



Domenico Bilotti

(assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali)

Brevi note in tema di IRC: perplessità applicative e sottese questioni di inquadramento giuridico *

SOMMARIO: 1. Profili problematici emersi in recente giurisprudenza amministrativa - 2. La difficile qualificazione dei contenuti dell'attività alternativa - 3. Un valore insito nel sistema: il pluralismo delle agenzie formative.

1 - Profili problematici emersi in recente giurisprudenza amministrativa

In un sistema delle fonti stratificato, come quello italiano¹, dove la legislazione *autorizza* e frequentemente rende necessaria una forte e continuativa regolamentazione amministrativa non puramente attuativa (ma più spesso direttamente incisiva sulla *normazione* generale e astratta), le riforme scolastiche presentano sovente delle innovazioni, la cui messa a punto viene, volta per volta, devoluta alla relativa *mimesi* dei provvedimenti ministeriali. Una fonte di questo tipo si rende meno attaccabile, dal punto di vista delle dinamiche del consenso -anche perché usualmente è meno conoscibile e conosciuta da parte dei consociati².

Le ordinanze esplicative del computo del credito scolastico costituiscono il *casus belli* di una modalità di produzione del diritto che meriterebbe ben più sistematico ripensamento³. Problematiche di questo tipo riguardano numerosi altri ambiti disciplinari⁴, in cui il preteso

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Come non dubitabilmente osservato in M. COSSUTTA, *Questioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 11-15.

² Sul carattere empatico della comunicazione, rispetto al carattere non immediato della norma giuridica, vedi, tra gli altri, S. VENTURA, *Il racconto del capo. Berlusconi e Sarkozy*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 3-7.

³ In argomento, cfr. M. COSSUTTA, *Questioni sulle fonti del diritto*, cit., pp. 86-92.

⁴ Gli effetti più deteriori si realizzano, comunque sia, quando le troppo frequenti modifiche, nella legislazione speciale come nella regolamentazione attuativa, insistano su ambiti, quali l'istruzione, la formazione e la ricerca, fisiologicamente destinate ad un'applicazione durativa, non strettamente *intra-generazionale*. Cfr., ad esempio, S.



continuum tra la legislazione-quadro, annualmente novellata, e la normativa secondaria, affidataria della disciplina giuridica esecutiva puntuale, produce effetti di complessa applicabilità e difficile leggibilità⁵.

Il recente contenzioso amministrativo, sui rapporti tra la dimensione civilmente riconosciuta del fatto religioso, anche in materie di inquadramento pubblicistico, e l'ordinamento scolastico, offre episodi oggettivamente paradigmatici. Questi non paiono del tutto superati dalla stessa giurisprudenza successiva e possono risultare esemplificativi di un *trend* complessivo delle argomentazioni ritualmente addotte dai giudicanti⁶. Par difficile togliere un simile ruolo alla sentenza di accoglimento del TAR Lazio n. 7076/2009⁷, relativa all'impugnazione delle ordinanze ministeriali nn. 26/2007⁸ e 30/2008⁹, invertendo di segno il *decisum* reso una decade prima del procedimento riportato¹⁰.

BERLINGÒ, *La nuova Laurea Magistrale in Giurisprudenza: illustrazione e (riflessioni su) di un progetto*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (<http://www.olir.it>), Gennaio 2006, p. 1, nonché **F. PIPERNO**, '68. *L'anno che ritorna*, Rizzoli, Milano, 2008, pp. 149-151.

⁵ A rendere ancora più problematico il quadro è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione italiana, soprattutto relativamente all'art. 117 e alla ridefinizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Sugli esiti ancora incerti di questo percorso di decentramento, per quanto riguarda la disciplina ecclesiasticistica, cfr. **G. D'ANGELO**, *L'incerta costruzione di un "diritto ecclesiastico regionale" nelle enunciazioni statutarie: spunti interpretativi*, nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2011, pp. 383-406. *Ivi*, si nota che la riflessione aveva avuto origine sin dall'approvazione dei primi provvedimenti di decentramento amministrativo, a Costituzione invariata (cd. Leggi Bassanini), in merito ai quali, taluni profili di insoddisfazione, in sede attuativa, erano stati opportunamente segnalati in G. Feliciani, a cura di, *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2000. Sui preoccupanti risvolti generali di una incompiuta devoluzione delle competenze, vedi **G. TROVATI**, *Lo scontro centro-periferia moltiplica la spesa pubblica. Razionalizzazione fallita sulle competenze "indefinite"*, in *il Sole 24 Ore*, 10 Settembre 2013.

⁶ Sull'urgenza, all'opposto, di inaugurare una nuova fase, nella trattazione giuridica del tema, cfr. **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula, Tricase, 2012, pp. 92-99.

⁷ Rinvenibile (anche) in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁸ Ord. 15 Marzo 2007, n. 26 (*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).

⁹ Ord. 10 Marzo 2008, n. 30 (*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 2007/2008).

¹⁰ Il riferimento è a TAR Lazio, n. 7101/2000, anch'essa reperibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. La pronuncia medesima, tuttavia, era da qualificarsi in linea di continuità con un contenzioso amministrativo e una giurisprudenza costituzionale che, sul punto, erano stati particolarmente "vivaci", anche nei due decenni precedenti. Cfr. **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pp. 83-92.



Il giudice amministrativo, nella pronuncia in commento, avrebbe individuato tre condizioni di vantaggio dell'insegnamento della religione cattolica, rispetto alle attività alternative *istituzionali*, allo studio individuale e alla posizione di soggetti appartenenti ad altre confessioni religiose. Conseguentemente, ha istituito una relazione necessaria tra la posizione di vantaggio, ricoperta da tale insegnamento, e la lesione dell'altrui diritto di libertà religiosa. Con un ultimo, e più ambizioso, passaggio, la riferita autorità giudiziaria ha concluso che simile lesione direttamente inficerebbe la libertà di coscienza dei singoli studenti.

Volendo ripercorrere l'iter motivazionale della prima valutazione, l'illegittimo statuto di privilegio dell'IRC sarebbe risultato da: a) un *vantaggio curricolare*, discendente dalla possibilità, per gli alunni avvalentisi, di ricavare una più alta e agevole valutazione del credito dall'insegnamento della propria religione¹¹; b) un *vantaggio di partenza*, perché è notorio, sin dall'atto di iscrizione dello studente, che l'offerta formativa alternativa è *a scartamento ridotto*, se non quando inesistente, rendendo *in nuce* l'IRC preferibile rispetto a soluzioni *altre*, spesso *istituzionalmente pretermesse*; c) un *vantaggio di posizione*, atteso che l'insegnamento religioso diventa *ope legis* (più precisamente: dall'analisi delle diverse norme che gli pertengono, ma, ad avviso del giudice amministrativo, addirittura nell'ordinamento giuridico visto nel suo complesso¹²) oggetto d'una valutazione di profitto¹³.

¹¹ Cfr. V. PACILLO, *L'insegnamento della religione cattolica concorre nell'attribuzione del credito scolastico. Con buona pace della libertà di coscienza*, in *il Corriere Giuridico*, n. 10/2010, pp. 1355-1362, nota di commento a Cons. Stato, Sez. VI, n. 2749/2010, che riforma la pronuncia TAR in esame.

¹² Nella sistematica tradizionale, una particolare posizione di privilegio veniva ricoperta dall'autorità ecclesiastica, anche a dispetto delle valutazioni del potere pubblico, nella selezione del personale docente. Al di là delle innovazioni introdotte, in una progressiva distinzione e *professionalizzazione* dei ruoli, attraverso la legge 18 Luglio 2003, n. 186 (in *G. U.* 24 Luglio 2003, n. 170), le posizioni espresse in dottrina non hanno mancato, a diverso titolo, di sottolineare gli elementi problematici riprodotti nel nuovo sistema. Cfr., tra gli altri, P. CAVANA, *La Riforma dello stato giuridico dei docenti di religione* (l. n. 186/2003), in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 4/2005, pp. 1314-1348; P. CONSORTI, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2009, pp. 1-34.

¹³ La soluzione prospettata dal Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 2749/2011, nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2011, p. 692), nel correlare la valutabilità dell'attività scolastica, intrapresa dal discente a mezzo dell'insegnamento della religione cattolica, a una sua *obbligatorietà sopravvenuta*, cioè: successiva alla positiva effettuazione della scelta, sembra voler conciliare lo statuto di favore, raggiunto dalla



A prescindere se tale risultanza decisoria sia davvero sovrapponibile al quadro compiuto dell'ordinamento scolastico italiano, in una giurisprudenza amministrativa che su questioni affini ha riportato una (lunga) serie di precedenti ben poco appaganti, nel loro stesso svolgimento motivazionale¹⁴, è sin troppo facile arguire come la pronuncia, brevemente riferita, abbia riaperto le porte al dibattito multidisciplinare sull'insegnamento da attivarsi alternativamente a quello religioso¹⁵, complicando una serena valutazione del *materiale* normativo di riferimento¹⁶.

2 - La difficile qualificazione dei contenuti dell'attività alternativa

Anche l'interprete, che più strettamente voglia legarsi alla dimensione applicativa del *diritto vivente*¹⁷, come si cercherà di fare nella presente analisi, non può non riflettere sullo scarto sussistente tra la collocazione normativa dell'attività alternativa e le condizioni materiali della sua messa in opera¹⁸.

materia considerata, con l'esigenza di estendere una compiuta valutabilità anche alla consapevole e dedita fruizione dell'attività alternativa, all'uopo predisposta nel singolo istituto scolastico. Anche in pronunce più recenti, si ribadiscono, sostanzialmente, alcuni profili del suesposto ragionamento. Vedi, ad esempio, TAR Lazio, Sez. III *bis*, n. 6636/2011, nonché, a riproporre le ragioni di uno statuto giuridico differenziato degli insegnanti di religione cattolica, Cass. Civ., Sez. Lav., n. 4961/2012, nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2012, pp. 693-694.

¹⁴ Come non poteva non notarsi in **B. SERRA**, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di [un] lungo contenzioso amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2012, (in particolar modo) pp. 1-14.

¹⁵ Cfr. **S. FERRARI**, *Ora di religione e ora alternativa: per il Consiglio di Stato è obbligatoria la scelta. Il Commento*, in *Il Corriere Giuridico*, n. 10/1988, pp. 1031-1033, a esporre il fondamento di quel percorso giurisprudenziale in merito al quale, *supra*, n. 13.

¹⁶ Appare opportuno segnalare come la leggibilità delle disposizioni legislative, successive alla conclusione degli Accordi Modificativi tra Stato e Chiesa, dovesse sembrare perlomeno contraddittoria agli stessi, primi, commentatori delle medesime. In termini radicalmente critici sulla *querelle* sollevata nella predisposizione dell'ora alternativa, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Religione e finalità della scuola. La polemica dell'ora alternativa*, in *Iustitia*, 1986, pp. 395-405.

¹⁷ Secondo altra impostazione, sarebbe necessario, oltre a ciò, riconnettersi direttamente alla lessicologia adottata dal Legislatore, nel conseguimento del consenso. Cfr. **S. VENTURA**, *Il racconto del capo*, cit., pp. 87-91.

¹⁸ Sottolineando le contraddizioni della giurisprudenza costituzionale, che inizialmente avrebbe mirato a distinguere tra introduzione e prima applicazione, da un lato, e applicazione *a regime*, dall'altro, della nuova disciplina concordataria (cfr. C. Cost.



Ignorare la lacunosità delle alternative programmatiche effettivamente attivate è direttamente speculare al non volere riconoscere che l'investimento sull'attività alternativa medesima è stato particolarmente modesto, anche in sede di *ratio legis* (dove per *ratio legis* è da includersi anche la pluralità di istanze che sono occasionalmente emerse nella regolamentazione amministrativa, a mezzo del prevalente, e verosimilmente inidoneo, strumento dell'ordinanza ministeriale).

Non può tacersi, inoltre, che sull'attività alternativa sono state riversate aspettative che esulano dai confini giuridici, e formativi, che definiscono, o dovrebbero definire, l'istituto.

Dotare di senso l'attività alternativa attraverso il ricorso a quella configurazione espressamente veicolata dal Parlamento Europeo¹⁹, ovvero sia lo studio storico-comparatistico delle istituzioni religiose²⁰, sembra la più specifica riproposizione di un risalente obiettivo, che aveva forti ambizioni, ma non poche contraddizioni: la sostituzione dell'insegnamento della religione cattolica con una panoramica formativa del fatto religioso, declinata nell'ottica di un pluriconfessionalismo multiculturale²¹ (largamente condiviso negli intenti, ma ben più problematico da realizzarsi nella pratica)²².

n. 914/1988, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>), vedi N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in *Il Foro Italiano*, n. 1/1989, cc. 1333-1342.

¹⁹ Nell'individuazione di obiettivi di così vasta portata, il Parlamento Europeo è verosimilmente facilitato dal non avere le stesse attribuzioni tipicamente proprie delle diverse camere legislative nazionali (cfr., anche per una ricostruzione critica circa le nuove attribuzioni funzionali determinatesi a seguito della stipula del Trattato di Lisbona, B. Caravita, a cura di, *Le Elezioni del Parlamento Europeo del 2009*, Jovene, Napoli, 2009, nonché L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, ed. riv. e ampl., il Mulino, Bologna, 2010). Tuttavia, nella *Raccomandazione* congiunta col *Consiglio Europeo*, del 18 Dicembre 2006, rinvenibile in <http://www.eur-lex.europa.eu>, si potevano qualificare, tra le otto principali tipologie di *competenze chiave* richieste dall'*apprendimento permanente*, quelle *interculturali* e *sociali*.

²⁰ Questo approccio, propugnato da quanti invocano la ricerca di percorsi e ascendenze comuni, rischia, per altro verso, di esasperare le interpretazioni discordi sulle diverse prospettive confessionali e culturali, attraverso cui si guarda all'esperienza giuridica. Cfr. J. HABERMAS, *L'Occidente diviso* (2004) trad. it. di M. Carpitella, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 34-35.

²¹ La necessità di articolare percorsi similari veniva difesa in M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, pp. 7-23.

²² Ad avviso di M. RICCA, *Dike meticcina. Rotte di Diritto interculturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, pp. 133-139, non è evidentemente sufficiente cogliere il presupposto socio-demografico di un aumento delle ascendenze confessionali, rappresentate in un contesto dato, se ad esso non s'accompagna una revisione degli



In numerose circostanze, la dottrina ha potuto sottolineare l'inadeguatezza delle modalità redazionali delle intese, evidenziando quanto esse, pur nel rapportarsi a realtà religiose profondamente diverse e, ormai, largamente disomogenee, finiscano per contenere delle norme *standardizzate*, incapaci di cogliere le tipicità di ciascun culto e non sempre in grado di evitare dei problemi interpretativi²³. Ciononostante, nel settore in esame, la legislazione vigente sembra avere adottato dei criteri generali che si presentano sufficientemente consolidati e, potenzialmente, idonei al soddisfacimento di almeno alcuni degli interessi legati all'esercizio del diritto di libertà religiosa. Difatti, se si possono rinvenire dei parametri che regolamentano la materia, non può non notarsi che le intese approvate in legge escludono l'imposizione di particolari pratiche religiose, nei confronti degli studenti diversamente credenti, e tendono a prevedere la possibilità che, rispondendo alle esigenze presentate dall'istituto scolastico, le diverse confessioni religiose possano rispondere alle richieste pervenute sullo studio del *fatto religioso*²⁴.

Questa soluzione, come si preciserà in seguito, non risolve i problemi sull'inquadramento dell'insegnamento a carattere religioso nel

strumenti di regolamentazione giuridica della diversità religiosa.

²³ In una, ormai, copiosa letteratura sul tema, possono vedersi **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2ª ed., il Mulino, Bologna, 1996, pp. 248-249; **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2010; **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose ed intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, pp. 81-84; **V. TOZZI**, *Appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in Id, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Diritto e religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2013, pp. 13-28.

²⁴ Quanto ai provvedimenti antecedenti a quelli richiamati *infra*, n. 40, può rinviarsi a **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pp. 99-100; sui profili problematici sollevati dalla loro applicazione, vedi anche **F. FRENI**, *I.R.C. e scuole confessionali nel pluralismo delle opzioni formative: ancora nodi problematici al vaglio della recente giurisprudenza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2008, p. 801. Per quanto riguarda le intese concluse nel 2007 e approvate nel 2012, le questioni controverse sembrano destinate ad aumentare, anche perché, in special modo nei casi dell'Unione Buddhista Italiana, dell'Unione Induista Italiana e della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, si tratterebbe di organizzazioni confessionali che non rappresentano l'insieme dei seguaci delle diverse tendenze religiose. Vi sono, infatti, organizzazioni che si rifanno al buddhismo, all'induismo e alla Chiesa ortodossa non ricomprese né nelle Unioni considerate, né nell'Arcidiocesi. Potrebbero queste rispondere alle richieste giungenti dagli istituti scolastici, laddove gli studenti, nel cui interesse l'attività sarebbe avviata, appartenessero alle organizzazioni che non si riconoscono in quella che ha stipulato l'intesa con lo Stato?



sistema della scuola pubblica, ma può indiscutibilmente arricchire l'offerta formativa e rendere gli organi delle confessioni religiose, che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato italiano, compartecipi di tale insegnamento. Il riconoscimento della cd. *autonomia scolastica* apre degli spazi che lasciano gran parte delle possibilità applicative in capo al singolo istituto²⁵. In principio, però, si riconosce come un fatto positivo e da incentivare che le realtà religiose, presenti in un dato territorio, possano dar conto delle proprie specificità e rapportarsi agli studenti, migliorando, così, la conoscenza e la comprensione della *diversità* religiosa.

Le intese parlano genericamente di studio del "fatto religioso" e appaiono rare le circostanze in cui si prevede espressamente che le confessioni religiose possano rispondere alle domande giungenti nello studio del proprio specifico orientamento confessionale (è il caso della legge per la regolazione dei rapporti con le Comunità ebraiche²⁶).

L'impressione è che il legislatore si sia allineato a questa formula di ampia portata e di contenuto difficilmente individuabile, proprio per scongiurare che l'attività formativa, offerta di concerto tra gli istituti scolastici e gli organi confessionali, si risolvesse in un'illustrazione acritica dei propri convincimenti religiosi, con non dichiarati fini di proselitismo. Suscita, però, motivate perplessità la limitata incidenza quantitativa di ipotesi del genere, che denotano i rapporti troppo spesso occasionali, a livello decentrato, tra gli organi confessionali e quelli statuali²⁷. Né si può

²⁵ Su come il riconoscimento della cd. *autonomia scolastica* abbia, forse, legittimato un eccesso di aspettative, quanto ai suoi effetti materiali, si vedano, tra gli altri, M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005, e, più recentemente, **R. MORZENTI PELLEGRINI**, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli, Torino, 2011.

²⁶ La scelta, operata al comma IV dell'articolo 11 della l. n. 101/1989 (in *G. U.*, Suppl. Ord., 23 Marzo 1989, n. 69), non appare, in realtà, inavveduta, laddove si consideri lo specifico rilievo assegnato all'insegnamento tradizionale nella cultura ebraica. Sui legami tra l'Ebraismo e la peculiare attività di studio e formazione teologica che parrebbe caratterizzarlo, si considerino, tra gli altri, i due volumi di **E. POLI**, *Ebraismo, I, la Storia, la Thora, il culto e la preghiera*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1995, e **P. CAPELLI**, *Ebraismo, II, la letteratura rabbinica dall'epoca di Gesù alla chiusura del Talmud*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996.

²⁷ Tale mancata sistematicità è, a maggior ragione, da indicizzare a seguito della ricordata riforma delle autonomie locali (sui cui profili di interesse, nell'ambito del diritto ecclesiastico, vedasi, tra gli altri, **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2003, pp. 23-27). Sulle ragioni per cui i rapporti tra gli enti locali e le confessioni religiose dovrebbero essere intensificati o, comunque sia, meglio interpretati dagli stessi soggetti coinvolti, vedi **C. MIRABELLI**, *Le regole della collaborazione con enti confessionali*, in J.J. Alonso Pérez, G.



ritenere che un'apprezzabile visione del fatto religioso, nelle sue diverse articolazioni, possa essere realizzata fornendo dei contenuti didattici, a partire dalle sole confessioni religiose che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato, che rappresentano in modo ancora parziale i cittadini che non si riconoscono nella Chiesa cattolica e che praticano altri culti.

Si è pure ipotizzato che l'attività alternativa dovesse strutturarsi nel presentare ai discenti insegnamenti fortemente richiesti dall'attualità giuridica e sociale europea, tendenzialmente deboli nel manifestarsi adeguatamente nel sistema scolastico italiano. In quest'ambito, potrebbero menzionarsi talune *skills* professionali nell'informatica, nella conoscenza di base dei sistemi del credito, nella dotazione di una conoscenza basilare di lingue straniere d'uso, per quanto distanti da una capillare diffusione nelle diverse articolazioni scolastiche, soprattutto e più gravemente nel sistema dell'istruzione secondaria superiore.

È ragionevole considerare che rendere *accattivante* l'(ipotetica) attività alternativa potrebbe rivelarsi come in "concorrenza sleale" rispetto all'IRC, che, soprattutto nelle impostazioni più attente alla storia dei programmi ministeriali sulla materia²⁸, godrebbe di *appeal* ben più modesto, anche presso le famiglie dei discenti, le quali avrebbero interesse

Cimbalo (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 303-306.

²⁸ Intervenendo incidentalmente sul tema, il Consiglio di Stato ha potuto nuovamente sottolineare la peculiarità dell'IRC, non solo nella determinazione programmatica dei diversi anni scolastici, ma anche, ad esempio, nella non assimilabilità del docente allo statuto di diritto comune degli insegnanti di altre discipline. Le ragioni di questa *specialità* non risiederebbero in scelte d'ordine esclusivamente didattico e organizzativo, ma nel preciso impegno assunto dallo Stato con un altro Ente sovrano (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 370/2010, nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2011, p. 691). È, però, controvertibile che tale argomentazione possa ricomprendere ogni ulteriore rinegoziazione tra l'autorità statale e quella confessionale, parificando la pattuizione attuativa a quella (programmatica) concordataria, piuttosto che -e meglio- derivandola da essa, come, ad esempio, il D.P.R. 20 Agosto 2012, n. 176 (*Esecuzione dell'intesa sulle indicazioni didattiche per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole del secondo ciclo di istruzione e nei percorsi di istruzione e formazione professionale firmata il 28 giugno 2012 tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza episcopale italiana*), in *G. U.* 16 Ottobre 2012, n. 242. In definitiva, è da chiedersi se le disposizioni concordatarie debbano valere da *norma cornice*, da cui discendono le medesime garanzie anche a beneficio delle pattuizioni particolari successive, o se, piuttosto, circoscrivano la loro *efficacia atipica* alla esclusiva *littera legis*. Possono considerarsi interpretazioni divergenti, sul tema dell'istruzione, **G. CIMBALO**, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2004, pp. 143-150, e **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 7.



a orientarne in senso prospettico-professionalizzante le future scelte didattiche²⁹.

Sull'attività alternativa grava, in definitiva, il sospetto che ciascun suo contenuto predeterminato si presterebbe a critiche; questa obiezione, in aggiunta, non eviterebbe di apparire una preoccupazione principalmente astratta, in un atteggiarsi sostanziale della didattica alternativa assolutamente inadeguato rispetto alle tante aspettative, pur legittimamente suscitate³⁰.

La sintesi di queste contraddizioni conduce a un risultato paradossale: l'attività alternativa viene spesso configurata in una dimensione di difficile inquadramento sul piano teorico, tra una *concorrenzialità* che non le si vuol far conseguire e una connotazione neutralistica di *mera indifferenza*, che si porrebbe in contrasto rispetto alle *risorse cognitive* che l'istituto avrebbe dovuto sollecitare.

3 - Un valore insito nel sistema: il pluralismo delle agenzie formative

La teoria e la prassi dell'IRC, concepito come *tertium genus* ("né catechesi, né proselitismo"), hanno messo in luce delle insoddisfazioni concrete, non solo quanto alla qualificazione operativa dell'insegnamento medesimo. Tali insoddisfazioni, piuttosto, sono emerse in ragione delle strategie propriamente amministrative da attivare per indebolirne la connotazione confessionale, favorendone l'integrazione funzionale in una offerta formativa qualificata e plurale³¹.

Per quanto l'antecedente storico possa apparir null'altro che una intuitiva proposta di comparazione, l'eliminazione delle facoltà teologiche dal piano organizzativo statale-universitario, dopo l'unificazione del regno, costituì un'esperienza che ha un qualche significato, almeno

²⁹ Sulla non revocabilità di un'urgente abolizione del particolarismo, a vantaggio del sistema d'insegnamento cattolico, insiste **M. PARISI**, *Insegnamento della religione cattolica nella società multiculturale e laicità dell'istruzione: note ricognitive sui principali aspetti problematici*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, nn. 3-4/2008, pp. 465-467.

³⁰ Sulle migliori *performances*, verosimilmente raggiunte da sistemi che pure adottano direttrici fondamentali simili, rispetto all'ordinamento italiano, cfr. **A. LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 137-142.

³¹ Obiettivo importante che sostanzia, ormai, una cospicua giurisprudenza costituzionale. Cfr., tra le numerose pronunce che sottolineano un simile valore, C. Cost. nn. 36/1958, 57/1976, 215/1987, 383/1998, riportate in L. Mezzetti (a cura di), *Diritto Costituzionale Casebook*, 2ª ed., Simone, Napoli, 2007, pp. 452-466.



simbolico, anche per il diritto *odierno*³². Se quel legislatore, anche movendo da una determinazione laico-liberale³³, quale quella tipica della cultura ottocentesca³⁴, intendeva attaccare un privilegio formativo che offriva alla teologia cattolica una fattiva penetrazione nel sistema elitistico dell'alta istruzione del tempo, l'evoluzione delle relazioni con la Chiesa cattolica dimostrò che il presidio di uno stabile spazio elaborativo *pubblico* avrebbe, forse, concorso a favorire una conciliazione, non *etero-diretta* da argomenti di stretto rilievo politico (a differenza di quella *mussoliniana*³⁵).

La sfida programmatica che oggi riguarda l'IRC non è dissimile, quantomeno nell'indagine prognostica degli effetti che determina nel dibattito dottrinale: chi spinge al ridimensionamento dell'insegnamento³⁶, può facilmente sottolineare le inadeguatezze sistematiche di un ordinamento che ha mal accolto il principio di laicità nelle sue determinazioni più concrete e operative³⁷. Non sembri, però, una proposta necessariamente opportuna l'evoluzione, in senso confessionalmente assistito³⁸, delle attività alternative. Una proposta del genere, innanzitutto,

³² In questi termini, cfr. **A. MANTINEO**, *Fine o eclissi della Teologia della liberazione? Una lettura teologica alla luce di un'esperienza pastorale nei Sud (Brasile e Calabria)*, in Id. (a cura di), *Per un approccio alle teologie del contesto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, pp. 17-22.

³³ In modo critico, sulla relativa incompiutezza di questo stesso *orizzonte* teorico, cfr. **A. NEGRI**, *Fabbrica di porcellana. Per una nuova grammatica politica* (2006), trad. it. di M. Tari, Feltrinelli, Milano, 2008, pp. 11-24; **S. RODOTÀ**, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 30-38, 41-54, 110-122; **M. LA TORRE**, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 3-17.

³⁴ Cfr., tra gli altri, **A. MANTINEO**, *Fine o eclissi della Teologia della liberazione?*, cit., p. 18.

³⁵ Sulle cui cause e sui cui prodromi, piace ricordare, tra gli altri, per una visione sistematica, **P. BELLINI**, *La Chiesa e la Politica*, in G. Leziroli (a cura di), *La Chiesa in Italia: oggi*, Pellegrini, Cosenza, 2011, pp. 11-37.

³⁶ In questo senso, utile il rinvio a **M. PARISI**, *Istruzione laica e confessionale nello Stato delle autonomie*, ESI, Napoli, 2008, pp. 129-134.

³⁷ Proprio in ambiti tanto delicati, così interessati da un'attualità che non può prescindere dall'adozione di nuove discipline legislative, tornerebbe utile la rivalutazione dello strumento giuridico delle cd. "*piccole intese*", nell'armonizzare le istanze giungenti, soprattutto, da circoscrivibili comunità (non solo a carattere locale). Per un inquadramento teorico generale si rinvia, per tutti, a **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in **S. BERLINGÒ**, **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 41.

³⁸ Costituisce uno specifico riferimento a una comunità religiosa, peraltro non ancora strutturata in modo da concludere un'intesa con lo Stato, approvata in legge, **A. PISCI**, *Elementi di "educazione alla cittadinanza democratica nei programmi scolastici confessionali"*:



eluderebbe, senza risolvere³⁹, i limiti prospettici della teoria e della prassi del *tertium genus* (dando vita a una moltitudine frammentaria di *tertia genera*⁴⁰); in seconda battuta, non eliminerebbe affatto il rischio di una concentrazione a vantaggio degli *attori confessionali*, culturalmente più incisivi e meglio radicati nei diversi territori⁴¹. D'altro canto, le tesi che insistono sul preservamento in senso tradizionalistico dell'IRC, addirittura implementando lo statuto giuridico che lo qualifica, mano a mano, più insistentemente, nell'articolazione dell'offerta scolastica, possono peccare di inadeguatezza definitoria. Il *tertium genus*, così concepito, resterebbe fortemente limitato dai primi due individuati -catechesi e proselitismo-, acquisendo una più forte rilevanza pubblicistica⁴², e superando, indirettamente, l'impostazione concordataria del non obbligo soggettivo⁴³. Una visione del genere non sembra compiutamente in grado di tenere in conto della presente realtà italiana, esposta a un profondo rinnovamento,

l'Islam, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (<http://www.olir.it>), febbraio 2005.

³⁹ Tale fenomeno è, del resto, tipico di tutti quei settori in cui, con eccessiva disinvoltura, in ragione dei mutevoli equilibri delle diverse maggioranze parlamentari succedutesi, si devolve alla negoziazione bilaterale la risoluzione di problemi che hanno diretta rilevanza, anche per le soggettività non rientranti nelle prassi concertative e negoziali. Cfr. **A. MANTINEO**, *Le festività religiose verso l'inclusione tra i diritti all'obiezione di coscienza e le tentazioni di pluriconfessionismo particolaristico*, *DL-diritto del lavoro online*, 2000.

⁴⁰ Anche per tali ragioni, ma non solo in quest'ottica, tornano attuali le riflessioni di inquadramento complessivo a proprio tempo svolte in **S. DOMIANELLO**, *Gl insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, n. 1/1993, pp. 252-270. La non riconducibilità del *disposto* normativo ad unitarietà di *politica ecclesiastica* pare destinata ad ampliarsi, in ragione della recente e discussa implementazione della disciplina legislativa di derivazione bilaterale (cfr. 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'art. 8, 3° comma, della Costituzione; 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'art. 8, 3° comma, della Costituzione; Legge 30 luglio 2012, n. 128, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Apostolica in Italia*, in attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione; Legge 31 dicembre 2012, n. 245, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana*, in attuazione dell'art.8, 3° comma, della Costituzione; 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'art. 8, 3° comma, della Costituzione).

⁴¹ Sembra anticipare questa tesi **S. RODOTÀ**, *Perché laico*, ed. ampl., Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 152-153.

⁴² Per un avviso parzialmente difforme, vedasi **F. FRENI**, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali. Riforme e scuole non statali*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁴³ Per una qualificazione sistematica del regime *neo-concordatario*, alla luce delle sue prime fasi di attuazione, si rinvia a **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pp. 70-83.



quanto alla sua composizione religiosa, non giustificabile soltanto attraverso il riferimento all'intensificazione dei flussi migratori⁴⁴. In più, gli antecedenti storici di visioni simili non sono parsi particolarmente positivi, anche perché si sono dimostrati come un chiaro e poco giustificabile arretramento, rispetto alle stesse disposizioni concordatarie⁴⁵.

Più che chiedersi, allora, se l'insegnamento della religione cattolica debba essere mantenuto nel sistema scolastico, la questione più importante da porsi sarebbe quella di stabilirne meglio le forme e di renderne i contenuti didattici più coerenti, rispetto alle modificazioni sociali che sono intervenute, dalla conclusione degli Accordi del 1984 fino all'intesa del 28 Giugno 2012⁴⁶.

⁴⁴ Descrivere tale, pur indiscutibile, avanzamento in termini enfatici o allarmistici potrebbe determinare, però, non poche strumentalizzazioni. Da un lato, esse si rivelerebbero *paternalistiche* e velatamente pedagogiche, cercando di difendere le istituzioni tradizionali dalla presenza di *cittadini* di nuova generazione; dall'altro, potrebbero esclusivamente essere funzionali ad assecondare un particolare posizionamento politico. Su una certa immanenza, nella realtà socioculturale italiana, di tali ipotesi distorsive, nei confronti di alcuni tipi di minoranze (etniche, sociali e, talvolta, religiose), vedi **M. ONOFRI**, *Il suicidio del socialismo. Inchiesta su Pellizza da Volpedo*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 102-107.

⁴⁵ In proposito, può ricordarsi il caso dei *programmi Ermini*, per la scuola primaria, improntati ad una visione strettamente confessionale dell'insegnamento religioso. Cfr., in argomento, **A. BARCA**, *L'insegnamento della religione cattolica nella scuola che cambia*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 35; vedi anche il D. P. R. 14 Giugno 1955, n. 503, formalmente abrogato soltanto nel 1985 (ex D. P. R. 12 Febbraio 1985, n. 104, in *G. U.*, Supp. Ord., nn. 76 -per il testo del decreto- e 105 -contenente il relativo avviso di rettifica sulle disposizioni riportate): "*l'insegnamento religioso sia considerato come fondamento e coronamento di tutta l'opera educativa. La vita scolastica abbia quotidianamente inizio con la preghiera, che è elevazione dell'animo a Dio, seguita dalla esecuzione di un breve canto religioso o dall'ascolto di un semplice brano di musica sacra. Nel corso del ciclo, l'insegnante terrà facili conversazioni sul Segno della croce, sulle principali preghiere apprese (Padre nostro, Ave Maria, Gloria al Padre, preghiera all'Angelo Custode, preghiera per i Defunti), su fatti del Vecchio Testamento ed episodi della vita di Gesù desunti dal Vangelo*", riportato in <http://www.edscuola.it>.

⁴⁶ Il che significa, evidentemente, ricordare che la tematica dell'insegnamento della religione cattolica non esaurisce in alcun modo la problematica, assai più ampia e la cui *sostenibilità democratica* pare ancor meno da potersi mettere in questione, dell'istruzione religiosa, complessivamente considerata, come si sottolineava efficacemente in **S. BERLINGÒ**, *Istruzione religiosa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1993, IX, p. 40. Del resto, sul possibile dualismo dei valori oggetto della tutela, è di interesse quanto già affermato in **A. TALAMANCA**, *Libertà della scuola, libertà nella scuola*, Cedam, Padova, 1975, (in particolar modo) pp. 49-50.



Difficilmente potrà pretendersi di eliminare la posizione tradizionale dell'IRC, ma è probabilmente opportuno sottrarlo a interpretazioni monoculturali che, in via principio, si dichiarano non disponibili a una sua rideterminazione⁴⁷, magari nel senso, che taluni pur definirebbero *debole*⁴⁸, di aumentare e arricchire le possibilità offerte nei programmi scolastici. Non sembra opportuno assecondare la pluralità degli orientamenti, emersi nella giurisprudenza, anche perché molti di essi sono sembrati in reciproca contraddizione, a prescindere da quale fosse l'autorità decidente o la motivazione presentata. L'impressione è, però, che le opzioni effettivamente messe in campo abbiano inteso, da un lato, supportare delle istanze inadeguatamente riformatrici, che non paiono oggetto di una diffusa richiesta sociale, e, dall'altro, assecondare il pedissequo mantenimento delle impostazioni culturali, già consolidate⁴⁹, ignorando pregiudizialmente le numerose soluzioni alternative ricomprese tra i due estremi dell'immobilismo e della studiata *eccentricità*.

ABSTRACT

Teaching about Roman Catholic religion is a well-known issue for Italian scholars. The aim of these brief thoughts and reflections is to underline how many aspects still seem unclear or even misunderstood, because the *administrative* jurisprudence has not yet shown precise considerations and decisions about it and new Agreements between Church and State contain some interesting positions, but the accepted principles need to find a formally correct and rational discipline to be completely realised. Many juridical problems get deeper, when the attention is focused on other religious traditions and on the idea of providing alternative subjects. The main question still consists in defining

⁴⁷ Previa una, forse, discutibile interpretazione della teoria e dell'accezione gramsciana della "riforma intellettuale e morale", cfr. **S. BELARDINELLI**, *Gramsci si sta rivoltando nella tomba*, in *il Sussidiario*, 23 Luglio 2012. Sul fatto che, inevitabilmente, pronunce quali quelle ricordate finiscano per evidenziare e acuire le divergenze, tra le diverse prospettive, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Una ferita alla cultura. E alla laicità*, in *Avvenire*, 13 Agosto 2009. Per una visione, per molti profili, concorde, vedi **F. D'AGOSTINO**, *Ma i giudici non hanno capito che l'ora di religione non è catechesi*, in *Corriere della Sera*, 14 Agosto 2009.

⁴⁸ Cfr. **M. MARSONET**, *Cari moderni e postmoderni, la conoscenza assoluta è un'illusione. Rassegnatevi!*, in *L'Occidentale*, 27 Maggio 2012; **P. BARCELLONA**, *Fanno più "danni" le banche o il pensiero debole?*, in *il Sussidiario*, 18 Settembre 2012.

⁴⁹ Sul duplice rischio, cfr. ancora **S. RODOTÀ**, *Perché laico*, cit., pp. 153-155.



this kind of alternatives and reaching a high level of pluralism, without forgetting the typical *status* of religious teachings in the Italian system.

KEY-WORDS

Irc, Private and Public School, legal pluralism