



Carlo Cardia

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Roma Tre)

Il problema della scuola ¹

SOMMARIO: 1. Premessa. Contenuti e tematiche della trattazione - 2. La libertà della scuola. Un segno della diversità europea. Trattati e Convenzioni - 3. Legislazione e Concordati nazionali - 4. Le scuole dell'Unione Europea - 5. Insegnamento religioso e scuole pubbliche. Conferme ed evoluzione - 6. Multiculturalità, innovazioni, incertezze. La Corte di Strasburgo.

1 - Premessa. Contenuti e tematiche della trattazione

A voler esaminare il problema della scuola nei suoi rapporti con la religione dal punto di vista esclusivo dell'Unione Europea, ne risulterebbe un'analisi parziale, a volte poco comprensibile. Le competenze dell'Unione sull'argomento sono molto ridotte, essendo fondate sul principio di sussidiarietà, mentre gli sviluppi normativi e sociali più interessanti si registrano negli ultimi decenni all'interno degli ordinamenti europei, nelle rispettive legislazioni ecclesiastiche, e in alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

In effetti, con la fine dei totalitarismi, e l'estensione della forma democratica di governo, l'Europa ha visto attenuarsi, fin quasi a scomparire, i grandi conflitti che avevano caratterizzato per quasi due secoli i rapporti tra Stato e Chiesa e che avevano sul problema scolastico uno dei principali punti di scontro. Si è stemperata da un lato la tendenza delle Chiese, nei Paesi ove era prevalso il totalitarismo di destra, ad esercitare forte influenza confessionale sull'istruzione attraverso la previsione di forme più o meno obbligatorie di insegnamento religioso; dall'altro è in sostanza fallita (pur provocando gravi danni collaterali) la concezione monopolistica dell'istruzione da parte dello Stato che, soprattutto nei Paesi comunisti, si era concretizzata nel tentativo di diffondere attraverso la scuola l'ideologia

¹ (Relazione tenuta al Convegno di studi sul tema "*Diritto della Unione Europea e status delle confessioni religiose*" (Roma, Istituto Sturzo, 8-9 ottobre 2010) organizzato dal Centro Studi sugli Enti Ecclesiastici – CESEN, destinata alla pubblicazione negli Atti, pubblicata per la cortese disponibilità del CESEN.



ateistica ed erodere la forza sociale e culturale del cristianesimo. Anche il conflitto che aveva visto contrapposti in alcuni Paesi Stato e Chiesa sulla concezione del pluralismo scolastico, da alcuni interpretato come strumento di pluralismo sociale e culturale e da altri come veicolo per un nuovo radicamento confessionale soprattutto della Chiesa cattolica, si è venuto attenuando (ma non è scomparso del tutto), e ne è derivata una qualche omogeneità delle legislazioni nazionali.

I processi di integrazione europea, quello dell'Unione e l'altro più ampio che investe i Paesi facenti parte del Consiglio d'Europa e che hanno sottoscritto la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, hanno favorito un progressivo superamento di queste contrapposizioni ed hanno consentito lo svilupparsi di normative differenziate sui temi del pluralismo scolastico e dell'insegnamento religioso. Da ultimo, i processi evolutivi su entrambe le tematiche sono stati favoriti dal progressivo accentuarsi del carattere multiculturale delle società europee che hanno dovuto prendere atto della presenza di nuove religioni provenienti un po' da tutto il mondo, in particolare di quella islamica che presentano caratteristiche peculiari rispetto alla nostra tradizione storica e culturale. Inoltre, insieme ad alcune innovazioni, i processi multiculturali hanno provocato anche incertezze e forme inedite di conflittualità che richiedono tempo per essere metabolizzate e risolte.

Per tutte queste ragioni, la Relazione che presento al Convegno di oggi avrà come filo conduttore i due grandi temi tradizionali del rapporto che intercorre tra religione e scuola, quello del pluralismo scolastico e l'altro dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica, e guarderà ad essi attraverso la normativa dell'Unione europea e l'evoluzione che la loro disciplina ha avuto nelle legislazioni nazionali. Nei limiti del possibile, poi, si farà cenno a quegli aspetti della Convenzione europea del 1950, e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che hanno una qualche incidenza sugli stessi problemi, e alle nuove questioni che sono emerse a seguito dei processi di interculturalità che hanno investito l'Europa negli ultimi decenni.

2 - La libertà della scuola. Un segno della diversità europea. Trattati e Convenzioni

È necessario premettere che, a differenza di quanto avvenuto nel mondo anglosassone, la questione del pluralismo scolastico si è sviluppata in Europa seguendo un duplice binario e vivendo una



contraddizione ancora oggi non del tutto risolta, almeno in alcuni Paesi a maggioranza cattolica. Infatti, il monopolio dell'istruzione è contrario ai principi del liberalismo classico, perché la dottrina liberale è sin dalle origini a favore di una pluralità di modelli educativi. Il principio della concorrenzialità, applicato all'istruzione, provoca diffidenza verso lo Stato educatore e il monopolio pubblico della formazione scolastica. Guglielmo Humboldt prevede che "una nazione, in cui abbia dominato solo un sistema di educazione, mancherà di quel gioco di forze da cui nasce l'equilibrio"², e per parte sua John Stuart Mill rivolge una critica serrata al modello di "un'educazione di Stato generalizzata" che non sarebbe "altro che un sistema per modellare gli uomini tutti eguali". Invece,

"un'educazione istituita e fondata dallo Stato dovrebbe essere, tutt'al più, un esperimento in competizione con molti altri, condotto come esempio e stimolo che contribuisca a mantenere un certo livello qualitativo generale"³.

Stuart Mill è favorevole all'istruzione obbligatoria per tutti, ma anche alla formazione di una pluralità di centri educativi per tener vivo il pluralismo dei modelli e delle idee.

Tuttavia, gli orientamenti liberali sul pluralismo scolastico hanno trovato poco spazio nelle correnti del pensiero laico italiane, francesi, e della penisola iberica, le quali coltivano a lungo una forte ostilità verso le scuole private, di fatto identificate con le scuole religiose. Il motivo è storicamente molto concreto, perché il liberalismo continentale è stato impegnato nella lotta di contenimento del cattolicesimo nazionale, ed ha visto nelle istituzioni scolastiche private uno strumento di rafforzamento dell'influenza della Chiesa nella società. Per questa ragione, il liberalismo dei Paesi latini si fa statocratico, il pensiero dei classici viene taciuto, si sceglie la strada del monopolio statale. Il contrasto tra illuminismo e liberalismo, in materia di libertà della scuola, appare con ogni evidenza in un importante dibattito che si svolge in Italia nel secondo Ottocento, in particolare tra Domenico Berti e Bertrando Spaventa, e che viene ripreso nel primo Novecento da Giovanni Gentile e Piero Gobetti. Domenico Berti è sulle posizioni liberali classiche che erano state nel 1850 di Carlo Boncompagni. La libertà di insegnamento coincide con la libera concorrenza, "nella scienza come nell'industria", tra "l'insegnamento ufficiale che

² G. HUMBOLDT, *Saggio sui limiti dell'attività dello Stato* (1852), Giuffrè, Milano 1965, p. 58.

³ J. S. MILL, *Saggio sulla libertà* (1858), Giuffrè, Milano 1978, p. 39.



rappresenta la tradizione, e (quello) libero che contribuisce al progresso della scienza"⁴. Berti critica quei "liberali che per timore di monopolio combattono la libertà d'insegnamento". Questa "ritraeva il suo diritto dall'individuo medesimo" non dalla Chiesa, dal Principe e dalla Nazione; era da annoverarsi tra "gli altri diritti naturali"⁵.

Bertrando Spaventa la pensa all'opposto e spiega perché in Italia non si deve seguire il pensiero liberale. Egli respinge con forza l'idea di libertà della scuola come diritto di istituire centri d'istruzione, e lo fa in nome di una impostazione ben diversa da quella di Berti. Per Spaventa, "i paladini" del libero insegnamento finiscono col portare acqua al mulino della "libertà del papa"⁶, perché si determinerebbe in Italia l'inevitabile monopolio del clero nell'istruzione, che vanificherebbe la libertà della scienza. Quindi, il principio liberale esiste, ma in Italia non si può applicare perché se ne avvarrebbero i cattolici. Quando nel 1921 Giovanni Gentile ripubblica gli scritti di Berti e Spaventa, prende le parti di Spaventa perché difensore dell' "autonomia assoluta e sovranità dello Stato". Ma Piero Gobetti, recensendo il volume, si pronuncia per una concorrenza tra Stato e privati, dai quali non devono essere esclusi i cattolici, né altri soggetti. Per Gobetti la concorrenza porterebbe ad un sistema educativo più ricco, e l'istruzione, come "fattore di nazionalità", dovrebbe far "unire gli sforzi della nazione intera, senza distinzione di partiti"⁷. D'altronde, anche Luigi Einaudi riconosce nel 1956 che "il principio di libertà (...) non coincide con i principi che nel tempo del Risorgimento diventarono norma giuridica nella legge Casati"⁸.

La storia dell'istruzione in Europa subisce così l'influenza di due principi contrastanti, quello favorevole alla libertà della scuola che rivive nel Nord Europa soprattutto in ragione della cultura anglosassone saldamente ancorata alla cultura liberale, l'altro ostile alle scuole private soprattutto se confessionali (e cattoliche) che si manifesta nei Paesi latini, e conosce equilibri che si alternano e si modificano nel tempo. Una prima svolta, rispetto a questo sviluppo contrastato, si determina con la elaborazione delle Carte internazionali dei diritti umani, e poi con i Trattati e le Convenzioni europee, nelle quali il principio del pluralismo scolastico sembra affermarsi in modo

⁴ In **F. COLAO**, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'università liberale, Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Giuffrè, Milano 1995, p. 22.

⁵ Ivi, p. 28.

⁶ Ivi, p. 29.

⁷ **P. GOBETTI**, *La libertà d'insegnamento in Piemonte*, in "La nostra scuola", 1-30, aprile 1921, p. 6.

⁸ **L. EINAUDI**, *Prediche inutili*, Einaudi, Milano 1974, p. 15.



abbastanza lineare. Solo per alcuni richiami essenziali, l'articolo 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 prevede che "ogni individuo ha diritto all'istruzione (...) I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli". Più pregnante l'articolo 13 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, del 1966, con il quale

"gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa o morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni".

Anche per l'articolo 2 del Protocollo addizionale del 1952 della CEDU del 1950,

"lo Stato nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento in modo conforme alle loro convinzioni religiose e filosofiche".

Per quanto riguarda l'Unione Europea, l'articolo 14 della Carta fondamentale dei diritti adottata a Nizza nel 2000 ribadisce il diritto di ogni individuo all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale, nonché la facoltà di accesso gratuito all'istruzione obbligatoria, e dichiara al n. 3 che

"la libertà di creare istituti d'insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

Si riflettono in questa disposizione due principi fondamentali. Il primo riguarda la libertà della scuola (riferito a chiunque) e il diritto dei genitori di provvedere secondo le proprie convinzioni all'istruzione e all'educazione dei figli, come diritti che devono essere comunque garantiti negli ordinamenti nazionali. Il secondo riflette il carattere differenziato degli ordinamenti nazionali in ordine all'esercizio di tali diritti. In questo modo si



“lascia impregiudicata la questione relativa alla misura in cui questi istituti possono ricevere finanziamenti statali, nonché il tipo di controllo che lo Stato dovrà esercitare sulle scuole private”⁹.

Si può dire, in conclusione, che la scelta dell’Unione Europea ha operato una saldatura tra le diverse tradizioni nazionali in materia di libertà della scuola, e di rapporto tra scuola e religione. Il punto di partenza resta il diritto all’istruzione come diritto sociale che si può far valere nei confronti dello Stato, e per ciò che riguarda l’istruzione obbligatoria, il suo carattere essenzialmente gratuito. Tale diritto, però, è affiancato da altre due libertà: la prima che riguarda la creazione di istituti privati d’insegnamento che non possono in quanto tali essere discriminati rispetto a quelli pubblici; la seconda, intimamente connessa alla prima, concerne il diritto dei genitori di provvedere all’educazione e all’istruzione dei loro figli in armonia con le proprie convinzioni religiose e filosofiche. Queste due libertà non possono essere comprese dalla legislazione nazionale, ma lasciano libero lo Stato di adottare le politiche che ritiene più opportune circa il finanziamento del settore scolastico privato. L’orientamento, che lascia allo Stato la scelta di finanziare o meno gli istituti privati, però con il limite di non poter violare arbitrariamente la parità di trattamento, è stato fatto proprio dalla Corte di Strasburgo, tra l’altro con una complessa sentenza sugli istituti di lingua francese nell’area fiamminga del Belgio del 1968¹⁰.

3 - Legislazione e Concordati nazionali

Molto più movimentato, e ricco di svolte normative e sociali, il panorama della disciplina delle scuole private all’interno dei Paesi europei, che vive una vera rivoluzione soprattutto (ma non soltanto) dopo la fine dei regimi totalitari, di destra e di sinistra. Se guardiamo alle legislazioni nazionali, ed ai Concordati stipulati con la Santa Sede,

⁹ G. DEMURO, Art. 14. *Diritto all’istruzione*, in *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, il Mulino, Bologna 2001, p. 122.

¹⁰ Richiesta di esprimere il suo giudizio sul significato dell’art. 2 del Protocollo addizionale del 1952, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha affermato nel 1968 che “la formulazione negativa della prima frase dell’art. 2 del Protocollo significa che le Parti contraenti non riconoscono un diritto all’istruzione che obblighi a organizzare a loro spese, o a finanziare, un insegnamento di un determinato tipo o livello” (Sent. 23 luglio 1968 Belgio c. Belgio, in *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, a cura di M. De Salvia, V. Zagrebelsky, coordinato da M. Fumagalli Meraviglia, Vol. I, 1960-1990, Giuffrè, Milano 2006, p. 46).



scorgiamo subito che il riconoscimento del ruolo delle strutture private in campo educativo e scolastico si è venuto ampliando negli ultimi decenni, certamente con il rivolgimento in senso democratico degli ordinamenti dei Paesi ex comunisti, ma anche con una liberalizzazione che ha investito Paesi come la Francia e, parzialmente, l'Italia, nei quali era più resistente la tradizione illuministica di diffidenza verso le scuole cattoliche. Sia la legislazione unilaterale statale che i diversi Concordati convergono nella ricostruzione di una positiva e ricca dialettica tra pubblico e privato che costituisce un punto fermo del diritto europeo e che trova a livello nazionale (soprattutto nei Paesi del Centro ed Est Europa) una spinta notevolissima, in qualche caso sorprendente.

Per questo aspetto il dato storico è essenziale. Nei Paesi ex comunisti, le nuove democrazie avvertono l'esigenza imprescindibile di *ricostruire un tessuto civile solidaristico nei terreni più elementari e importanti della vita collettiva, nel campo dell'istruzione e dell'educazione, ma anche dell'assistenza e della sanità*. Monopolizzati per decenni dallo Stato, e gestiti in modo minimalistico e burocratico, questi ambiti civili si sono trovati scoperti al momento del crollo delle strutture autoritarie, e nell'impatto con la reintroduzione della logica del mercato. Di qui, un bisogno quasi spasmodico di reintrodurre l'interazione tra pubblico e privato laddove esisteva solo la logica collettivistica. Questo bisogno ha un riflesso immediato, macroscopico, nella larghezza con la quale i Paesi dell'Est accordano spazio, legittimazione, finanziamenti alle strutture, appunto, assistenziali, educative, di istruzione, delle varie confessioni.

In alcuni casi ciò comporta quasi un *eccesso di delega* che nei Paesi a maggioranza cattolica lo Stato offre alla Chiesa perché supplisca alle carenze delle istituzioni pubbliche. Però, in tutti i Paesi che hanno stipulato accordi, a maggioranza cattolica o meno, o con tradizioni più o meno laiche, ovunque lo Stato assicura il sostegno giuridico e finanziario, e apre le porte a quelle strutture religiose che possano costituire l'ossatura di una rete scolastica, educativa, assistenziale e sanitaria, quasi a voler dire che in una società che ricostruisce *ex novo* il rapporto tra pubblico e privato il contributo delle confessioni è praticamente insostituibile. Una riprova emblematica di questa tendenza liberalizzatrice e protezionistica insieme la ritroviamo nell'accordo con l'Albania, cioè con un Paese non incline a favorire il cattolicesimo anche per la sua conformazione socio-confessionale. Nell'accordo è riconosciuta la personalità di tutte le istituzioni cattoliche comprese "le scuole e le istituzioni educative a tutti i livelli, e le istituzioni sanitarie" (art. 2), ed è garantito il diritto della Chiesa di "istituire e gestire scuole, cliniche e centri sociali propri" (art. 7). Se si



legge bene il pur scarno accordo con l'Albania si scorgerà facilmente che due sole ragioni essenziali lo giustificano: il ripristino della libertà della Chiesa e il riconoscimento pieno del suo ruolo sociale a tutti i livelli. E d'altra parte, al di là dell'accordo con la Chiesa, la legge sul sistema di istruzione pre-universitaria albanese prevede la presenza di due canali di istruzione, uno pubblico e uno privato, mentre nei fatti si segnala la presenza di sette scuole musulmane (madrassa), una scuola ortodossa (seminario) e una scuola cattolica (seminario)¹¹.

Gli accordi con Paesi a maggiore presenza cattolica offrono un panorama più impegnativo. Nel Concordato con la Slovacchia sono previsti finanziamenti e sussidi per le scuole private di ogni grado, per "le organizzazioni cattoliche educative e nuovi movimenti giovanili" (art. 13) e, con formula unica nel suo genere, si parla di "progetti comuni nei settori della cura sanitaria, della formazione e dell'educazione, e in quello dell'assistenza degli anziani e dei malati" nonché dei tossicodipendenti (art. 16, n. 2); si prevede ancora un ulteriore contributo finanziario pubblico per attività "formative, educative, scientifico-sperimentali, missionarie, caritative, sanitarie e sociali" (art. 17)¹². Si tratta di riferimenti ad attività tradizionali della Chiesa cattolica, ma anche a settori nuovi (attività scientifico-sperimentali), ma il richiamo ai "progetti comuni" suggerisce qualcosa di più di una dialettica tra pubblico e privato e lascia intravedere una possibile integrazione tra istituzioni pubbliche e istituzioni confessionali, sia pure in attività sociali di tipo solidaristico. Anche altrove le formulazioni normative non tralasciano di considerare quasi nessun profilo dell'impegno sociale della Chiesa. In Croazia si prevedono sussidi per le "istituzioni della Chiesa cattolica al servizio del bene comune della società" (art. 18), ed in Lituania si assicura il finanziamento delle scuole cattoliche e si garantiscono "adeguate sovvenzioni alle istituzioni di carattere caritativo e sociale della Chiesa cattolica che operano per il benessere pubblico" (art. 16). A sua volta il Concordato polacco garantisce, all'articolo 14, il diritto della Chiesa di "istituire e gestire centri di educazione, scuole materne e scuole di ogni ordine e grado" ed afferma successivamente che "le scuole e i centri di cui al comma 1 saranno sovvenzionati dallo Stato o dagli organi delle

¹¹ Sull'argomento, E. KARANDREA, *Chiesa e Stato in Albania*, in AA.VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna 2004, p. 31 ss.

¹² Cfr. P. MULÍK, *Chiesa e Stato in Slovacchia*, in AA.VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 415 ss. Per Mulík, "giocando un ruolo insostituibile nella formazione e nello sviluppo del sistema di valori morali della società, le Chiese meritano il rispetto non solo dei singoli credenti, ma anche dello Stato" (p. 431-432).



autonomie territoriali, secondo le situazioni e i criteri stabiliti dalle rispettive leggi civili”.

È necessario cogliere il significato di un così ampio sostegno delle strutture ecclesiastiche che agiscono nel tessuto sociale. Il riconoscimento costituisce un robusto asse normativo dei nuovi concordati, e corrisponde più nel profondo ad un certo *modello di integrazione europea* che ha nella dialettica tra pubblico e privato una costante ordinamentale che supera ogni confine e tradizione. Infatti, il riconoscimento delle strutture scolastiche private non si limita a quelle cattoliche, ma è presente un po' in tutti i Paesi ex comunisti e riguarda le scuole private di diversa ispirazione. L'articolo 53 della Costituzione bulgara riconosce il diritto all'istruzione da esercitarsi presso scuole pubbliche o istituti privati. Il sistema scolastico nella Repubblica Ceca prevede tre categorie di istituti scolastici: a) scuole pubbliche; b) scuole religiose (gestite da soggetti religiosi riconosciuti); c) scuole private. Le scuole religiose hanno ampia copertura finanziaria da parte dello Stato, e sono bene accette dalla popolazione perché dirette alla scolarizzazione e formazione di chiunque, a prescindere dall'appartenenza confessionale. Le scuole private ricevono aiuti pubblici soltanto parziali, e possono introdurre per l'ammissione anche requisiti religiosi¹³. Altrettanto avviene in Paesi ad antica tradizione ortodossa come la Romania e la Russia. In Romania, le religioni registrate possono fondare scuole ed istituti privati di istruzione di ogni ordine e grado, ampiamente sovvenzionati dallo Stato, mentre alcune Università pubbliche comprendono istituti superiori teologici ortodossi, e gli ecclesiastici svolgono spesso funzione di insegnamento nelle scuole elementari¹⁴. Anche in Russia è reintrodotta il principio della libertà della scuola, riconoscendo il diritto dei privati (anche confessionali) di fondare istituti di istruzione generale di ogni ordine e grado.

Se ci rivolgiamo all'Europa occidentale e del Nord, troviamo un panorama che entro certi limiti segue analoghi principi, perché il favore per la libertà della scuola, già tradizionale nei Paesi protestanti¹⁵, si è affermato attraverso i Concordati o nella legislazione unilaterale anche

¹³ Cfr. **J. R. TRETERA**, *Chiesa e Stato nella Repubblica Ceca*, in AA.VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p 120-121.

¹⁴ Cfr. **R. E. IORDACHE**, *Chiesa e Stato in Romania*, in AA.VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 343.

¹⁵ Limitandoci alla Gran Bretagna, la rete scolastica privata comprende il 20 per cento di quella nazionale, ed è composta per il 60 % da scuole anglicane, per il 30 % da scuole cattoliche, e per il 10 % da scuole di altra ispirazione. Inoltre, la riforma introdotta dal Governo Blair nel 2006 prevede forti incentivi per le fondazioni scolastiche, siano esse di natura privata o mista, perché diano vita, insieme alle scuole pubbliche, a modelli educativi più idonei e competitivi.



nei paesi cattolici. Però, si registrano ancora differenze non secondarie e sorprendenti, nel senso che mentre in Francia il rispetto del pluralismo scolastico ha superato le barriere e le diffidenze del passato, nei Concordati revisionati della Spagna, Austria, Portogallo e Italia, si sente ancora l'eco di una qualche ostilità di tipo ottocentesco, pur in un contesto di graduale superamento. Il testo più favorevole alle scuole private è senz'altro quello dell'Accordo del 1962 tra Santa Sede e Austria il quale prevede all'Articolo I che

“lo Stato concederà alla Chiesa Cattolica regolari sovvenzioni per gli stipendi del personale delle scuole cattoliche che godono di diritto pubblico. Lo Stato metterà a disposizione di dette scuole cattoliche quei posti d'insegnamenti richiesti per l'esecuzione del loro programma scolastico, in quanto la relazione fra il numero degli insegnanti delle medesime scuole corrisponda sostanzialmente a quella delle scuole pubbliche dello stesso genere o di genere analogo e in analoghe condizioni di luogo”¹⁶.

Meno favorevole è l'Accordo con lo Stato spagnolo circa l'insegnamento e le questioni culturali del 1979, il quale all'art. XIII afferma che

“i centri di insegnamento della Chiesa, di qualsiasi grado e specialità, e i loro alunni, avranno diritto a ricevere sovvenzioni, borse di studio, benefici fiscali e altri sussidi che lo Stato accordi a centri non statali e agli alunni di questi centri, secondo il principio di uguaglianza delle possibilità”.

Si può parlare, in questo senso, di una parità di trattamento tra scuole private, ma non di un impegno diretto a finanziare le scuole cattoliche capace di superare la tradizionale linea di confine posta dal separatismo ottocentesco. Analoga ispirazione (con formula più restrittiva) ha il Concordato Portoghese del 2004 che all'Articolo 21

“garantisce alla Chiesa cattolica e alle persone giuridiche canoniche riconosciute nei termini degli articoli dall'8 al 10, nell'ambito della libertà di insegnamento, il diritto di fondare e dirigere scuole in ogni livello di insegnamento e formazione, in accordo col diritto portoghese, senza che siano soggette ad alcuna forma di discriminazione”.

¹⁶ Prosegue l'articolo I: “di regola queste sovvenzioni si effettueranno nella forma di assegnazione di insegnanti impiegati dallo Stato. Verranno assegnati solamente quegli insegnanti la cui assegnazione l'Ordinario diocesano richiede o contro la cui designazione egli non sollevi obiezioni. L'assegnazione sarà revocata se l'Ordinario diocesano dichiarasse inammissibile l'ulteriore destinazione dell'insegnante alla scuola e richiedesse alla competente autorità statale la revoca dell'assegnazione”.



Non si fa cenno al problema del finanziamento.

Una evoluzione di particolare interesse ha riguardato la regolamentazione della libertà della scuola in Francia, dove l'ostilità di matrice illuminista è tradizionalmente molto forte¹⁷, e dove è oggi operante una rete scolastica privata tra le più estese d'Europa. Disciplinate da una legislazione sviluppatasi soprattutto nel secondo dopoguerra, le scuole private francesi devono rispettare nella struttura e nella programmazione i principi dell'ordinamento scolastico, ma rilasciano titoli di ogni ordine e grado riconosciuti dallo Stato, e fruiscono del finanziamento pubblico in modo cospicuo per ciò che riguarda i docenti. Di fatto le scuole private in Francia costituiscono il 16 per cento della rete nazionale, ed il 90 per cento di esse è composto da scuole cattoliche. Si possono così proporre due considerazioni. La regolamentazione della scuola privata in Francia è senz'altro la più favorevole rispetto a quella prevista dai Concordati riformati dell'Europa occidentale, nei quali si fa sentire la resistenza dello Stato a fare concessioni che smentiscano troppo l'antico orientamento separatista. Al tempo stesso, si può azzardare come ipotesi che il favore per le scuole private (in maggioranza cattoliche) in Francia ha compensato di fatto l'assenza di ogni tipo di insegnamento religioso nella scuola pubblica, traducendosi così nel riconoscimento di uno spazio sociale riservato alla Chiesa per il ruolo che essa svolge nella società e nella cultura francese.

Singolarmente, oggi l'Italia è il Paese europeo dove si sente ancora l'eco dei vecchi conflitti, nonostante gli spiragli aperti dall'ondata liberalizzatrice che ha interessato l'ordinamento sul crinale dei due secoli in relazione alle attività assistenziali e di volontariato. Il Concordato italiano del 1984 si limita, come quello portoghese, a riconoscere il principio della libertà della scuola (già previsto dalla

¹⁷ Nelle varie fasi nelle quali si è manifestata più forte la tendenza laicista, l'ordinamento francese ha prodotto una legislazione particolarmente punitiva per le scuole cattoliche. La Legge Guizot del 1833 riconosce la libertà di istituire scuole private ma senza finanziamento pubblico. Dal 1882 l'esistenza delle scuole confessionali è riconosciuta "non per la loro utilità sociale, ma piuttosto per un principio di liberalismo politico", quindi senza alcuna forma di incoraggiamento (L. TANGUY, *l'Etat et l'école. L'école privée en France*, in "Revue Française de sociologie", XIII, 1972, p. 333). L'ostilità diviene spasmodica con l'articolo 14 della legge 1° luglio 1901 che vieta l'insegnamento ai membri delle congregazioni religiose non autorizzate, mentre la legge del 1902 prevede multe e carcere per chi apra un istituto scolastico nel quale insegni anche un solo religioso. Sull'argomento, ampiamente, A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Francia e in Italia*, Giappichelli, Torino 2002, p. 150 ss.



Costituzione), ed afferma all'articolo 9 che alle scuole istituite alla Chiesa cattolica

“che ottengano la parità è assicurata piena libertà, ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole dello Stato e degli altri enti territoriali, anche per quanto concerne l'esame di Stato”.

Soltanto nel 2000 è stata approvata una riforma che ha previsto un sistema scolastico integrato nel quale scuola privata e scuola pubblica concorrono a perseguire gli obiettivi scolastici e di formazione per la popolazione. Tuttavia, la restrizione con la quale è stato previsto il finanziamento (a livello regionale e centrale) delle scuole private fa sì che in Italia queste non superino ancora oggi il livello del 3-4 per cento della rete scolastica nazionale. È vero che la restrizione dei finanziamenti è giustificata con il livello non ottimale della scuola pubblica, alla quale lo Stato deve destinare gran parte delle risorse disponibili, tuttavia di fatto l'Italia è ancora legata alla tradizione separatista per ciò che riguarda il nodo del pluralismo scolastico.

4 - Le scuole dell'Unione Europea

Devo a questo punto fare riferimento ad un tema poco analizzato in sede dottrinale (tranne che in un recente e ottimo lavoro di Rita Benigni al quale mi collego per la Relazione), e poco conosciuto nell'opinione pubblica: mi riferisco a quelle “scuole europee” che hanno radici in una esperienza avviata nel 1953 a Lussemburgo da un gruppo di funzionari della CECA, e che attualmente sono regolate da uno Statuto modificato e approvato più volte nel corso del tempo. Le scuole europee nascono finalizzate all'istruzione dei figli di appartenenti al personale delle comunità europee, e sono dislocate sul territorio di vari Stati che accettino e sottoscrivano il relativo Protocollo di regolamentazione¹⁸. Sono, quindi, scuole pubbliche a tutti gli effetti, anche se per il livello degli studi, l'iniziale riserva di destinatari, il numero di alunni che hanno nel loro insieme, potrebbero essere considerate scuole élitarie, assimilabili a quelle scuole private di cui si avvalgono solo ragazzi di alcune categorie sociali.

¹⁸ Un ampio intervento dottrinale sull'argomento è di **R. BENIGNI**, *Le scuole europee. Un modello di educazione multilingue e multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, e su di esso si basa essenzialmente la mia breve analisi. Ancora, cfr. **D. CRAIG, M. ELIOT**, *The Great European Rip-Off*, Paperback, Londra 2009.



Queste scuole conoscono nel tempo un duplice sviluppo. Geograficamente, esse si dislocano con il tempo in vari Paesi e possono essere attivate in ogni Stato membro dell'Unione europea, ed accolgono un numero crescente di studenti, calcolati nel 2009 attorno ai 22.000. Dal punto di vista dei destinatari, esse ammettono oggi anche alunni che non siano figli di dipendenti dell'Unione, e si articolano in una triplice tipologia. Le scuole di Tipo I¹⁹, scuole europee propriamente dette, mantengono i caratteri originari di regolamentazione e destinazione, mentre le scuole di Tipo II costituiscono delle scuole nazionali "accreditate" dal Consiglio superiore, organismo che dirige il sistema scolastico nel suo insieme. La caratteristica delle scuole nazionali è quella di permettere l'accesso, oltre ai figli del personale comunitario, anche ai cittadini delle località nelle quali si trovano, ma in compenso, con l'eccezione di Parma, non prevedono l'accesso dei propri studenti all'esame di baccalaureato. Questa limitazione sarà probabilmente superata nel prossimo avvenire, dal momento che nell'aprile del 2009 è stato approvato un progetto di riforma fondato su due elementi: l'accesso al baccalaureato è previsto per tutti gli alunni delle scuole di Tipo I e II, ma vengono istituite scuole di Tipo III che saranno insediate in qualsiasi località, cioè anche in zone che non sono sede di Agenzie ed organismi dell'Unione, rivolte a chiunque voglia accedervi per seguire il programma di insegnamento europeo, e che in prospettiva potrà avere una strutturazione completa, dalla scuola per l'infanzia fino all'accesso al baccalaureato.

Questi cambiamenti fanno venir meno il significato originario delle scuole europee, e svuotano di contenuto le critiche che erano loro rivolte. Esse non rispondono più ad una logica elitaria, o corporativa, ma costituiscono un primo esempio di scuola plurilingue multiculturale, che permette di ottimizzare e meglio distribuire l'onere finanziario tra gli Stati dell'Unione. Il finanziamento delle scuole grava anzitutto sugli Stati ove hanno sede, ed è necessario per le infrastrutture (locali, arredi e attrezzature) e per remunerare parte del corpo docente. Però, l'Unione Europea garantisce in ogni caso la copertura di spesa tenendo conto delle entrate degli istituti, costituite dalle rette scolastiche²⁰. La previsione espressa dal Parlamento europeo è che, al di

¹⁹ Le 14 scuole di tipo I sono collocate in 7 Stati: Germania (Francoforte, Karlsruhe, Monaco); Belgio (Bruxelles I, Uccle, Bruxelles II, Woluwé, Bruxelles III, Ixelles, Bruxelles IV, Laeken, Mol); Spagna (Alicante); Italia (Varese); Lussemburgo (I e II); Paesi Bassi (Bergen); Regno Unito (Culham).

²⁰ L'iscrizione alle scuole europee è gratuita per i figli dei dipendenti delle istituzioni europee, mentre è prevista una retta per gli altri allievi. Provvedono al



là delle scuole di tipo I (che non possono essere istituite senza limiti), si moltiplichino le scuole nazionali capaci di offrire il percorso di scolarizzazione fino al baccalaureato, in modo da evitare all'Unione un onere finanziario non più sopportabile.

Il sistema delle scuole europee mantiene ancora oggi un forte grado di omogeneità per ciò che riguarda i programmi scolastici, i titoli di studio che rilascia, lo statuto dei docenti, ma si è aperto ad un notevole decentramento soprattutto per l'estensione delle scuole di tipo II e III, che dipendono finanziariamente dai singoli Stati. Sono organi di vertice dell'intera rete scolastica il *Consiglio superiore* e il *Segretario generale*, il primo con competenze strategiche e normative, il secondo essenzialmente di tipo esecutivo²¹. Spettano al Consiglio superiore le scelte generali sull'insegnamento, convalida e riconoscimento degli studi di baccalaureato, la produzione normativa (statuti e regolamenti), apertura e chiusura delle scuole di tipo I, la stipula di accordi per altri tipi di scuole. Compete al Segretario Generale la rappresentanza del Consiglio e la direzione esecutiva dell'intera rete. Egli negozia le procedure di *agrément* per le scuole di tipo II e III e assicura il buon funzionamento del sistema di insegnamento e baccalaureato²².

Le scuole europee si qualificano per un modello di insegnamento, elaborato e modificato dal Consiglio Superiore il quale fissa programmi e orari per ogni anno di studio, provvede al controllo dell'insegnamento attraverso i Consigli di ispezione, e a verifiche rigorose su tutte le scuole. Il ciclo di studi di baccalaureato è di quattordici anni, due per il ciclo materno, cinque annualità per il ciclo primario e sette per quello secondario, e si fonda sulla contemporanea valorizzazione della cultura madre anche linguistica e l'apertura alle altre lingue e culture dell'Unione. Nella pergamena di ogni scuola il programma di indirizzo è così sintetizzato:

“ognuno di questi alunni potrà, pur proseguendo con professori del proprio Paese lo studio della sua lingua materna, la letteratura e la storia nazionale, acquisire fin dall'infanzia la pratica di altre

pagamento delle rette quelle società e imprese che hanno stipulato accordi per i propri dipendenti.

²¹ Spetta al Consiglio superiore operare le scelte strategiche relative all'insegnamento, la convalida e il riconoscimento degli studi di baccalaureato, nonché la produzione normativa (statuti e regolamenti), la apertura e la chiusura delle scuole di tipo I.

²² Il Segretario Generale presiede, per specifica norma statutaria, il Consiglio di amministrazione di ogni singola scuola di tipo I. Peraltro, ogni singola Scuola europea di tipo I è riconosciuta come persona giuridica ed è trattata come istituto scolastico di diritto pubblico.



lingue e beneficiare dell'apporto delle diverse culture che formano insieme la civiltà europea. Partecipando agli stessi giochi, raggruppati in corsi comuni, ragazzi e ragazze delle diverse lingue e nazionalità impareranno a conoscersi, a stimarsi, a vivere insieme. Educati gli uni accanto con gli altri, liberi fin dalla più giovane età dei pregiudizi che dividono, iniziati alla bellezza ed ai valori delle diverse culture, essi prenderanno coscienza, crescendo, della loro solidarietà. Pur conservando l'amore e la fierezza della loro patria, diventeranno spiritualmente europei, pronti a compiere e consolidare l'opera intrapresa dai loro Padri per l'avvento di un'Europa unita e prospera"²³.

Di particolare interesse, nelle Scuole europee, è il rapporto con la religione delineato dai programmi che prevedono la presenza di due tipi di insegnamento alternativi, della religione e della morale laica. Entrambi sono parte integrante del corso di studio, e gli alunni devono scegliere quale frequentare. L'orario settimanale prevede nella scuola primaria e nei primi tre anni della secondaria due ore di religione o morale laica, mentre negli anni successivi esso si riduce ad un'ora settimanale. Per il Regolamento, morale laica e religione sono oggetto di esame per il baccalaureato, ed ai fini della valutazione dell'alunno e della promozione, gli insegnanti di morale o di religione partecipano alla discussione ed al voto in seno al Consiglio di classe per gli alunni che si avvalgono del proprio corso. Però, nel ciclo secondario, quando la valutazione si esprime in cifre numeriche da uno a dieci, i voti ottenuti in morale o religione (come per informatica e altre attività) non sono calcolati per il passaggio di classe.

Nelle sue linee generali, il sistema dell'insegnamento obbligatorio (e alternativo) di religione e morale evoca l'esperienza del

²³ Sono interessanti i meccanismi attraverso i quali si cerca di dare una formazione integrata. Gli insegnamenti fondamentali sono dati ad ogni allievo nella lingua madre, ed ogni istituto comprende più sezioni linguistiche. Nelle singole sezioni la ripartizione dei corsi ed i programmi di studio sono del tutto identici, però, a partire dalla seconda classe del ciclo primario, diviene obbligatorio lo studio di una prima lingua straniera (tedesco, inglese o francese), cui si aggiunge una seconda, e ancora (però facoltativamente) una terza nel ciclo secondario. L'educazione multiculturale e solidale viene attuata attraverso la composizione delle classi con alunni di differenti nazionalità che frequentano i corsi di lingua straniera. A partire dal terzo anno del ciclo primario, inoltre, sono previste tre ore settimanali "europee" durante le quali gli allievi di tutte le sezioni si riuniscono per svolgere attività artistiche, culturali o di gioco e sport. Gli incontri e le attività comuni si intensificano nel ciclo secondario, soprattutto attraverso la strutturazione di corsi per classi miste prima per alcuni tipi di insegnamento poi per materie fondamentali. Si può parlare, quindi, di una formazione scolastica che tiene ferma l'identità degli alunni per allargare in modo progressivo gli ambiti di integrazione che finiscono per coinvolgere la totalità dei destinatari.



Belgio, anche se esso si è venuto radicando anche in altri Paesi, ma il sistema va esaminato da vicino per comprenderne qualità e dinamica. I programmi del corso di morale laica sono approvati dal Consiglio superiore, si fondano sul rispetto delle opinioni personali degli alunni, e promuovono una metodologia capace di favorire da parte dei ragazzi l'adozione di scelte autonome e responsabili, di fronte a situazioni ed eventi che nel corso della vita richiedono delle scelte. L'insegnante, quindi, svolge la funzione di provocare la discussione e la riflessione perché ciascuno diventi capace di orientarsi e scegliere regole di vita, senza offrire soluzioni o sistemi di valori predefiniti. Con il progredire dell'età e dei cicli di formazione, il corso di morale laica tende ad educare alla cittadinanza attiva e responsabile e prevede l'approccio a grandi temi socio-culturali quali le differenze di tradizioni, di sistemi religiosi e di pensiero, le derive settarie, l'integralismo, le svolte terroristiche e totalitarie. Esso si apre al rapporto diritto/giustizia/solidarietà, a tematiche connesse al progresso scientifico-antropologico, alle manipolazioni genetiche, alla procreazione assistita.

Il profilo religioso è in sintonia con la storia religiosa d'Europa articolata nelle tradizioni ortodossa, cattolica, protestante. Ad esempio sono giorni festivi comuni il Natale e la Pasqua, ma anche il lunedì di Pentecoste, le festività di Ognissanti, la Pasqua ortodossa ed il lunedì di Pasqua per le scuole con sezioni greche. I Consigli di amministrazione possono prevedere altri giorni festivi qualora lo richiedano le tradizioni nazionali, ed il Direttore può autorizzare assenze individuali per "ragioni personali" anche in ragione di ricorrenze, celebrazioni, pratiche religiose specifiche.

Per quanto riguarda l'insegnamento religioso, integrato nel programma scolastico al pari della morale laica, nel tempo esso si è differenziato e articolato in armonia con l'allargamento dei Paesi che sono entrati nell'Unione Europea e l'attenzione ai diritti delle minoranze. Originariamente i programmi delle scuole europee prevedevano l'insegnamento della religione cattolica e di quella protestante, poi si sono aperti alle religioni ebraica, ortodossa, musulmana; oggi le scuole sono pronte a rispondere a esigenze specifiche qualora un certo numero di alunni faccia domanda di attivazione di un corso confessionale specifico. Così nella scuola europea di Lussemburgo di tipo I è previsto un corso di religione



anglicana, mentre in quella di Bruxelles di tipo III si è attivato un corso di buddismo²⁴.

A questa linearità formale dell'insegnamento religioso non corrisponde linearità sostanziale. Ad es. la definizione del programma è lasciata ai docenti designati dall'autorità confessionale competente, e assunti dal Direttore come "incaricati di corso"; ma i docenti sono a volte privi dei titoli di abilitazione, con la conseguenza che anche il controllo e le ispezioni sui corsi confessionali sono carenti rispetto a quelli esercitati sugli insegnamenti di altre materie. Per questa ragione è stato elaborato un progetto di riforma per risolvere i problemi emersi negli anni di espansione della rete scolastica²⁵. Il progetto prevede la soglia minima di sette alunni (come previsto per altre materie) perché si attivi un corso di insegnamento religioso, ma se la soglia non si raggiunge si provvede con il raggruppamento di più classi anche di diversa età. Per il reclutamento degli insegnanti, essi dovranno avere i titoli richiesti dalle rispettive legislazioni nazionali. Le autorità religiose forniscono una lista di candidati, affinché il Direttore possa procedere all'assunzione dei docenti, alla verifica e controllo della qualità dell'insegnamento. Il Direttore e gli ispettori supervisionano la didattica, mentre l'autorità confessionale verifica la coerenza dell'insegnamento con i principi delle rispettive religioni, ed è informata, o consultata, per quanto riguarda la valutazione dei docenti. Oggi mancano dei veri programmi approvati dal Consiglio superiore ma alcune confessioni hanno elaborato in proprio programmi validi per tutte le scuole europee. Esiste un "syllabus" per la religione protestante, uno per la religione ortodossa soprattutto greca, ed un programma unitario approvato dalla COMECE nel giugno 1990 e confermato negli anni successivi²⁶.

²⁴ Nelle scuole di Varese e di Parma, di tipo II, sono attivati corsi di religione cattolica, islamica, ebraica, ortodossa e protestante.

²⁵ Nel 2006 il Consiglio superiore ha incaricato un gruppo di studio di studiare l'argomento e di presentare proposte per un migliore inserimento della religione nel sistema delle Scuole europee. Il gruppo di lavoro, anche attraverso incontri con rappresentanti delle confessioni più rappresentative, ha elaborato un documento sull'"Organisations des cours de religion et morale aux cycle primaire et secondaire dans les Écoles européennes", che è stato discusso ed approvato, nella riunione del 20-21 gennaio 2009, dal Consiglio superiore.

²⁶ La confessione ebraica dispone attualmente di un programma generale elaborato dal Concistoro centrale israelita del Belgio, cui sono state apportate aggiunte e modifiche in ragione delle specificità locali. Da tenere presente che la presenza islamica nelle scuole europee è assai limitata, e che in Belgio (ove sono presenti il 40 % degli iscritti alla rete scolastica complessiva) essa può contare soltanto su due insegnanti accreditati.



5 - Insegnamento religioso e scuole pubbliche. Conferme ed evoluzione

Quanto sin qui esposto conferma che l'Unione non manifesta ostilità verso l'insegnamento religioso, e lo recepisce stabilmente nei programmi delle scuole da essa dipendenti. Anche, se, come si è detto, il modello scelto dall'Unione è ispirato a quello del Belgio (a Bruxelles ha sede il 47 per cento della rete scolastica europea complessiva), la seconda metà del Novecento ha visto modificarsi ampiamente il panorama dell'insegnamento religioso nelle scuole dei Paesi dell'Unione e di quelli che si riconoscono nel Consiglio d'Europa e nella Convenzione europea del 1950, ed i cambiamenti della legislazione sono diversamente articolati.

La novità più rilevante consiste certamente nella re-introduzione dell'insegnamento religioso in quasi in tutti i Paesi ex-comunisti, nei quali era stato abolito, o sostituito con moduli che favorivano l'ateismo. Inoltre, l'insegnamento religioso esistente da decenni in Paesi cattolici o protestanti è stato confermato ma disciplinato in modo da garantirne la volontarietà di accesso da parte degli alunni, o delle famiglie. Infine, se nella prima metà del Novecento l'insegnamento era quasi sempre limitato alla religione di maggioranza del Paese interessato, oggi esso viene impartito tenendo conto del pluralismo confessionale che è andato maturando e si presenta quindi con diverse denominazioni²⁷. Si registra così la forma tradizionale di insegnamento in quasi tutti i paesi a maggioranza cattolica, nell'area di influenza protestante che comprende parte della Germania, il Nord Europa, alcuni cantoni della Svizzera, e ancora nei Paesi ortodossi come Grecia, Romania, Russia, Bulgaria. In altri ordinamenti, a livello locale o nazionale, si è introdotto di recente l'insegnamento dell'ebraismo, dell'islam, o del buddismo, secondo le situazioni cangianti del pluralismo confessionale europeo.

Tuttavia, in alcuni ordinamenti si vanno manifestando tendenze che potrebbero in futuro modificare la forma tradizionale di insegnamento religioso. Ad esempio, si è in certa misura esteso il modello belga che prevede l'insegnamento religioso in alternativa obbligatoria con un corso di etica, qualche volta di etica e filosofia, o di storia delle religioni. Oggi questo modello lo si trova applicato in

²⁷ Per una analisi generale del rapporto tra laicità e libertà d'insegnamento, con particolare riferimento al diritto dei genitori all'educazione dei propri figli, cfr. **J. M. MARTÍ SÁNCHEZ**, *Aconfesionalidad, laicidad, ante el derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, in "Cuadernos de Derecho Judicial", 1.2008, p. 113 ss.



Germania, in Croazia (solo nella secondaria), in Lettonia, Lituania e Lussemburgo, in Polonia, in Portogallo, in Slovacchia. Il vantaggio di questa soluzione sta nel fatto che i due insegnamenti costituiscono parte integrante del programma ordinario di studi, e spetta alle famiglie, o agli alunni, scegliere tra l'uno e l'altro. L'inconveniente, se così può dirsi, è che ai ragazzi non è lasciata l'alternativa di rifiutare entrambi gli insegnamenti che qualcuno potrebbe sentire comunque condizionante per la coscienza.

Un'altra linea evolutiva è quella che tende a trasformare l'insegnamento religioso in un modulo pluriconfessionale con priorità alla tradizione cristiana, come in Norvegia, Svezia, Inghilterra, Ucraina. Merita un richiamo particolare l'esperienza del Regno Unito che già con l'*Education Act* del 1944, riformato nel 1988, ha regolamentato l'insegnamento religioso in modo non confessionale. Partendo dal presupposto che i libri di religione non devono far propria una concezione dogmatica o catechetica propria di una confessione, i testi vengono elaborati da Commissioni rappresentative di diverse confessioni. Le commissioni costituiscono il locale *Standing Advisory Council on Religious Education* (SACRE) e rappresentano: la Chiesa d'Inghilterra, altre confessioni cristiane e non, in modo da rispecchiare le principali tradizioni religiose della regione, l'associazione degli insegnanti, l'autorità scolastica locale. Nell'ambito di questa procedura i rappresentanti della Chiesa d'Inghilterra hanno un diritto di veto nei confronti di proposte che non condividono, ma non possono far inserire nei testi passaggi inaccettabili per altri gruppi né far ripristinare un insegnamento confessionale. I docenti sono nominati con normale procedura, ma possono rifiutare l'incarico specifico senza che ciò pregiudichi la loro carriera²⁸.

La tendenza europea generale, però, è di carattere più conservativo, ma si apre al pluralismo confessionale che si va estendendo nei diversi Paesi. Nella maggior parte degli ordinamenti, infatti, si conferma l'insegnamento confessionale tradizionale, che viene esteso a confessioni non cristiane, come l'ebraismo, il buddismo, l'islam, e si struttura secondo le richieste differenziate che le singole confessioni formulano in Paesi come la Germania, Austria, Spagna, Lettonia, Lituania, Polonia, Russia, Italia. In Italia, ad esempio, alcune confessioni di minoranza hanno scelto di optare per una presenza nella scuola che risponda alle richieste degli alunni, o alle loro famiglie, che intendano incontrare i rappresentanti confessionali in ordine allo studio del fatto

²⁸ Sull'argomento, **D. MCLEAN**, *Stato e Chiesa nel Regno Unito*, in **AA.VV.**, *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, a cura di G. Robbers, Giuffrè, Milano 1996, p. 341.



religioso (per la confessione ebraica, allo studio dell'ebraismo). Questa soluzione, adottata dalle Intese con Avventisti del 7° giorno, Pentecostali, Luterani, Battisti, e altre confessioni, muove dal presupposto che nella scuola non dovrebbero esistere insegnamenti confessionali, mentre i programmi dovrebbero favorire soltanto la conoscenza storica del fenomeno religioso. Quest'ultima considerazione, e la molteplicità di esperienze in atto, permettono di rilevare come siamo di fronte ad una notevole evoluzione del sistema, nel quale si intrecciano innovazioni e polemiche del passato che si ripresentano periodicamente soprattutto in quei Paesi che più hanno vissuto i conflitti tra Stato e Chiesa²⁹.

In Spagna, ad esempio, è stata avanzata da tempo la proposta di relegare l'insegnamento cattolico in orario marginale e aggiuntivo rispetto a quello curricolare, mentre è stata reintrodotta una disciplina nuova, obbligatoria per tutti, nelle scuole pubbliche che riguarda la conoscenza dei diritti in materia di cittadinanza, concezione della vita, sessualità e procreazione, rapporti interpersonali e familiari. L'innovazione è stata accolta con disagio e dissenso da alcuni settori cattolici della società, i quali ritengono che essa interferisce di fatto con alcuni aspetti della concezione antropologica di matrice religiosa, anche perché si fonda su una legislazione che vede la società profondamente divisa su alcuni punti cruciali.

In Italia, invece, si intravede un problema (che si porrà anche in Spagna) nuovo perché con i processi migratori dell'ultimo decennio si è venuto modificando profondamente il pluralismo religioso fino a ieri

²⁹ In modo molto sintetico si può dire che sia in Spagna che in Italia le confessioni accattoliche (che hanno stipulato accordi con lo Stato) possono rispondere alle richieste che vengono dal mondo della scuola o per organizzare dei veri e propri corsi di insegnamento della propria religione (secondo quanto previsto dagli "Acuerdos" con le Federazioni protestanti, ebraiche e musulmane), o per inviare dei rappresentanti che si intrattengono sullo studio del fatto religioso o, per gli ebrei, sullo studio dell'ebraismo. Sull'argomento, cfr. **A. MARTINEZ BLANCO**, *Fundamento y caracteres de la enseñanza de la religion evangelica, judia e islamica en centros publicos*, in **AA.VV.**, *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Marcial Pons, Madrid 1996, p. 723 ss. L'Autore mette in rilievo l'elemento quantitativo a giustificazione della diversa disciplina. Per quanto riguarda l'Italia, occorre tener presente che "lo Stato italiano ha offerto alle confessioni di minoranza di formulare nelle rispettive intese una disciplina sull'insegnamento religioso sostanzialmente eguale a quella concordataria (...). Sennonché, le confessioni citate hanno rifiutato una simile disciplina (...) perché per confessioni religiose che raccolgono consensi minimi nella società (...) è assolutamente ininfluente, per non dire inutile, chiedere o accettare l'integrazione di un proprio corpo docente nella scuola pubblica" (**C. CARDIA**, *Il principio di eguaglianza tra dimensione teorica e diritto positivo*", in **AA.VV.**, *Acuerdos del Estado español*, cit., p. 14).



limitato a poche confessioni con percentuali numeriche ridotte, in considerazione della storia del nostro paese e delle sue radici cattoliche. Oggi, la conformazione confessionale tradizionale non è più quella del passato, e si vanno radicando presenze religiose con consensi a volte superiori al milione di persone ciascuna. Si registrano, infatti, oltre un milione circa di ortodossi (romeni, russi, moldavi, e di altre nazionalità), un milione circa di musulmani (di diverse scuole e nazionalità), ed altre comunità religiose che raccolgono rispettivamente cento/ duecentomila persone (induisti, buddisti, ecc.). Di fatto, nello spazio di pochi anni avremo nelle scuole un numero di bambini, e ragazzi, sufficiente perché si possano organizzare corsi di religione per gli ortodossi, per i musulmani, sempreché maturino le condizioni giuridiche per dar vita ad altre "ore di religione" oltre quella cattolica. È necessario, ad esempio, che le competenti autorità confessionali chiedano con Intesa l'introduzione di nuovi insegnamenti, e una prospettiva del genere metterà alla prova lo Stato, e diversi soggetti sociali, per verificare se si saprà gestire il nuovo pluralismo confessionale con parità di condizioni per ogni culto³⁰.

Resta ancora un margine di polemica, in alcuni Paesi, che riguarda coloro che non intendono avvalersi dell'insegnamento religioso, né di corsi alternativi. A differenza degli ordinamenti che prevedono l'opzione obbligatoria tra religione e morale laica, in alcuni altri la legislazione prevede l'insegnamento confessionale facoltativo, nonché l'organizzazione di attività culturali alternative, ma garantisce anche l'astensione dalle lezioni per chi non esercita alcuna opzione³¹. Una situazione flessibile come questa è alla base di ricorrenti proposte, soprattutto di parte laica, che tendono ad eliminare gli insegnamenti confessionali per sostituirli con un unico insegnamento, obbligatorio per tutti, di storia delle religioni. Si tratta di una proposta che sembra avere il pregio di una attenzione per tutte le religioni, e le correnti religiose, ma che per alcuni presenta un limite di cui solitamente non si parla. Si tende, infatti, a dimenticare che l'insegnamento della religione non è assimilabile ad altri insegnamenti, perché si fonda su una adesione personale che si forma nella famiglia, e che nella scuola può

³⁰ Sulle difficoltà che si incontrano in Italia nell'accettare il nuovo pluralismo religioso si rinvia a **C. CARDIA**, *Intervento* al Convegno della Camera dei Deputati del 18 febbraio 2009, in **AA.VV.**, *Problemi e prospettive dei Patti lateranensi a 25 anni dalla revisione*, Roma, Camera dei Deputati 2009, p. 57-58).

³¹ Per la problematica spagnola cfr. **I. I. IBÁN**, **L. PRIETO SANCHÍS**, **A. MOTILLA**, *Derecho Eclesiástico*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 148 ss.; **P. M. GARÍN**, *Temas de Derecho Eclesiástico del Estado, La Religión en la comunidad política desde la libertad*, Universidad de Deusto, Bilbao 2000, p. 255 ss.



trovare un legittimo sviluppo culturalmente mediato. Se si cancella il rapporto personale e antropologico con una specifica religione (d'appartenenza o d'elezione), e si impone a tutti un insegnamento di storia delle religioni, si determina l'affastellamento di tutte le ipotesi religiose con un possibile effetto di rifiuto psicologico soprattutto nell'età giovane quando più limitata è la capacità di discernimento e di lettura critica della realtà³². Questa obiezione è generalmente ignorata da parte di chi preferisce sottolineare la presunta obiettività di un corso di storia delle religioni, senza però approfondire la vera ragione della ostilità verso ogni forma di relativizzazione della fede da parte di tutte le confessioni religiose³³. Si possono, invece, organizzare, come alternativi all'insegnamento confessionale, corsi diretti alla conoscenza del fattore religioso dal punto di vista storico ed etico, ma senza che una opzione del genere assuma carattere di obbligatorietà per tutti.

6 - Multiculturalità, innovazioni, incertezze. La Corte di Strasburgo

Infine, il dibattito sulla scuola è sempre più influenzato dai processi multiculturali che hanno investito l'Europa negli ultimi decenni, e producono modifiche normative e della prassi in diversi ordinamenti. I cambiamenti sono molteplici e differenziati, e sembrano essere soltanto agli inizi. Già ho osservato come l'estensione del pluralismo religioso abbia provocato l'ampliamento degli insegnamenti confessionali nella scuola a diverse religioni, anche non appartenenti alla tradizione europea. Si può aggiungere che la presenza di queste religioni comporta una moltiplicazione di soggetti confessionali nella scuola, nonché di una simbologia religiosa nuova, come quella ebraica,

³² "Se ad un bambino venisse insegnato che sono esistiti contemporaneamente Odino in Germania e Zeus in Grecia, mentre in India era diffuso l'induismo, e insieme si parlasse della religione dei Maya, dell'ebraismo e dell'islamismo, inevitabilmente si provocherebbe un disorientamento nella mente non ancora attrezzata di chi ascolta, il quale dubiterebbe subito che esista una verità religiosa. Dal punto di vista educativo, ciò implica la distruzione della possibilità di instaurare un rapporto serio con la religione. Nell'insegnamento della storia delle religioni, l'insegnante potrebbe finire con il prediligere la trasmissione (diretta o indiretta) del suo orientamento religioso, oppure le religioni verrebbero presentate alla stregua di un'alternativa tra differenti varietà di "prodotti". Si finirebbe così per comunicare l'assenza di qualsiasi rapporto con la religione. La storia delle religioni, a mio avviso, spezza il rapporto antropologico che esiste, nelle famiglie in cui esso è presente, tra la psicologia del bambino e la propria religione legame che la scuola può prolungare o affinare, su richiesta delle famiglia, non recidere" (C. CARDIA, *La storia delle religioni non può essere un'alternativa*, in "Reset", nov. dic. 2009, p. 37).

³³ Sull'argomento, cfr. C. CARDIA, *La storia delle religioni*, cit., p. 36 ss.



islamica, dei Sikh. Non è raro, inoltre, che nella scuola si cerchi di socializzare alcune festività religiose, in modo che gli alunni avvertano e vivano la diversità confessionale come elemento di conoscenza e di arricchimento reciproci, anziché di divisione e contrapposizione.

Una certa attenzione all'incidenza della multiculturalità sull'istruzione la si ritrova nel *Libro bianco sul dialogo interculturale – "Vivere insieme in pari dignità"*, approvato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d'Europa il 7 maggio 2008, nel quale si indicano alcune linee direttrici perché anche la scuola concorra allo sviluppo di un dialogo che avvicini le culture e operi da strumento di integrazione delle nuove generazioni. Pur mantenendosi ad un livello abbastanza generico, il Libro bianco muove dal presupposto che

"il dialogo interculturale indica un processo di scambio di vedute aperto e rispettoso fra persone e gruppi di origini e tradizioni etniche, culturali, religiose e linguistiche diverse, in uno spirito di comprensione e di rispetto reciproci"³⁴.

E si sofferma sul ruolo che determinati insegnamenti possono svolgere. L'insegnamento della storia, ad esempio, può contribuire

"a prevenire la ripetizione o la negazione dell'Olocausto, dei genocidi e di altri crimini contro l'umanità, delle epurazioni etniche e delle violazioni massicce dei diritti umani, a rimarginare le ferite del passato e a promuovere valori fondamentali particolarmente importanti per il Consiglio d'Europa: si tratta di un fattore decisivo di riconciliazione, riconoscimento, comprensione e fiducia reciproca fra i popoli"³⁵.

Aggiunge il testo che

"l'insegnamento di fatti religiosi e relativi a convinzioni in un contesto interculturale, permette di diffondere conoscenze su tutte le religioni e convinzioni e sulla loro storia, offrendo così agli alunni la possibilità di capire e di evitare i pregiudizi".

E sottolinea

"l'importanza di misure volte a migliorare la comprensione reciproca fra le comunità culturali e/o religiose tramite l'insegnamento scolastico, in virtù di principi condivisi in materia di etica e cittadinanza democratica. Qualunque sia il sistema di

³⁴ In www.coe.int/dialogue, p. 17.

³⁵ Ivi, p. 31.



insegnamento religioso in atto, la scuola deve comunque tener conto delle religioni e convinzioni diverse³⁶.

Con riferimento alla presenza di simboli religiosi nella scuola, il panorama europeo presenta orientamenti diversi e momenti di conflittualità che devono ancora essere metabolizzati e superati. Un primo richiamo riguarda il problema dell'ammissibilità del c.d. velo islamico nelle scuole, che da tempo è oggetto di discussione ed è stato risolto in maniere diverse in alcuni Paesi europei. Soltanto in Francia e in Turchia, ad esempio, è fatto divieto di portare il velo nelle scuole e negli uffici pubblici, mentre nel resto del continente viene generalmente accolto in uno spirito di pluralismo, anche se devono essere risolti problemi specifici, come l'uso del velo da parte di chi svolge una funzione pubblica. La Francia ha vissuto, sull'argomento, un sussulto del tradizionale rigore laico quando una legge votata il 15 marzo 2004 ha stabilito che "dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port des signes ou tenues par lesquels les élèves manifestaient ostensiblement une appartenance religieuse" è vietato. È stato correttamente osservato che

"nonostante sia espressa in termini neutrali, e si applichi quindi in teoria a *tutti* gli alunni e a *tutti* i simboli religiosi *ostensibles*, questa legge ha lo scopo, sostanzialmente dichiarato, di vietare alle alunne musulmane di indossare il velo islamico. L'inclusione degli altri gruppi si è resa necessaria per rivestire l'atto dei caratteri formali della generalità e dell'astrattezza, ma è ovviamente irrilevante"³⁷.

La tentazione di seguire la strada francese, dura ma coerente con l'impostazione ottocentesca della *laïcité*, si è presentata in qualche altro Paese, come in Belgio, Bulgaria, Olanda, ma i progetti restrittivi non sono mai stati approvati, mentre in generale il velo è ammesso, ed è lasciato alla giurisprudenza decidere su particolari conflitti o situazioni specifiche che si presentino³⁸.

La Corte Costituzionale Federale tedesca ha intravisto nel velo islamico una doppia valenza, interpretandolo da un lato come il simbolo della subordinazione femminile, dall'altro come uno strumento di emancipazione che permette l'accesso delle donne alla realtà sociale

³⁶ Ivi, p. 32.

³⁷ S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli del potere. Laicità e religione alla prova del pluralismo*, Cedam, Padova 2009, p. 70.

³⁸ Cfr. sull'argomento, E. BRIBOSIA, I. RORIVE, *Le voile à l'école: une Europe divisée*, in "Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme", 60, 2004, p. 951 ss.



del lavoro³⁹. Ed ha affermato che, in considerazione della delicatezza della questione che chiama in causa i diritti della persona, devono essere i legislatori (nel caso, quelli del *Länder*) a decidere le linee direttrici per risolvere i singoli casi. I problemi sorti in Germania sono, però, non tanto delle alunne, ma delle insegnanti, dal momento che ad una docente era stata negata l'immissione in ruolo per "mancanza di attitudine personale" perché rifiutava di levare il velo durante le ore di lezione. La Corte Costituzionale Federale, pur non escludendo la legittimità del divieto per il velo indossato dall'insegnante, ha affermato però che spetta al legislatore elaborare norme precise che contemperassero i diritti degli alunni, degli insegnanti, e la neutralità della scuola. A seguito di ciò, alcuni *Länder* hanno adottato normative differenziate. In alcuni di essi (Berlino e Bassa Sassonia) si è seguita la linea francese, in altri si è fatto divieto per i simboli "esotici" che contraddicono i valori costituzionali, facendo salvi quelli cristiani, che ne costituiscono invece una espressione. Assai singolare la legge del Baden-Württemberg per la quale agli insegnanti delle scuole pubbliche

"sono proibite manifestazioni politiche, religiose, ideologiche che possono mettere a repentaglio o disturbare la neutralità del paese nei confronti degli alunni o dei genitori o la pace politica, religiosa o ideologica della scuola. Particolarmente illegittimo è quel comportamento che può apparire agli alunni o ai genitori come atteggiamento dell'insegnante contrario alla dignità umana, alla non discriminazione, ai diritti di libertà, o all'ordinamento costituzionale libero e democratico. L'esibizione dei valori e delle tradizioni cristiane e occidentali non contraddice i doveri"

dell'insegnante⁴⁰. In Baviera, infine, i docenti

"durante le lezioni non possono indossare abiti e simboli che esprimono un credo religioso o ideologico, per evitare che gli alunni o i genitori possano interpretare tali simboli o abiti come espressioni di un atteggiamento che non è compatibile con i

³⁹ Cfr. sull'argomento G. MANGIONE, *Il simbolo religioso nella giurisprudenza recente del Tribunale Federale Costituzionale Tedesco*, in AA.VV., *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, (a cura di E. Dieni, S. Ferrari, V. Pacillo), il Mulino, Bologna 2005, p. 239 ss.

⁴⁰ Per la legislazione dell'Hessen "i pubblici dipendenti debbono condursi in modo neutrale sotto il profilo politico, ideologico e religioso. In special modo, ad essi è proibito di indossare o usare abiti, simboli o altri oggetti che obiettivamente possono minare la fiducia pubblica nella loro gestione neutrale dell'ufficio o mettere a repentaglio la pace religiosa, o ideologica. Nel decidere se questi requisiti sono soddisfatti deve essere presa in considerazione la tradizione cristiana e occidentale del Land".



principi fondamentali della Costituzione, inclusi i valori educativi e culturali cristiano-occidentali”⁴¹.

In Gran Bretagna un caso abbastanza clamoroso si è avuto quando una ragazza musulmana, studentessa di una scuola pubblica di Luton, la *Denbigh High School*, a composizione pluri-etnica ha iniziato ad indossare il *jibab*, un abito ampio e uniforme che lasciava scoperte solo le mani e il viso, in opposizione al regolamento scolastico che prevedeva una sorta di libertà di scelta tra diverse ipotesi di abbigliamento: “gonna, pantaloni o *shalwar kameeze*, un abito composto da ampi pantaloni e una camicia a foglia di tunica, indossato da molte donne musulmane, *kindu e sikh*”⁴². La ragazza viene espulsa dalla scuola, attende due anni per poi iscriversi in un altro istituto che consente l’uso del *jibab*, e inizia una controversia contro la *Denbigh School* che giunge fino alla Camera dei Lords, la quale stabilisce che il procedimento seguito dalla scuola era stato corretto, che la ragazza conosceva bene il suo regolamento, e l’accoglimento della richiesta di indossare il *jibab* poteva creare un malessere tra le altre ragazze, e le loro famiglie, anche perché poteva lasciar intendere che lei fosse una musulmana migliore di altre creando ulteriore disagio⁴³.

Sempre in Gran Bretagna la *High Court* nel 2008 ha affrontato nuovamente la questione del simbolo religioso, questa volta con riferimento ad una alunna di religione *Sikh* alla quale la scuola aveva imposto di abbandonare il *Kara*, il braccialetto che costituisce uno dei cinque simboli della fede, e che era stato tollerato nonostante il regolamento della scuola facesse divieto di portare alcun tipo di gioiello. È da tenere presente che in Gran Bretagna da tempo è stato riconosciuto il diritto dei *Sikh* ad indossare il turbante, ad esempio per alcuni tipi di lavoro⁴⁴, e ciò spiega perché la decisione conclusiva ha affermato il diritto della ragazza a portare il braccialetto sulla base della considerazione che per lei esso rappresentava un qualcosa di

⁴¹ Con sentenza del 15 gennaio 2007, la Corte Suprema bavarese ha giudicato legittima la normativa dal momento che i riferimenti alla cristianità non coincidono con i contenuti di fede delle singole confessioni cristiane, ma con i valori che, seppur radicati nel Cristianesimo, sono ormai divenuti patrimonio comune della civiltà occidentale, ed ha affermato che la Costituzione bavarese “rifiuta un ordinamento dello Stato e della società senza Dio e si richiama alla millenaria storia della Baviera, che è caratterizzata dal radicamento di questo *Land* nella tradizione cristiano-occidentale”.

⁴² S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli del potere*, cit, p. 84.

⁴³ Cfr. S. MANCINI, *La Camera dei Lords sul caso di Sabina Begum*, in “Quaderni costituzionali”, 2, 2003.

⁴⁴ Per tutti si veda il caso *Mandla and another v. Dowell Lee and another* (1983) IRLR 210 House of Lords.



religiosamente prezioso, mentre non poteva suscitare reazioni negative negli altri alunni⁴⁵. Anche in Spagna i primi episodi di ragazze che vogliono indossare il velo a scuola hanno provocato reazioni contrastanti e decisioni contraddittorie, ma in tempi relativamente brevi si è giunti alla accettazione del velo islamico sia pure con particolari accomodamenti⁴⁶.

La Corte di Strasburgo ha avuto modo di affrontare due volte la questione della proibizione del velo islamico in ambito scolastico da parte della Turchia e della Francia.

Il primo caso ha riguardato il divieto turco, contro il quale una studentessa universitaria ha proposto ricorso a Strasburgo ritenendolo lesivo della libertà religiosa. L'interesse speciale di tale sentenza sta nel fatto che apparentemente la Corte legittima tale divieto, e da tale legittimazione alcuni ne hanno dedotto che la Corte è contro i simboli religiosi. In realtà la sentenza, criticata da chi l'ha compresa bene⁴⁷, conferma i precedenti parametri e criteri giurisprudenziali che la Corte aveva elaborato nel tempo, e cioè la necessità di considerare il contesto storico e nazionale nel quale si situa la fattispecie sottoposta al suo esame, la natura e la tradizione dello Stato nel quale essa si è presentata, il valore del dato quantitativo religioso in quel determinato Paese, e il criterio di proporzionalità che il provvedimento impugnato deve

⁴⁵ Un caso di accoglienza più impegnativo è stato quello deciso dalla Corte Suprema canadese nel 2002 che ha accolto la pretese di un ragazzo dodicenne di recarsi a scuola portando il *Kirpan*, il pugnale di cui già detto nel testo, che rappresenta il simbolo della resistenza al male purché accettasse le condizioni poste dalla scuola che attenuavano (ma si può dire che praticamente escludevano) il suo carattere di arma. Sul punto si tornerà nel testo più avanti per il problema del *Kirpan* in Italia. Per la Corte, in effetti, non c'è motivo di un divieto assoluto di portare il pugnale simbolico, soprattutto "perché il rischio che l'alunno (lo) usi per scopi violenti o che esso gli sia sottratto da parte di un altro alunno, è molto basso, in particolar modo se il *Kirpan* è portato alle condizioni imposte dalla Corte Superiore". Queste erano le condizioni previste dalla Corte superiore: "- that the kirpan be worn under his cloche; - that the kirpan be carried in a sheath made of wood, not metal, to prevent it from causing injury; that the kirpan be placed in its sheath and wrapped and sewn securely in a study cloth envelope, and that this envelope be sewn to the guthra; - that school personnel be authorized to verify, in a reasonable fashion, that these conditions were being complied with; - that the petitioner be required to keep the kirpan in his possession at all times, and that its disappearance be reported to school authorities immediately; and that in the event of a failure to comply with the terms of the judgement, the petitioner would definitively lose the right to wear his kirpan at school".

⁴⁶ Sull'argomento, C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi, Torino 2010, p. 97 ss.

⁴⁷ Cfr. la serrata critica alla sentenza di S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli del potere*, cit., p. 121 ss.



presentare rispetto ad altri criteri⁴⁸. Il governo turco ha sostenuto di fronte alla Corte che l'accettazione del velo nello specifico contesto nazionale quasi totalmente islamico avrebbe portato ad una discriminazione della minoranza che si sarebbe trovata come spaesata in un ambiente nel quale tutte, o quasi, le ragazze avrebbero indossato il velo. Affrontando la questione, la Corte ha applicato la giurisprudenza favorevole al margine di apprezzamento da lasciare al legislatore nazionale, ed ha affermato che

“quando sono in gioco questioni relative alla relazione tra lo Stato e le religioni, sulle quali possono ragionevolmente sussistere profonde divergenze in una società democratica, occorre riconoscere un'importanza particolare al ruolo degli organi decisionali (...). Tale è il caso quando si tratta di regolamentare il diritto di portare simboli religiosi nelle scuole, specialmente – come dimostra l'apertura del diritto comparato – alla luce dei diversi approcci alla questione da parte delle autorità nazionali. Infatti, non è possibile discernere in Europa una concezione uniforme del significato della religione nella società (...) e il significato o l'impatto degli atti corrispondenti all'espressione pubblica di una convinzione religiosa variano in funzione delle epoche e dei contesti (...). La regolamentazione in materia può variare, di conseguenza, da un Paese all'altro in relazione alle tradizioni nazionali e alle esigenze imposte dalla protezione dei diritti e delle libertà altrui e dal mantenimento dell'ordine pubblico (...). Di conseguenza, la scelta dell'estensione e delle modalità di tale regolamentazione deve essere lasciata inevitabilmente allo Stato interessato poiché dipende dal contesto nazionale considerato”⁴⁹.

Identici principi sono rintracciabili nella sentenza della Corte di Strasburgo del 4 dicembre 2008, che ha legittimato il divieto francese del velo, pronunciandosi sul ricorso di una studentessa di religione musulmana che, iscritta all'anno accademico 1998-1999 in un collegio pubblico della città di Flers, dal 1999 si presentava alla frequenza del

⁴⁸ La circolare del vice cancelliere dell'Università stabiliva che, “a norma della Costituzione, della legge e dei regolamenti, e in armonia con la giurisprudenza della Corte Suprema amministrativa e della Corte Europa dei Diritti dell'uomo , (...) gli studenti che indossano il velo islamico e quelli (inclusi gli stranieri) con la barba non possono essere ammessi alle lezioni, ai tirocini e ai seminari”. Nel ricorso si lamentava la lesione degli articoli 8 (vita privata), 9 (libertà di religione), 10 (libertà di espressione) e 14 (non discriminazione) della CEDU e dell'art. 2 del protocollo aggiuntivo n. 1 (diritto all'istruzione). Cfr. **S. MANCINI**, *Il potere dei simboli, i simboli del potere*, cit., p. 129.

⁴⁹ Sentenza Grande Camera 10 novembre 2005 nel caso *Leyla Şahin c. Turchia*, par. 109, in *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., vol. III (1999-2006), Giuffrè, Milano 2007, p. 1122.



corso di educazione fisica del collegio con i capelli coperti da un velo, e che viene espulsa dopo ripetute violazioni del divieto. La sentenza ribadisce i principi di cui al caso *Leyla Sahin c. Turchia*, e ricorda che “secondo la sua giurisprudenza, indossare un velo può essere considerato come un atto motivato o ispirato da una religione o una credenza religiosa”. Quindi, indossare il velo è in linea di principio lecito, e coerente con le proprie convinzioni religiose, e tuttavia la violazione della libertà religiosa può essere legittima se essa rispetta le condizioni di cui al paragrafo 2 dell’articolo 9 della CEDU: a tal fine, aggiunge la Corte, «dovrà essere determinato se essa era “prevista dalla legge”, ispirata da uno o più scopi legittimi di cui al detto paragrafo e “necessaria in una società democratica”». La Corte constata che

“in una società democratica, in cui più religioni coesistono all’interno della stessa popolazione, può rivelarsi necessario accompagnare tale libertà con delle limitazioni rivolte a conciliare gli interessi dei diversi gruppi ed assicurare il rispetto delle convinzioni di ognuno”;

e che

“in Francia, come in Turchia o in Svizzera, la laicità è principio costituzionale fondamentale della Repubblica, al quale l’insieme della popolazione aderisce e la cui difesa sembrerebbe primordiale, in specie a scuola”.

Si conclude, quindi, affermando che

“avuto riguardo delle circostanze, e tenuto conto del margine di apprezzamento che bisogna lasciare agli Stati in tale materia, (...) l’ingerenza controversa era giustificata per il suo principio e per la proporzionalità rispetto all’obiettivo mirato”⁵⁰.

La Corte, dunque, non è contro il simbolo religioso, anche perché indossare il velo risponde ad un comando religioso che la coscienza può

⁵⁰ Qualche analogia con la questione del velo la si ritrova nella giurisprudenza della Corte che legittima il divieto di portare il turbante tipico dei *Sikh*, nel caso *Mann Singh c. Francia*. Anche in questo caso, la Corte rileva che il dover portare il turbante per i *Sikh* costituisce “un atto motivato o ispirato da una religione o una convinzione. Perciò (...) la regolamentazione contestata, che esige di apparire a “testa nuda” sulle foto d’identità della patente guida, è costitutiva di una ingerenza nell’esercizio del diritto alla libertà di religione e di coscienza”. Tuttavia, il divieto è previsto dalla legge ed è diretto a garantire la sicurezza pubblica. Inoltre, conferma che l’articolo 9 non protegge qualsiasi atto motivato o ispirato da una religione o convinzione, e conclude che “tenuto conto del margine di apprezzamento degli Stati contraenti in materia, (...) l’ingerenza contestata era giustificata nel suo principio e proporzionata all’obiettivo”.



sentire in modo più o meno cogente, ma legittima un divieto se lo richiedono le tradizioni e le situazioni nazionali specifiche.

A conferma di questo assunto, si può citare il recentissimo parere con cui, il 18 gennaio 2005, l'Uzbekistan è stato richiamato e messo in mora dal Comitato per i diritti umani dell'ONU proprio a causa dell'espulsione di una studentessa velata irrogata in applicazione di una legge nazionale del 1998 che, similmente alla legge francese, vieta a tutti i cittadini di quello Stato di indossare nei luoghi pubblici un abbigliamento religioso. Il Comitato ha ritenuto inammissibile qualsiasi compressione, anche disposta per legge, del diritto a manifestare

“in pubblico la propria appartenenza religiosa (garantito dall'art. 18, par. 2, del Protocollo addizionale alla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici dell'Uomo) che sortisca l'effetto di limitare l'accesso al godimento, all'interno di un o Stato, dei diritti riconosciuti a tutti”⁵¹.

Infatti, per il Comitato

“la liberté de manifester sa religion englobe le droit de porter en public des vêtements ou une tenue conformes à sa foi ou à sa religion. Par ailleurs, il estime que le fait d'empêcher une personne de porter un habit religieux en public et en privé peut constituer une violation du paragraphe 2 de l'article 18, qui interdit toute contrainte qui porterait atteinte à la liberté de la personne d'avoir ou d'adopter une religion”⁵².

È stato osservato in dottrina che

“l'intervento del Comitato ha contribuito così anche ad evidenziare meglio come il diverso e più restrittivo orientamento espresso sul punto dalla Corte europea, con riguardo specifico a Paesi quali ad esempio la Turchia, possa vantare una giustificazione di natura tutta essenzialmente politica”⁵³.

⁵¹ **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione di valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in **AA. VV.**, *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. Parisi, ESI, Napoli 2006, p. 31.

⁵² Cfr. Comitato per i diritti umani dell'ONU, Parere n. 931/2000: Uzbekistan. 18.01.2005. CCPR/C/82/D/931/2000 (Jurisprudence), n. 6.2. Sull'argomento, cfr. **S. ANGELETTI**, *Libertà religiosa e Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. La prassi del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino 2008, p. 38 ss.

⁵³ *Ibidem*, nota 25. Cfr. anche, nello stesso volume, **M. PARISI**, *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, p. 147 ss.



Infine, è da segnalare la sentenza della Corte di Strasburgo del 3 novembre 2009 con la quale ha dichiarato che la presenza del Crocifisso nelle aule scolastiche viola la libertà di coscienza e la libertà di educazione dei genitori. In particolare, afferma la Corte, l'introduzione del crocifisso in Italia è coerente con l'orientamento confessionista dello Stato (piemontese) sancito dall'articolo 1 dello Statuto albertino del 1848, e rappresenta soprattutto un simbolo della religione cattolica. Ma proprio per questo, nel momento in cui esso viene esposto nelle aule scolastiche, riflette una presa di posizione dello Stato favorevole ad una religione rispetto alle altre, e influenza emotivamente i ragazzi, soprattutto i minori, impedendo ai genitori di poter esercitare pienamente la propria libertà di educare i figli secondo i propri orientamenti.

Come noto, la lettura della sentenza del novembre 2009 ha suscitato ampi dissensi in tante parti d'Europa soprattutto per alcune affermazioni che appaiono in contrasto con la realtà giuridica e religiosa conosciuta un po' da chiunque, e per alcune dimenticanze relative alle trasformazioni della realtà sociale e scolastica in atto in Italia e nei diversi Paesi europei.

La Corte afferma che il crocifisso è un simbolo ragionevolmente ascrivibile al cattolicesimo, mentre esso rappresenta (nelle forme devozionali o artistiche sue proprie) nel profondo la teologia e la cultura ortodossa (tanto che è esposta nelle scuole negli spazi pubblici di diversi Paesi ortodossi), e costituisce il cuore della *theologia crucis* propria delle chiese riformate e protestanti, al punto che essa è inserita ed esibita nelle bandiere nazionali dei principali Paesi dell'Europa del Nord di religione luterana o anglicana, cioè nei massimi simboli dell'unità nazionale dei rispettivi popoli.

Ancora, la sentenza afferma che la presenza del crocifisso nelle aule scolastiche in Italia discenderebbe da una tradizione confessionista risalente all'articolo 1 dello Statuto Albertino del 1848, che prevedeva la religione cattolica come sola religione dello Stato, mentre in realtà che il principio statutario aveva perso ogni valore sin dai primi mesi dell'esperienza costituzionale piemontese e poi in quella italiana, avendo il Piemonte e l'Italia seguito un indirizzo separatista che, per quanto moderato, era esattamente il contrario di ogni sistema o regime confessionista. Tanto questo è vero che la presenza del crocifisso nelle scuole elementari è stato confermato nel periodo liberale in un Regolamento del 1908 che la sentenza della Corte non richiama.

Ancora, la Corte evita di esaminare il concetto di *laicità positiva* quale emerge dalla Costituzione italiana, che si differenzia dalla *laicità negativa* presente in Francia o (almeno dal punto di vista istituzionale)



in Turchia, e non applica all'Italia lo stesso criterio ermeneutico enunciato e applicato nella sua giurisprudenza pregressa.

La Corte evita poi di guardare all'evoluzione sociale e giuridica che ha avuto la scuola italiana in ragione dei processi multiculturali che hanno portato nella scuola stessa la presenza di diversi simboli religiosi senza che l'Italia li respingesse, o li vietasse, come è avvenuto in altri Paesi, ad esempio la Francia e la Turchia. In questo modo, la sentenza è incorsa in un errore sistemico di grande portata, perché ha esaminato la questione del crocifisso come se questo fosse l'unico simbolo religioso presente nella scuola, mentre la realtà scolastica italiana (e di molti Paesi europei) è ormai caratterizzata da una molteplicità di presenze e simboli religiosi, fattore questo che richiedeva uno specifico richiamo e una specifica analisi in sede giurisprudenziale per poter pervenire ad una pronuncia equilibrata e attenta ai diversi elementi in gioco.

Infine, la sentenza pretermette il principio di sussidiarietà, garantito dalle Convenzioni europee, e i principi dello Statuto del Consiglio d'Europa, per i quali occorre tener conto delle tradizioni religiose e culturale dei Paesi europei, e salvaguardare la sovranità e l'autonomia dei singoli ordinamenti in materie come quelle della libertà religiosa e dei rapporti tra Stato e Chiesa⁵⁴.

La questione del crocifisso è stato oggetto di ricorso, presentato dall'Italia e dagli altri Paesi che hanno chiesto la modifica della sentenza, soprattutto sul punto in cui esclude in linea di principio l'ostensibilità del simbolo cristiano nelle scuole pubbliche, e non tiene conto da un lato che il crocifisso è il riflesso religioso e culturale della tradizione cristiana europea (nelle diverse denominazioni ortodossa, cattolica, protestante), dall'altro che l'evoluzione normativa ha portato a nuovi orientamenti legislativi che tengono conto di sensibilità, e obiezioni di coscienza, che possono essere fatte valere in determinati casi. Si attende la soluzione che alla questione darà la *Grande Chambre*, ma essa è emblematica di una notevole incertezza che la questione della multiculturalità sta provocando in Europa con particolare riferimento alla questione scolastica.

⁵⁴ Per il dibattito sulla Sentenza del novembre 2009 sul crocifisso cfr. C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale d'Europa. La questione del crocifisso*, cit., in particolare p. 31 ss.