa.

Quindi non ha torto il giudice amministrativo quando sostiene che «in una società democratica, al cui interno convivono differenti credenze religiose, certamente può essere considerata una violazione del principio del pluralismo il collegamento dell'insegnamento della religione con consistenti vantaggi sul piano del profitto scolastico e quindi con un'implicita promessa di vantaggi didattici, professionali ed in definitiva materiali. [...] Non può essere infatti dimenticato che ai sensi dell'art. 3, 6 co., L. 425/1997 il credito scolastico, che può arrivare fino ad massimo di punti 25, pesa per oltre il 55,55 % dei 45 punti assegnati per le prove scritte ed è pari all'83,33 % dei 30 punti assegnati per la valutazione del colloquio».

Nel giudizio finale, infatti, ciò che può fare la differenza è la cd. «banda di oscillazione» all'interno delle varie fasce di voti, cioè quell'area discrezionale, prevista dal comma 2 dell'art. 11 del citato d.P.R. 323/1998 che menziona, oltre il profitto conseguito, anche «l'interesse, l'assiduità nella frequenza, l'impegno al dialogo educativo e ad attività complementari ed integrative». Si tratta di alcuni punti, a disposizione del consiglio di classe, per ogni anno del triennio, che però sommati contano per gli esami di Stato e per le selezioni successive. Qui, evidentemente, può giocare le proprie *chances* il docente di religione in favore dei suoi alunni. Alla luce di quanto prospettato<sup>38</sup>, le ordinanze

<sup>37</sup> Al riguardo non può ignorarsi il fatto che, per comune esperienza di vita, nelle nostre scuole (metropolitane e non) le c.d. materie alternative — concernendo comunque una minoranza della popolazione scolastica — spesso o non vengono attivate affatto per mancanza di risorse ovvero nella realtà delle cose si riducono al semplice parcheggio degli alunni in qualche aula (quando non nei corridoi). E ciò anche quando gli alunni delle più eterogenee etnie del mondo e delle altre più disparate confessioni rappresentano quasi il 40% degli studenti (con punte addirittura del 90 % in alcune estreme periferie dei grandi agglomerati urbani).

<sup>38</sup> E' bene sottolineare per completezza e rigore metodologico, che pur aderendo all'interpretazione proposta nella sentenza analizzata, non si possa fare a meno di rilevare come siano legittime e fondate anche analisi di segno opposto. Dal quadro normativo già illustrato (L. 25 marzo 1985, n. 121; d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, e 23 giugno 1990, n. 202) discende infatti che l'insegnamento della religione cattolica è impartito, sulla base di programmi definiti d'intesa tra l'autorità scolastica e la CEI, agli studenti che, all'atto dell'iscrizione, scelgano di avvalersene ed è collocato nel quadro orario delle lezioni settimanali, dovendo ciascuna istituzione scolastica assicurare agli alunni questo insegnamento, quando ne facciano richiesta. Sebbene nel



impugnate si pongono dunque in radicale contrasto con la lettera c) dell'articolo 9 della legge 121 del 1985, in quanto l'attribuzione di un credito formativo ad una scelta di carattere religioso degli studenti o dei loro genitori, quale quella di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (ovvero dei corsi alternativi ad essa, pallido surrogato di una laicità di facciata), dà luogo ad una precisa forma di discriminazione inerente la libera esplicazione delle proprie scelte di coscienza, dato che lo Stato Italiano non assicura identicamente la possibilità per tutti i cittadini di conseguire un credito formativo nelle proprie confessioni (islamica, ebraica, cristiana, di altro rito) ovvero per chi dichiara di non professare alcuna religione in Etica Morale Pubblica (come invece avviene in Germania).

---

quadro del principio supremo di laicità dello Stato - ed anzi come manifestazione di esso - lo Stato garantisce dunque, a livello delle altre discipline impartite dalla scuola, l'insegnamento della religione cattolica nel rispetto della libertà delle coscienze e della responsabilità educativa dei genitori, accogliendo e garantendo il diritto di avvalersi o meno di tale predisposto insegnamento. Quest'ultimo è, quindi, compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, e l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo alla stregua di qualsiasi altra disciplina (vedi C. Cost. n. 203 dell'11-12 aprile 1989 e n. 13 dell'11-14 gennaio 1991). Pertanto, non pare ammissibile affermare il carattere per così dire secondario dell'insegnamento religioso e dei suoi docenti. Quanto a questi ultimi, in particolare, lo stesso d.P.R. n. 751 del 1985 fissa rigorosi profili per la loro qualificazione professionale (cfr. art. 4), sicché, stante anche la premessa (punto 4.1) che «l'insegnamento della religione cattolica... deve avere dignità formativa e culturale pari a quella delle altre discipline», non si può certo disconoscere che per gli insegnanti di religione sia comunque previsto il possesso di una spiccata e qualificata attitudine docente. Tutto ciò sembrerebbe avvalorare la tesi della natura curricolare della materia, peraltro rilevata (se pure non esplicitamente) dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 203 del 1989, a mente della quale «lo Stato è obbligato, in forza dell'accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica» e tuttavia «la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l'insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al «patrimonio storico del popolo italiano». Il *genus* (valore della cultura religiosa) e la *species* (principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano) concorrono a descrivere l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini. L'insegnamento della religione cattolica sarà impartito, dice l'art. 9, «nel quadro delle finalità della scuola», vale a dire con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche». La sentenza citata è stata ripresa e confermata successivamente dalla stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 13 del 1991, nella quale si è rilevato come «l'insegnamento di religione cattolica, compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto nella normativa di fonte pattizia, non è causa di discriminazione e non contrasta, essendone anzi una manifestazione col principio supremo di laicità dello Stato». Nella stessa pronuncia si sottolinea inoltre come «dinanzi alla proposta dello Stato alla comunità dei cittadini di fare impartire nelle proprie scuole l'insegnamento di religione cattolica, l'alternativa sia tra un sì e un no, tra una scelta positiva ed una negativa: di avvalersene o di non avvalersene (stato di non obbligo). A questo punto la libertà di religione è garantita: il suo esercizio si traduce, sotto il profilo considerato, in quella risposta affermativa o negativa. E le varie forme di impegno scolastico presentate alla libera scelta dei non avvalentisi non hanno più alcun rapporto con la libertà di religione». Così se - a mente di tale pronuncia - le varie forme di impegno presentate alla libera scelta dei non avvalentisi (compresa quindi l'uscita da scuola) non hanno alcun rapporto con le scelte religiose e di coscienza, non si sostanzia alcuna delle violazioni rilevate nella sentenza commentata. Se ne desume come conseguenza che l'insegnamento della religione non può non essere valutato ai fini dell'attribuzione del credito scolastico, dal momento che il regolamento approvato con d.P.R. 323 del 1998 (articolo 11, comma 2), ai fini della valutazione del credito, riconosce «il grado di preparazione complessiva raggiunta da ciascun alunno nell'anno scolastico in corso, con riguardo al profitto e tenendo in considerazione anche l'assiduità della frequenza scolastica, ivi compresa, per gli istituti ove previsto, la frequenza dell'area di progetto, l'interesse e l'impegno nella partecipazione al dialogo educativo, alle attività complementari ed integrative ed eventuali crediti formativi». Per cui nell'ipotesi in cui non fosse riconosciuta la partecipazione del singolo discente all'attività didattica svolta dal docente di religione e il risultato degli sforzi dal medesimo profusi in tale specifico contesto scolastico, si finirebbe per alterare il sistema attuale che, in larga misura, impone all'amministrazione scolastica proprio di valutare e riconoscere come credito l'impegno profuso in ciascuna delle attività svolte, di cui si compone la complessiva offerta

## 5. Conclusioni

Dopo la pubblicazione della sentenza, come è consuetudine in Italia, è iniziato il solito teatrino delle dichiarazioni superficiali e stucchevoli, qualcuno ha scavato una trincea chiamando a raccolta i portatori della «sana laicità» per difendere la religione (cattolica) dall'attacco dei giudici «laicisti».

Ma questa è solo cronaca, parole usate come cliché veicolati dal linguaggio della stampa che non sfiorano il cuore del problema.

In realtà, anche la questione dei crediti attribuiti all'ora di religione, ci pone di fronte – ancora una volta – al vero problema, quello del rispetto del pluralismo e dell'accettazione della diversità<sup>39</sup>, il che non significa insistere sulle differenze (religiose, sociali, culturali, di genere) a scapito dell'unità (o uniformità propria della maggioranza), ma implica la necessità di muoversi, a tutti i livelli, all'interno di un mobile e dialettico processo in grado di coniugare sia il bisogno di uno spazio comune condiviso, sia l'esigenza delle diversità.

Le società contemporanee, infatti, a causa degli inarrestabili flussi migratori, sono e saranno sempre più multiculturali, multietniche e multireligiose, segnate cioè dalla presenza di una varietà di provenienze e di gruppi identitari caratterizzati da visioni del mondo e da sistemi di valori spesso in contrasto tra loro, che sono il crocevia di narrazioni storiche e di memorie collettive assai distanti le une dalle altre.

Al pericolo, che per rispondere ad esigenze comunitarie, si dai luogo ad una segmentazione del sistema giuridico e legislativo, corrisponde il rischio, sotto il versante culturale, che si formi una pluralità di universi culturali e religiosi cristallizzati sulle proprie tradizioni, ovvero, per riprendere l'immagine efficace di Giacomo Marramao, che si crei una serie di «ghetti contigui» e di «differenze blindate, che si rapportano le une alle altre come monadi senza porte e senza finestre».<sup>40</sup> In tal caso si vanificherebbe di fatto la possibilità di un confronto pluralistico e verrebbe meno ogni pratica effettiva di scambio.

In uno spazio affollato di presenze culturali e religiose, il principio di laicità non si può quindi ridurre alla non interferenza dello Stato nelle scelte individuali, ma diventa in positivo il «presidio del pluralismo» e la messa in atto di un metodo di democrazia agita che rende possibile, nelle attuali società complesse, «un confronto continuo e paritario tra tutti i soggetti che le compongono»<sup>41</sup>, così che la molteplicità delle voci non degeneri nel conflitto di tutti contro tutti, ma concorra invece a produrre progetti e deliberazioni comuni

---

dell'istituto, e i risultati conseguiti sul piano formativo. Se così non fosse, la religione non verrebbe valutata né come credito scolastico, né come credito formativo che attiene propriamente alle attività extrascolastiche, al contrario di attività culturali, artistiche, ricreative, di volontariato, di sport che invece - secondo il decreto ministeriale n. 449/2000 – sono ritenute idonee a far maturare il diritto a crediti formativi. È da tenere conto che, diversamente, rischierebbe di essere gravemente pregiudicata la maggioranza dei discenti che, avendo optato per l'insegnamento della religione cattolica o per le attività alternative, vantavano una legittima aspettativa che tali attività fossero riconosciute in sede di attribuzione del credito scolastico.

<sup>39</sup> Diversità che viene garantita nella pratica solo attraverso un'effettiva applicazione del principio di eguaglianza, per questo vi è chi ritiene che l'uguaglianza dovrebbe piuttosto formularsi come diritto alla diversità (G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza*, Roma, 1992, 292), affinché, contro ogni pretesa di uniformità, si tengano in conto le differenze di fatto. La sua relazione tra eguaglianza e la libertà è innanzitutto quella di garantire l'uguale e reale libertà di tutti senza privilegi o discriminazioni, impedendo che le opzioni o pretese di alcuni diminuiscano di fatto la libertà di altri, impedendo o riducendo di fatto il pluralismo. E' in tal senso che l'uguaglianza funziona come limite pratico della libertà, tenendo comunque presente che questa funzione ha la sua ragion d'essere e la sua misura nella tutela per tutti dello stesso diritto di libertà religiosa. La relazione di equilibrio tra libertà e uguaglianza può riassumersi nella massima libertà possibile per tutti e la minima uguaglianza necessaria per garantirla.

<sup>40</sup> G. MARRAMAIO, *Passaggio ad Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, 53 e 201. Condizione di separatezza a cui contribuisce, in via pur marginale, anche la questione dei crediti scolastici attribuiti all'ora di religione.

<sup>41</sup> S. RODOTA', *Alla ricerca della laicità perduta*, in *Micromega*, n. 4, 2000, 57-58.

E' proprio questo il compito dello Stato laico, che in quanto «corpo dalle molte anime», deve fungere da spazio istituzionale entro cui si esercita la virtù della coesistenza e del dialogo tra le varie identità che lo compongono.<sup>42</sup>

\* Università degli Studi di Bergamo

Forum di Quaderni Costituzionali

---

<sup>42</sup> In maniera più estesa e brillante O. CHESSA, *Laicità come uguale rispetto e considerazione*, in Riv. diritto cost., 2006 per cui: «Per ottenere infatti il principio di laicità occorre *necessariamente* combinare la libertà religiosa di cui all'articolo 19 col principio d'eguaglianza tra le confessioni religiose di cui all'articolo 8: esso, di conseguenza, non è altro che il principio secondo cui le istituzioni pubbliche devono astenersi dal compiere attività o dall'assumere posizioni che si traducano in una violazione del diritto «all'eguale rispetto e considerazione» di tutte le fedi religiose. Sulla Repubblica grava dunque un dovere generale di equità ed imparzialità nei confronti del fenomeno religioso. Più che astenersi dall'interferire con la dimensione religiosa, questa deve piuttosto trattare con *equal concern and respect* tutte le fedi ed evitare pertanto di abbracciare una confessione particolare per tradurla nei contenuti della legislazione. La laicità impone al processo democratico una «giustizia di risultato» oltre che una «giustizia di procedimento»: la democrazia non deve limitarsi a presupporre il pluralismo (delle credenze, degli interessi, delle concezioni della vita buona, ecc.), ma deve altresì assumerlo come obiettivo normativo. L'unità cui mira il processo democratico non deve realizzarsi *nonostante* il pluralismo, ma *per* il pluralismo. Sicché la soluzione condivisa deve essere quella che meglio di altre contempera la necessità dell'integrazione con le ragioni della diversità; e che meglio di altre contribuisce a conservare l'assetto pluralistico, pur promuovendo allo stesso tempo le condizioni di una fruttuosa contaminazione fra le differenti identità a confronto»