



### Beatrice Serra

(ricercatore di Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Giurisprudenza)

## L'ora di religione tra diritti fondamentali ed esigenze organizzative. Annotazioni a trent'anni dall'Accordo di Villa Madama \*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. Un'ipotesi di violazione dell'art. 9, n. 2, legge n. 121 del 1985 - 3. Il diritto di scelta quale cardine del sistema d'istruzione religiosa delineato dall'Accordo del 1984 e il problema della sua effettività - 4. Il quadro normativo d'immediato riferimento - 5. Un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9, nn. 2 e 3, legge n. 121 del 1985: il risultato dell'esercizio del diritto di scelta è sempre revocabile - 6. Lo stemperamento del principio d'autodeterminazione nelle disposizioni attuative dell'Accordo - 7. La richiesta di esonero quale forma di obiezione di coscienza. Il valore della cultura religiosa e i suoi riflessi sull'oggetto del diritto di scelta - 8. Una ragionevole definizione del diritto di scelta - 9. Osservazioni conclusive.

### 1 - Introduzione

Se durante le trattative per la revisione del Concordato lateranense la disciplina dell'insegnamento cattolico nella scuola pubblica fu oggetto di un'ampia contestazione, espressa e in sede politica<sup>1</sup> e in via giudiziaria<sup>2</sup>, le

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Sullo scontento, espresso con diverse iniziative e da diverse componenti sociali, rispetto al sistema d'istruzione religiosa definitosi prima dell'Accordo del 1984, e sul relativo e parallelo dibattito e della scienza giuridica e della politica si vedano, a titolo indicativo, **L. PAZZAGLIA**, *Dibattiti e orientamenti intorno all'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, in *Humanitas*, 1974, n. 1-2, pp. 89-125; **G. SPADOLINI**, *La questione del Concordato. Con documenti inediti della Commissione Gonella*, Felice le Monier, Firenze, 1976, specialmente pp. 340-351; **C. CARDIA**, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1980, pp. 221-230; **S. LARICCIA**, *L'insegnamento della religione tra concordato e legislazione unilaterale dello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1983, pp. 3-37; **L. ZANNOTTI**, *Riforma della legislazione scolastica e nuovo Concordato*, in *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, il Mulino, Bologna, 1985, pp. 197-200; *La Revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Direzione Generale dell'informazione, dell'autorità e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma, 1986.

<sup>2</sup> Al riguardo appaiono particolarmente significative due ordinanze del Pretore di



modifiche a tale disciplina apportate dall'Accordo del 18 febbraio 1984 non hanno posto fine al dissenso. Tutt'altro. Dall'esecuzione dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense (legge n. 121 del 1985) quasi ogni profilo della normativa pattizia e unilaterale concernente, direttamente o indirettamente, l'insegnamento della religione cattolica ha provocato numerosi interventi giurisprudenziali<sup>3</sup>, spesso sfociati, peraltro, in

---

Roma, la n. 215 del 12 febbraio 1977 (in *Giustizia civile*, 1977, III, p. 157, con nota di **M. R. MORELLI**, *Insegnamento catechistico, ammissibilità dell'esonero e profili di costituzionalità*, pp. 157-164, e in *Il diritto ecclesiastico*, 1978, II, pp. 325-335, con nota di **V. GRILLO**, *Educazione religiosa e laicità della scuola*) e la n. 264 del 31 gennaio 1984 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, II, p. 896) con le quali, in riferimento agli artt. 3, 7, 8, 19, 21, 29, 30, 31, 33, 34 Cost., fu sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 del r.d. n. 577 del 1928 (approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sull'istruzione elementare), dell'art. 112 del r.d. n. 1297 del 1928 (approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare), del D.P.R. n. 503 del 1955 (programmi didattici per la scuola primaria) e altresì, subordinatamente, dell'art. 1 della legge n. 810 del 1929 in relazione all'art. 36 del Concordato lateranense. In seguito all'entrata in vigore dell'Accordo del 1984 la Corte costituzionale, con ordinanza n. 363 del 21 dicembre 1985 (in *Il Foro italiano*, 1986, cc. 623- 630, con nota di **N. COLAIANNI**, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari: la Corte costituzionale prende tempo*) restituì al giudice a quo gli atti relativi alle suddette questioni di legittimità. Per una problematica analoga nelle more dell'entrata in vigore dell'Accordo del 1984 si veda anche: Pretura di Roma, ord. del 28 aprile 1986, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, II, pp. 419-434, con nota di **L. SCALERA**, *Ancora sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola elementare*.

In generale sul problema del conflitto fra le norme costituzionali e i Patti lateranensi in materia di istruzione si veda **A. TALAMANCA**, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Cedam, Padova, 1975, pp. 269-340.

<sup>3</sup> Sulla molteplicità d'interventi giurisprudenziali aventi a oggetto l'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana si vedano, a titolo indicativo: **A. TALAMANCA**, *Insegnamento religioso e principio di laicità: un parametro di costituzionalità tra discordanze giurisprudenziali e polemiche ideologiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1989, I, pp. 23-33; **ID.**, *Scuola e fattore religioso: conferme ed approdi finali della giurisprudenza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1990, pp. 171- 192; **N. DANIELE**, *Religione e scuola: problemi e soluzioni nella giurisprudenza attuale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1991, pp. 355- 363; **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1997, pp. 127-188; **M. SALAZAR**, *Insegnanti e insegnamenti della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in *Rivista giuridica della scuola*, 40, 2001, II, pp. 391-405; **A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ**, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia. Insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*, CLUEB, Bologna, 2005, pp. 55-91; **M. GATTAPONI**, *Osservazioni a margine dell'IRC: la valutabilità di insegnamento di "attività alternative" al vaglio dei giudici amministrativi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, luglio 2008, pp. 1-13; **E.G. SARACENI**, *In tema di status giuridico degli insegnanti di religione. Recenti pronunce della giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2007, pp. 277- 280; **M. MADONNA**, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2,



acquisizioni essenziali: dall'affermazione del principio supremo della laicità dello Stato<sup>4</sup> all'inclusione, nella giurisdizione del giudice ordinario, delle azioni risarcitorie per violazione di diritti assoluti da parte dell'amministrazione scolastica<sup>5</sup>.

Due, almeno, le ragioni sottese a un così incessante e incisivo contenzioso.

Per un verso, la delicatezza del tema: ogni definizione del rapporto tra scuola statale e religione, infatti, poiché incide direttamente sull'esercizio, concreto e quotidiano, di diritti e libertà potenzialmente interferenti, è suscettibile d'opposte chiavi di lettura, non sempre riducibili, esclusivamente, alla contrapposizione fra laici e credenti<sup>6</sup>.

Per l'altro verso, il fatto che il nuovo testo concordatario fissi solo i principi generali della materia, rinviandone l'attuazione a intese successive<sup>7</sup>. Tale assetto del testo pattizio - funzionale, evidentemente, a

---

2010, pp. 339-347; **B. SERRA**, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di lungo contenzioso amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 7 maggio 2012, pp. 1- 29.

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, in *Il Foro italiano*, 1989, I, cc. 1333-1346, con nota di **N. COLAIANNI**, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, cc. 1333-1342, e in *Il Corriere giuridico*, 1989, pp. 639-642, con nota di **S. FERRARI**, *Ora di religione: per la Consulta l'ora alternativa non è obbligatoria*, nonché in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, pp. 908-911, con nota di **L. MUSSELLI**, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*; Corte cost., 14 gennaio 1991, n. 13, in *Il Foro italiano*, 1991, I, cc. 365-373, con nota di **N. COLAIANNI**, *Ora di religione: «lo stato di non obbligo»*, cc. 365-371, e in *Il Corriere giuridico*, 1991, pp. 426-430, con nota di **S. FERRARI**, *Ora di religione. La Corte costituzionale interviene sullo stato di non-obbligo*.

<sup>5</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. Un., 18 novembre 1997, n. 1143, in *Giustizia civile*, 1998, I, pp. 691-695, con nota di **L. LACROCE**, *Quod Pacta non fecerunt fecerunt sententiae*, pp. 695-703, e in *Il Corriere giuridico*, 411, 1998, pp. 417-419, con nota di **R. BOTTA**, *Ora di religione. I corsi alternativi ledono i diritti soggettivi*, pp. 420-428; nonché in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 27, 1998, pp. 1402-1410, con nota di **S. BORDONALI**, *L'ora di religione tra politica e diritto*, pp. 1410-1416.

Sulla sentenza n. 1143 del 1997 e la sua portata innovativa si veda, altresì, l'ampio studio di **M. TIGANO**, *L'«assolutezza» del diritto all'istruzione religiosa*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>6</sup> Il che può trovare conferma nel fatto che anche in altri paesi europei il sistema d'istruzione religiosa è stato oggetto di frequenti e incisivi interventi della magistratura. Al riguardo si veda **S. FERRARI**, **I.C. IBÁN**, *Derecho y Religión en Europa Occidental*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 71-93.

<sup>7</sup> Sulla natura di legge quadro o cornice dell'Accordo del 1984 e sui limiti posti ad autonoma azione statale da tale natura nelle materie oggetto dell'Accordo si veda, per un primo orientamento, **G. CATALANO**, *L'insegnamento della religione*, in *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 328-337; **C. CARDIA**, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004,



più agevoli trattative su un settore di fondamentale interesse e per lo Stato e per la Chiesa<sup>8</sup> -, ha aperto la strada agli interventi dei giudici, chiamati a pronunciarsi su questioni, apparentemente marginali, lasciate in ombra dall'Accordo e riemerse in sede d'interpretazione ed esecuzione dello stesso.

Ebbene, è proprio da una di queste questioni, recentemente portata all'attenzione del giudice amministrativo<sup>9</sup>, che prendono le mosse le seguenti riflessioni.

E ciò, essenzialmente, per una ragione. I problemi ermeneutici e applicativi sottesi alla controversia in esame toccano uno dei cardini stessi della revisione concordataria sull'insegnamento di religione cattolica: la natura facoltativa di tale insegnamento.

Una riflessione su tali problemi contribuisce, pertanto, alla verifica, sotto peculiare angolatura, della plausibilità del sistema d'istruzione religiosa delineato dal legislatore concordatario. Verifica che, a trent'anni dall'Accordo di Villa Madama, sembra non del tutto inutile, per almeno due, connesse, ragioni.

In primo luogo, e guardando al passato, per i suoi riflessi sulla valutazione dell'intera riforma pattizia, posto che proprio la normativa sull'insegnamento cattolico è indicata, sovente, come il punto debole

---

p. 27; **M. TEDESCHI**, *Attualità e caducità del Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 73-80.

<sup>8</sup> Sulla scuola quale terreno di tradizionale conflitto e contesa fra Stato e Chiesa si veda, per un primo orientamento, **A. TALAMANCA**, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, cit., pp. 1-34.

Quanto al forte interesse dello Stato italiano a conseguire, attraverso le modifiche del Concordato lateranense, un nuovo assetto della disciplina dell'insegnamento religioso nella scuola si veda **G. CIMBALO**, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 143-147, mentre sull'insegnamento della religione cattolica quale ragione che ha indotto la Chiesa alla revisione concordataria si veda **R. BERTOLINO**, *Laicità della scuola e insegnamento della religione nella società civile italiana dopo gli Accordi di Villa Madama*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1984, pp. 6-7.

<sup>9</sup> T.A.R. Molise n. 289 del 2012. Il testo della sentenza si rinviene in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per comodità del lettore si riproduce la massima della decisione anzidetta.

TAR MOLISE- Sezione Prima- Sentenza del 22 giugno 2012, n. 289 - Pres. G. Zaccardi, Cons. O. Ciliberti, Est. M. Balloriani.

*La scelta dell'ora di religione, che non è materia curricolare obbligatoria, può essere sempre modificata nel corso dell'anno scolastico senza ricadute sul profitto dello studente. Il diritto di scegliere se avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, infatti, in quanto espressione della libertà religiosa e di pensiero, è un diritto assoluto della persona, caratterizzato dalla indisponibilità e revocabilità del consenso*



dell'Accordo del 18 febbraio 1984, l'elemento che potrebbe evidenziarne la sostanziale inutilità o inattualità<sup>10</sup>.

In secondo luogo, e guardando al futuro, perché non di rado le ricostruzioni che sanciscono la necessità di saperi religiosi in un sistema di istruzione pubblico rispondente alle esigenze di una società globalizzata, vedono nella presenza e/o modalità di presenza dell'insegnamento cattolico un ostacolo alla realizzazione di tale sistema<sup>11</sup>.

## 2 - Un'ipotesi di violazione dell'art. 9, n. 2, legge n. 121 del 1985

Quanto sin ora premesso risulterà con più chiarezza dall'analisi della questione condotta all'esame del giudice amministrativo.

Questi i fatti: all'atto d'iscrizione alla classe prima della scuola secondaria superiore (liceo classico) due fratelli scelgono di avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica, compilando l'apposito modulo. In un caso, l'iscrizione avviene nel 2008 per l'anno scolastico 2008-2009; nell'altro caso l'iscrizione avviene nel 2010 per l'anno scolastico 2010-2011.

Il 24 settembre 2011 il padre dei due studenti chiede al Dirigente scolastico dell'Istituto che i figli non frequentino la scuola nelle ore di insegnamento cattolico. In seguito a questa richiesta, il 26 settembre 2011 il Dirigente scolastico emette un provvedimento con il quale autorizza i due studenti a non frequentare l'ora di religione. Il giorno dopo, però, lo stesso

---

<sup>10</sup> Al riguardo e in questo senso si veda **G. CIMBALO**, *Garanzie della libertà religiosa e insegnamento della religione nella scuola pubblica tra Concordato e Intesa con la Tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 179-195; **P. COLELLA**, *Rilievi critici sulla revisione del Concordato lateranense*, in *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 646-648; **G. BOUCHARD**, *Concordato e Intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 65-66; **F. ONIDA**, *A vent'anni dal Concordato. «Quale separatismo, oggi?»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 57; **E. PACE**, *Un Concordato con la modernità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 18; **S. PRISCO**, *Il Tar Lazio e i docenti della religione cattolica. Osservazioni a prima lettura*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, pp. 10-11, nota 8; **M. TEDESCHI**, *Attualità e caducità del Concordato*, cit.

<sup>11</sup> In questo senso si veda, ad esempio, **C. PONTECORVO**, *Laicità e istruzione*, in *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, a cura di G. Boniolo, Einaudi, Torino, 2006, p. 128; **M. PARISI**, *Insegnamento della religione cattolica nella società multiculturale e laicità dell'istruzione: note ricognitive sui principali aspetti problematici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2008, pp. 465-467; **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula Edizioni, Tricase, 2012, pp. 20-29 e 111-112; **R. MAZZOLA**, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2012, pp. 53-71.



Dirigente scolastico emette un secondo atto amministrativo, con il quale annulla il suo precedente provvedimento (qualificato come esonero nel testo della sentenza) e, d'ufficio, riammette gli studenti alla frequenza dell'insegnamento religioso.

A fronte di ciò, il padre dei due alunni ricorre al giudice amministrativo, chiedendo l'annullamento del secondo provvedimento del Dirigente scolastico per violazione del diritto di scegliere se avvalersi dell'insegnamento cattolico garantito dall'art. 9, n. 2, punti 2 e 3, della legge n. 121 del 1985.

### **3 - Il diritto di scelta quale cardine del sistema d'istruzione religiosa delineato dall'Accordo del 1984 e il problema della sua effettività**

Ora, mentre le decisioni ondivaghe del Dirigente scolastico palesano una confusa percezione del vigente assetto della materia<sup>12</sup>, la ragione giuridica che sorregge il ricorso appare di sicuro interesse, giacché:

a) il diritto di scegliere se frequentare l'insegnamento cattolico è inteso come la vera novità dell'Accordo del 1984. E ciò perché - mentre nella disciplina previgente la frequenza era adempimento di un obbligo dal quale si poteva solo essere esonerati<sup>13</sup> - con la revisione concordataria

---

<sup>12</sup> E ciò anche se fra le modalità di organizzazione dell'insegnamento della religione cattolica previste dall'art. 2, punto 2.1, lettera c), del d.p.r. n. 751 del 1985 e dall'art. 2, punto 2.1, lettera c), del d.p.r. n. 176 del 2012, figura espressamente a carico del MIUR l'obbligo di fornire una tempestiva informazione in materia. Obbligo, per il vero, puntualmente eseguito come dimostra, ad esempio, la nota MIUR AOODGOS R.U/U n. 695 del 9 febbraio 2012 in [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it), con la quale, a richiesta dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha fornito delucidazioni sulle modalità di valutazione delle ore alternative all'IRC.

<sup>13</sup> Nell'assetto normativo vigente prima dell'Accordo del 1984, infatti, alle diverse enunciazioni dell'obbligo di frequentare l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica, si accompagnava, costantemente, la previsione della possibilità di essere esonerati dall'osservanza di tale obbligo (per un quadro d'insieme su punto si veda la cronologia giuridica che si rinviene in A. GIANNI, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 222-223. Quanto all'iter di formazione e alla ratio storico-politica di tale disciplina si veda per tutti A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, cit., pp. 215-340).

Ai fini di una migliore comprensione della controversia esaminata in questa sede - che, per molti aspetti, sembra muoversi nell'orizzonte normativo e concettuale antecedente la revisione concordataria - può peraltro essere utile un breve esame del regime giuridico dell'esonero. Al riguardo se l'art. 27 del T.U. 5 febbraio 1928, n. 577 dichiarò esentati dall'istruzione religiosa nelle scuole elementari gli studenti i cui genitori affermavano di volervi provvedere personalmente, il successivo art. 112 del r.d. del 26



tale frequenza è il risultato di una scelta<sup>14</sup>;

aprile 1928, n. 1297, precisò che il direttore didattico avrebbe autorizzato gli studenti ad assentarsi durante l'ora di religione in seguito a dichiarazione scritta dei genitori. In questa dichiarazione, che andava annotata nei certificati di studio, i dichiaranti dovevano però precisare come intendevano occuparsi personalmente dell'istruzione religiosa. L'onere di tale precisazione non fu invece contemplato né dall'art. 6 della legge n. 24 giugno 1929, n. 1159 (sui culti ammessi) né dall'art. 23 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289 (esecutivo della legge citata), ai sensi dei quali i genitori potevano chiedere la dispensa dalla frequenza dei corsi d'istruzione religiosa nella scuola pubblica con dichiarazione scritta fatta al capo dell'istituto all'inizio dell'anno scolastico.

Analoga disciplina fu prevista dalla legge n. 5 giugno 1930, n. 824 - Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica e artistica - (esecutiva dell'art. 36 del Concordato), il cui art. 2, esplicitamente, dichiarò dispensati dall'insegnamento religioso gli alunni i cui genitori ne avessero fatto richiesta per iscritto al capo di istituto all'inizio dell'anno scolastico.

Se si guarda esclusivamente al risultato pratico, quindi, e, cioè, alla non frequenza dell'insegnamento cattolico, già prima della revisione concordataria tale risultato era sostanzialmente garantito a seguito di una dichiarazione fatta nei tempi previsti, apparendo la dispensa come un esonero, giacché non sembra che le formule delle norme citate riservassero al capo di istituto alcuna valutazione di opportunità o convenienza (in questo senso sulla differenza fra il concetto di dispensa e il concetto di esonero si veda **P. SALVATORE**, *Dispensa amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989, vol. XI, p. 2). Pur tuttavia, come constatato da subito dalla Commissione Gonella, che elaborò per parte statale le prime proposte di modifica del Concordato, l'onere di tale dichiarazione poneva spesso i dichiaranti in una situazione di disagio psicologico e sociale, determinando altresì una differenza visibile fra frequentati ed esonerati all'interno della scuola. Da ciò la proposta di una nuova formulazione dell'art. 36 del Concordato, nella quale affermare un duplice principio: l'esclusione di ogni discriminazione in ragione della frequenza dell'insegnamento religioso e l'esplicito riconoscimento della possibilità di dispensa, prevista nelle norme unilaterali ma non nella norma pattizia (cfr. **G. SPADOLINI**, *La questione del Concordato. Con documenti inediti della Commissione Gonella*, cit., pp. 341-350). È peraltro evidente l'intima contraddizione di tale soluzione, che pur sancendo il principio di non discriminazione, continuava a sancire l'obbligatorietà e ordinarietà dell'insegnamento cattolico, ponendo chi intendeva rifiutare tale insegnamento nella condizione di chiedere di essere esonerato da ciò cui si era tenuti. Quanto al dibattito dottrinale sull'effettiva capacità della dispensa di garantire il diritto di libertà religiosa si veda per tutti **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Istruzione religiosa*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1990, vol. XVIII, pp. 2-3.

<sup>14</sup> Sul carattere inedito del diritto di scelta cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., n. 8.

Va, tuttavia, considerato sia che tale diritto non trova attuazione nell'ordinamento scolastico della provincia di Bolzano, ove in virtù della copertura fornita dal n. 5 lett. c) del Protocollo Addizionale l'insegnamento continua a essere obbligatorio salvo rinuncia dell'interessato (cfr. sul punto **F. FINOCCHIARO**, *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche delle «regioni di confine»* in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, 1989, III, pp. 139-154; **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Società civile e società religiosa di fronte al concordato*.



b) il diritto di scelta - garantito a tutti -, è l'elemento sul quale poggia la legittimità costituzionale della normativa pattizia.

Com'è emerso, faticosamente, nei lavori di revisione del Concordato<sup>15</sup> e, di poi, sancito nell'art. 9, n. 2, punto 2, della legge n. 121

---

*Premesse di E. Corecco e O. Giacchi, Vita e Pensiero, Milano, 1980, rist. 1983, pp. 312-313), sia che già in passato, in attuazione di una politica ecclesiastica laica e liberale, nelle scuole italiane la frequenza dell'insegnamento cattolico era dipesa da un'esplicita richiesta dei genitori, configurandosi, quindi, come facoltativa. Così, infatti, stabilirono le circolari ministeriali 20 settembre 1870, n. 274 e 12 luglio 1871, n. 310. A queste circolari seguirono il R.D. 16 febbraio 1888, n. 5292, e il R.D. 9 ottobre 1895, n. 623, che - in conformità a due pareri espressi dal Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. I, 17 maggio 1878; Consiglio di Stato, Sez. I, 13 maggio 1891) - sancirono l'obbligo dei comuni di impartire l'insegnamento religioso a quegli alunni i cui genitori ne avessero fatto richiesta. Il successivo R.D. 6 febbraio 1908 n. 150, tuttavia, stabilì che a fronte della domanda dei genitori, l'onere finanziario dell'insegnamento cattolico sarebbe stato a carico del comune se la maggioranza dei consiglieri comunali era d'accordo, altrimenti le spese dell'insegnamento sarebbero state a carico dei richiedenti. In siffatto sistema, pertanto, l'insegnamento di religione cattolica non era un servizio offerto a priori dalla scuola a chi voleva usufruirne, ma una materia *a latere*, impartita solo se qualcuno ne faceva esplicita richiesta e con un impegno economico eventuale: su questi aspetti si veda ampiamente A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, cit., pp. 121-174.*

<sup>15</sup> Difatti, se nel testo del 1969, predisposto dalla Commissione ministeriale presieduta dall'on. Gonella e contenente le proposte di modifica d'alcune norme del Concordato, l'insegnamento della religione cattolica era ancora obbligatorio salvo dispensa (cfr. G. SPADOLINI, *La questione del concordato. Con documenti inediti della Commissione Gonella*, cit., p. 389), nella prima bozza (1976) dell'Accordo fu previsto di chiedere all'atto di iscrizione ai genitori o agli alunni se intendevano avvalersi dell'insegnamento cattolico. Nella seconda bozza (1977) tale diritto non era più menzionato, ma si faceva menzione dell'integrazione che, sul punto, poteva provenire da intese con le altre confessioni. Nella terza (1978) e quarta (1979) bozza si garantiva solo il diritto di non avvalersi, mentre fu con la quinta (1980) e quinta bozza *bis* (1982) che, nel rispetto della libertà di coscienza, si sancì il diritto di scegliere se avvalersi dell'insegnamento religioso, rispondendo per iscritto a specifica domanda formulata dall'autorità scolastica all'atto d'iscrizione. Nella sesta bozza (1983) si aggiunse il riferimento alla responsabilità educativa dei genitori quale *ratio* del suddetto diritto di scelta (si vedano i testi delle bozze nel volume *La Revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, cit., pp. 462-463).

Ai fini della comprensione del significato politico e giuridico di questo risultato finale possono essere utili i riferimenti rinvenibili in due discorsi alla Camera del Presidente del Consiglio Bettino Craxi, l'uno del 26 gennaio 1984 (in *Atti parlamentari- Camera dei Deputati, IX legislatura, Discussioni- Seduta del 26 gennaio 1984*, pp. 6561-6567) e l'altro del 20 marzo 1985 (*Atti parlamentari-Camera dei Deputati, IX legislatura, Discussioni- Seduta del 20 marzo 1985*, pp. 26230-26232), nei quali il diritto di scelta fu presentato, per un verso, come lo strumento tecnico per conciliare l'irrinunciabile proposta di un insegnamento religioso con la libertà di coscienza e il principio di uguaglianza e, per l'altro verso, come un traguardo, raggiunto dallo Stato al termine di una trattativa controversa.





del 1985, infatti, a fronte di un insegnamento scolastico confessionale, tale diritto tutela la libertà di coscienza dei singoli e la responsabilità educativa dei genitori; esso, cioè, è strumentale all'affermazione di diritti e libertà esplicitamente ricondotti, dalla Consulta, agli artt. 19 e 30 Cost.<sup>16</sup> E ciò,

---

Sulla resistenza della Chiesa a una definizione dell'insegnamento di religione cattolica quale insegnamento facoltativo si veda in particolare **S. BERLINGÒ**, *Motivi e prospettive di una «scelta»: a proposito dell'insegnamento «facoltativo» della religione*, in *Rivista giuridica della scuola*, I, 1986, pp. 263-291.

Quanto alle ragioni individuate dalla dottrina a sostegno della trasformazione dell'insegnamento cattolico da obbligatorio a facoltativo si veda: **U. POTOTSCHNIG**, *L'insegnamento della religione nella scuola. Dall'obbligo alla facoltatività*, in *Humanitas*, 1-2, 1974, pp. 126-135; **P. COLELLA**, *Per un insegnamento della religione nelle scuole pubbliche italiane conforme alla Costituzione e ai principi del Vaticano II (Dall'obbligo alla facoltatività nel rispetto delle diverse concezioni)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1980, I, pp. 510-544; **M. CONDORELLI**, *Libertà religiosa e scuola. Riflessioni su alcuni aspetti dell'esperienza italiana*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1985, pp. 291- 311.

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., nn. 8-9; Corte cost., 14 gennaio 1991, n. 13, cit., n. 4.

Senza ripercorrere le note argomentazioni di tali sentenze interpretative di rigetto - che, per il vero, hanno trovato ampio seguito nella giurisprudenza (in questo senso cfr. a titolo indicativo: Pret. Torino, 5 dicembre 1989, in *Il diritto ecclesiastico*, 1989, II, pp. 369-370, con nota di **O. DI PIETRO**, *Insegnamenti religiosi diffusi, garanzie costituzionali e legislazione scolastica*; Pret. Milano, 15 febbraio 1990, n. 308, in *Il Foro italiano*, 1990, I, col. 1745, con nota di **R. CASO**, *Ora di religione e provvedimenti di urgenza. Per chi suona la campanella?*; Pret. Trani, 13 maggio 1991, n. 502, in *Il Foro italiano*, 1991, I, coll. 2576-2586, con nota di **N. COLAIANNI**, *La religione nella scuola elementare*; Tar Lazio, sez. III bis, 15 settembre 2000, n. 7101, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cass. Civ. Sez. Un., 18 novembre 1997, n. 1143, cit.) - può però essere utile puntualizzare l'individuazione dei diritti costituzionali sottesi al diritto di scelta compiuta dal giudice delle leggi. Segnatamente, la Corte riconduce il riferimento alla responsabilità educativa di cui all'art. 9, n. 2, punto 2, della legge n. 121 del 1985 al diritto/dovere dei genitori di istruire e educare i figli ex art. 30 Cost., sostenendo che un insegnamento confessionale imposto potrebbe restringere tale diritto, ma non esplicitando il legame fra il contenuto del diritto suddetto e le convinzioni religiose o sul fatto religioso dei genitori, mentre come evidenziato in dottrina (cfr. per tutti **P. LILLO**, *Libertà del minore nella sfera educativa e religiosa*, in *Educazione e Religione*, a cura di G. Dalla Torre, P. Lillo, G.M. Salvati, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 2011, pp. 290-294) il diritto di cui all'art. 30 Cost., in quanto esercitato nell'interesse del minore, non è esattamente qualificabile come un diritto inviolabile.

Più compiuta, invece, l'interpretazione del riferimento alla libertà di coscienza, ricondotta tout-court alla libertà di religione di cui all'art. 19 Cost., cosicché essa sembra identificata con il diritto alla libera formazione di una coscienza religiosa e con il diritto ad agire esternamente in conformità ai propri intimi convincimenti religiosi. Dal che, il diritto soggettivo di aderire a un insegnamento religioso voluto o di rifiutare un insegnamento religioso non voluto, e la centralità dell'atto di scelta, indicato dalla Corte, in più passaggi argomentativi, come il momento nel quale si realizza l'esercizio del diritto



peraltro e coerentemente, quale tassello di un sistema d'istruzione religiosa interamente costruito - in armonia con il panorama europeo<sup>17</sup> - sull'autodeterminazione degli utenti, come evidente anche nelle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>18</sup>.

---

di libertà religiosa.

Quanto alle interpretazioni dottrinali che vedono nel diritto di scelta formulato dall'art. 9 della legge n. 121 del 1985 una convincente garanzia di libertà si veda per un primo orientamento **G. CATALANO**, *L'insegnamento della religione*, cit., p. 354; **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà*, in *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 127-131; **A. MELLONI**, *Il Concordato con l'Italia e gli ultimi vent'anni di rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 15.

<sup>17</sup> Sulla possibilità di autodeterminarsi rispetto alla frequenza di insegnamenti religiosi nella scuola, presente, pur con diverse modalità, in quasi tutti i paesi europei cfr. **F. PAJER**, *Nuova cittadinanza europea*, in *Il Regno attualità*, 22, 2002, pp. 774-788; **C. CARDIA**, *Il problema della scuola*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010, pp. 18-19; **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, cit., pp. 37-51; **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 6-8.

Specificatamente, sull'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di dispensa dagli insegnamenti religiosi si veda **C. MINELLI**, *L'insegnamento della religione in uno Stato confessionista: il caso «Folgerø»*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2008, pp. 163-167; **A. CARACCIO**, **A. GIANFREDA**, *Libertà di coscienza e diritto di dispensa dall'insegnamento religioso nel sistema scolastico norvegese: il caso «Folgerø e altri c. Norvegia»*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 147-177.

<sup>18</sup> Già nella prima Intesa stipulata dallo Stato, quella con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, infatti, la Repubblica Italiana, per un verso, nell'assicurare l'insegnamento scolastico della religione cattolica e garantire la libertà di coscienza di tutti, riconosce agli alunni il diritto di non avvalersi delle pratiche e dell'insegnamento religioso attraverso una dichiarazione; mentre, per l'altro verso, garantisce alle Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese il diritto di rispondere a eventuali richieste degli alunni, delle loro famiglie o dagli organi scolastici sullo studio del fatto religioso (cfr. artt. 9 e 10 legge n. 449 del 1984). Questo modello di duplice libertà (diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi proposti dalla scuola e diritto di rispondere ad autonome richieste in ordine allo studio del fatto religioso) è stato poi confermato, con qualche varietà di formulazione, in tutte le Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (cfr. artt. 11 e 12 legge n. 516 del 1988; artt. 8 e 9 legge n. 517 del 1988; art. 11 legge n. 101 del 1989; artt. 8 e 9 legge n. 116 del 1995; artt. 10 e 11; legge n. 520 del 1995; art. 7 legge n. 126 del 2012; art. 12 legge n. 127 del 2012; art. 9 legge n. 128 del 2012; art. 6 legge n. 245 del 2012; art. 6 legge n. 246 del 2012). Quanto alle specifiche ragioni sottese all'introduzione di tale modello nella prima Intesa si veda **L. SCALERA**, *L'istruzione religiosa nell'Intesa con le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese*, in *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 833-844, mentre per i tratti distintivi fra la disciplina dell'insegnamento religioso prevista nelle Intese e quella delineata con l'Accordo del 1984 cfr. ampiamente **G. LONG**, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica» Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il



La questione sottesa alla domanda del ricorrente, pertanto, è quella della definizione delle concrete modalità di attuazione di un diritto fondamentale; un problema pratico della libertà che si riflette nel contenuto e nella effettività della libertà stessa<sup>19</sup>.

Significativamente, del resto, a ben guardare la lesione, nei fatti, del diritto di scelta (e, dunque, della natura facoltativa dell'ora di religione), è elemento costitutivo della *causa petendi* delle più significative controversie concernenti l'insegnamento cattolico.

Così può dirsi per il contenzioso sulle attività alternative all'ora di religione, posto che sia la loro obbligatorietà, sia la loro assenza sono state ritenute contrarie a un effettivo esercizio del diritto di scelta, in un caso per la modifica dell'oggetto della scelta (non più l'ora di religione, ma l'ora di religione in alternativa ad altro impegno scolastico residuale e obbligatorio); nell'altro caso per l'induzione all'insegnamento cattolico derivante dalla mancata organizzazione o compiuta definizione di altre opzioni<sup>20</sup>.

Così può dirsi, ancora, per il contenzioso sul credito scolastico, giacché l'inclusione del giudizio dell'insegnante di religione tra gli elementi rilevanti ai fini dell'attribuzione del credito è stata contestata quale elemento che condiziona la libertà di scelta, inducendo gli studenti a seguire un insegnamento confessionale in ragione del profitto scolastico<sup>21</sup>.

---

Mulino, Bologna, 1991, pp. 181-189; N. COLAIANNI, *Istruzione religiosa*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1996, vol. XVIII, Agg. V, pp. 1-3.

In generale, sull'interesse pubblico a garantire l'autodeterminazione dei singoli in materia religiosa S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 1986, pp. 44-56, come pure M. PARISI, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 139-155.

<sup>19</sup> Per considerazioni sul punto si veda F. FINOCCHIARO, *Aspetti pratici della libertà religiosa in uno Stato in crisi*, in *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, Giuffrè, Milano, 2002, t. II, pp. 1063-1080.

<sup>20</sup> Cfr. al riguardo e per una visione d'insieme: G. DALLA TORRE, *Religione e finalità della scuola. La polemica sull'ora alternativa*, in *Iustitia*, 1986, pp. 395-405; R. BERTOLINO, *Diritto di scelta dell'insegnamento della religione cattolica, divieto di discriminazione e ora alternativa nel sistema scolastico italiano dopo gli Accordi con le Chiese*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1988, I, pp. 12-37; N. DANIELE, *Le questioni di costituzionalità sugli insegnamenti alternativi alla religione cattolica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2, 1988, pp. 899-905; A. VITALE, *Corso di Diritto Ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 346-351; N. COLAIANNI, *Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica e condiziona la libertà di coscienza*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 11, 2013, pp. 1-21.

<sup>21</sup> Si veda sul punto: N. COLAIANNI, *La via italiana all'incertezza costituzionale: il caso*



#### 4 - Il quadro normativo d'immediato riferimento

Ciò detto, prima ancora di guardare alla decisione del giudice amministrativo e ai fini di una migliore comprensione della stessa, è necessario puntualizzare ulteriormente il quadro normativo d'immediato riferimento.

Segnatamente l'art. 9, n. 2, punto 3, dell'Accordo indica i *titolari* del diritto di scelta: gli studenti o i loro genitori; e *quando* e *come* il diritto deve essere esercitato: all'atto dell'iscrizione su richiesta dell'autorità scolastica. La norma concordata (e costituzionalmente protetta<sup>22</sup>) quindi, ancora oggettivamente la scelta al momento dell'*iscrizione*, tacendo su eventuali modifiche della scelta stessa.

Il n. 5, lett. a) e lett. b), del Protocollo addizionale stabilisce che le *modalità di organizzazione* dell'insegnamento della religione cattolica saranno indicate con successiva Intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana<sup>23</sup>.

Le intese successive precisano che, fermo il diritto di scegliere *ogni anno*, se avvalersi dell'insegnamento cattolico, la scelta, compiuta all'atto di iscrizione su richiesta dell'autorità scolastica, è *vincolante per l'intero anno scolastico* cui si riferisce e per i *successivi anni di corso ove prevista l'iscrizione d'ufficio*<sup>24</sup>. I tempi della scelta, sia per la sua realizzazione, sia per i suoi effetti, sono, quindi, inclusi fra gli aspetti attinenti all'*organizzazione dell'insegnamento*.

La legge n. 281 del 1986 - chiarendo il rapporto fra i titolari del diritto di scelta -, sancisce che nella scuola secondaria superiore la scelta spetta *agli studenti*, i quali compilano personalmente il modulo allegato

---

dell'ora di religione, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, pp. 1-10; S. PRISCO, *Il TAR Lazio e i docenti della religione cattolica. Osservazioni a prima lettura*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, pp. 1-13; P. CAVANA, *Insegnamento della religione e attribuzione del credito scolastico*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 39, 2010, I, pp. 171-183.

<sup>22</sup> Cfr. sul punto per tutti F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 11<sup>a</sup>ed., aggiornamento a cura di A. Bettetini, G. Lo Castro, Zanichelli, Bologna, 2012, pp. 122-126.

<sup>23</sup> Sulla valenza peculiare di quest'articolo del Protocollo che, modificando il regime previgente, fa sì che l'impianto organizzativo dell'insegnamento di religione cattolica sia deciso insieme da organi statali e autorità ecclesiastica si veda V. TOZZI, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, cit., p. 721.

In generale, sulla funzione integrativa e ampliativa svolta dal Protocollo rispetto all'Accordo principale cfr. da ultimo P. LILLO, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013, pp. 1-24.

<sup>24</sup> Cfr. artt. 2.1, lett. b), d.p.r. n. 751 del 1985, e d.p.r. n. 202 del 1990; art. 2.1, lett. b), d.p.r. n. 175 del 2012.



alla domanda d'iscrizione sottoscritta di poi, nel caso di minori, dai genitori<sup>25</sup>.

Da ultimo, la circolare ministeriale n. 28 del 2014, in continuità con le circolari precedenti<sup>26</sup>, specifica che, una volta compiuta, la scelta ha valore per *l'intero corso di studi*, salvo il diritto di modificarla, per l'anno successivo, entro il *termine delle iscrizioni* ed esclusivamente su *iniziativa degli interessati*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. legge 18 giugno 1986 n. 281- Sulle capacità di scelte scolastiche e di iscrizione delle scuole secondarie superiori -, art. 1.

Su tale legge, nata dalla volontà politica (espressa con la risoluzione della Camera dei deputati n.6-00074 del 16 gennaio 1986 - Impegni per il Governo in ordine alla applicazione della Intesa tra la Conferenza Episcopale Italiana e il Ministro della Pubblica Istruzione - in *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, IX Legislatura. Discussioni*, pp. 72-73) di consentire agli studenti della scuola secondaria superiore di scegliere personalmente se avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica e sul relativo dibattito cfr. **S. GHERRO**, *Sul diritto di scegliere l'insegnamento della religione cattolica*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, a cura di S. Gherro, Cedam, Padova, 1987, pp. 125-143; **S. BERLINGÒ**, *Istruzione religiosa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1993, vol. IX, p. 40; **N. COLAIANNI**, *Istruzione religiosa*, cit., p. 5.

Le modalità di scelta della legge n. 281 del 1986 sono poi sostanzialmente ribadite dall'art. 310 del d.l.g. n. 297 del 1994 - Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione - in [www.edscuola.it/delarchivio/delnorme](http://www.edscuola.it/delarchivio/delnorme).

<sup>26</sup> Al riguardo è di particolare rilievo la circolare ministeriale n. 174 del 2001, con la quale si introdusse una modifica nei moduli, volta a chiarire che la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento cattolico aveva effetto non solo per l'anno scolastico cui si riferiva, ma anche per i successivi anni di corso nei casi in cui era prevista l'iscrizione d'ufficio, compresi quindi gli Istituti comprensivi, salvo la possibilità di modificare la scelta compiuta l'anno precedente: cfr. in [www.edscuola.it/delarchivio/delnorme](http://www.edscuola.it/delarchivio/delnorme).

Quanto ai dati specifici relativi alla controversia in esame, la circolare n. 110 del 2007, per l'anno scolastico 2008 del 2009, stabiliva che la scelta aveva valore per l'intero ciclo di studi salvo il diritto di modificarla per l'anno successivo, mentre la circolare n. 17 del 2010, per l'anno scolastico 2010 del 2011, precisava che il diritto di modificare la scelta per l'anno successivo andava esercitato entro il termine delle iscrizioni: cfr. in [www.edscuola.it/delarchivio/delnorme](http://www.edscuola.it/delarchivio/delnorme).

<sup>27</sup> Cfr. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, circolare n. 28 del 10 gennaio 2014 - Iscrizione alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2014/2015 - in [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it).

Va peraltro rilevato che la disciplina degli effetti e dei tempi della scelta così delineata è parallela alla disciplina relativa alla dichiarazione di disponibilità all'insegnamento della religione cattolica resa dai docenti. Come precisato nella Nota MIUR dell'11 novembre 2012, n. 2989 (in [www.olir.it](http://www.olir.it)), infatti, tale dichiarazione va resa entro la scadenza prevista annualmente per la definizione degli organici e acquisisce validità per l'anno scolastico successivo, mentre entro la stessa data deve essere formulata l'eventuale revoca della disponibilità che produrrà i suoi effetti a partire dall'anno successivo.



Orbene, riconducendo le disposizioni ora indicate - poste da una pluralità di fonti unilaterali e pattizie di diverso livello -, al caso in esame, almeno tre considerazioni possono, subito, essere fatte.

La prima: chiedendo l'esonero il padre degli studenti modificava una scelta non sua, posto che, trattandosi di iscritti alla scuola secondaria superiore, la scelta era stata fatta personalmente dai figli i quali, pertanto, erano gli unici legittimati a cambiarla<sup>28</sup>.

La seconda considerazione: di per sé la richiesta del padre non trovava diretta corrispondenza nella specifica normativa vigente, né per i tempi, né per la forma e il contenuto. Secondo tale normativa, infatti - che non prevede esoneri da un insegnamento non (più) obbligatorio -, la scelta poteva essere cambiata (compilando l'apposito modulo) non a settembre, ma entro il mese di febbraio del 2011, e con effetti non immediati, ma a partire dall'anno scolastico 2011/2012.

La terza considerazione: il Dirigente scolastico aveva annullato il suo primo provvedimento e riammesso, di conseguenza, gli studenti alla frequenza dell'insegnamento confessionale, in applicazione delle procedure d'esercizio del diritto di scelta emerse dal suddetto quadro normativo<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Al riguardo due dati vanno considerati: per un verso sembra ormai pacifico che il diritto/dovere dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni, quale facoltà derivante (anche) dal diritto di libertà religiosa, deve essere esercitato nel rispetto delle inclinazioni e della libertà religiosa dei figli quale preminente interesse del minore (cfr. sul punto e a titolo indicativo **R. SANTORO**, *Diritti ed educazione religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2004, specialmente pp. 57- 78; **M.L. LO GIACCO**, *Educazione religiosa e tutela del minore nella famiglia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2007, pp. 1-2; **F. PETRONCELLI HÜBLER**, *Il diritto dei genitori nell'insegnamento scolastico della religione*, in *Diritto e religioni*, 2, 2008, pp. 102-108; **E. DICIOTTI**, *Il valore dell'istruzione, l'insegnamento della religione e le scuole confessionali nella Costituzione italiana*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 9, 2009, p. 135; **A. MAGINI**, *Responsabilità genitoriale ed educazione religiosa del minore*, in *Diritto e religioni*, 3, 2008, II, pp. 316-331; **P. LILLO**, *Libertà del minore nella sfera educativa e religiosa*, cit., pp. 275-302); per l'altro verso, nel caso di studenti iscritti alla scuola secondaria superiore, un'opposizione dei genitori alla scelta dei figli sarebbe semplicemente irrilevante per l'Amministrazione scolastica, giacché proveniente da soggetti non titolari del diritto di scelta: sul punto si veda **M. SALAZAR**, *Istruzione pubblica*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1993, vol. IX, p. 28.

<sup>29</sup> A prova della comune applicazione in tal senso delle suddette procedure si vedano ad esempio le *Indicazioni preliminari per le iscrizioni all'anno scolastico 2012del2013* della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia, nelle quali si precisa che il diritto di scegliere se avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica deve essere esercitato nei termini previsti e che le modifiche della scelta operate dopo i limiti temporali previsti per le iscrizioni sono illegittime (in [www.istruzione.lombardia.it](http://www.istruzione.lombardia.it)). Quanto all'impossibilità, alla luce della normativa vigente, di consentire agli studenti un esercizio



## 5 - Un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9, nn. 2 e 3, legge n. 121 del 1985: il risultato dell'esercizio del diritto di scelta è sempre revocabile

Alla luce di queste precisazioni, si può ora guardare alla decisione del TAR Molise, che, per il vero, accoglie il ricorso, ritenendo illegittimo l'atto impugnato.

Una essenzialmente, la ragione logico-giuridica di tale dispositivo: il giudice riconduce l'atto di scelta ai diritti ai quali esso è funzionale, identificati, nel caso, con il diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.) e con il diritto di manifestare il proprio pensiero (art. 21 Cost.).

Trattandosi di diritti assoluti e indisponibili, essi sarebbero violati qualora il risultato del loro esercizio non sia, sempre, revocabile. Da ciò, pertanto, l'illegittimità del provvedimento impugnato, che si risolve in una negazione di tale revocabilità.

Da ciò, ancora, una lettura *secundum constitutionem* dell'art. 9, nn. 2 e 3, dell'Accordo ritenuto, in quest'ottica, dal TAR, disposizione di natura meramente organizzativa, vincolante per la scuola, ma non per gli utenti<sup>30</sup>.

Da ciò, infine, un assioma pratico sancito dal giudice amministrativo: in quanto espressione di diritti costituzionalmente tutelati, la scelta di avvalersi (e, deve ritenersi, di non avvalersi) dell'ora di religione può essere modificata in qualsiasi momento dell'anno scolastico,

---

senza limiti del diritto di scelta si veda in dottrina **G. FELICIANI**, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Aggiornamenti sociali*, 2, 1986, pp. 93-94; **G. DALLA TORRE**, *La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, cit., p. 35.

Sui forti vincoli posti, in generale, all'operato dei Dirigenti scolastici dall'Intesa tra l'autorità scolastica e la Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche cfr. altresì **V. TOZZI**, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, cit., pp. 722-725. Proprio in ragione di tale carattere vincolante, del resto, con interrogazione parlamentare del 5 novembre 2008, i senatori Poretti e Perduca, chiesero al Ministro della Pubblica Istruzione di intervenire sulla disciplina del diritto di scelta, consentendo agli studenti di rivedere la propria opzione in qualsiasi momento dell'anno: in [www.senato.it](http://www.senato.it) - Atto n. 4-00763.

<sup>30</sup> Per un'interpretazione parzialmente opposta si veda tuttavia Cass. Civ. Sez. Un., 18 novembre 1997, n. 1143, cit., per la quale l'art. 9 della legge n. 121 del 1985 non regola direttamente l'attività della P.A, ma prende in considerazione in via primaria e diretta gli interessi dei cittadini in rapporto alla P.A.



cessando la frequenza dell'insegnamento (o accedendo allo stesso), senza conseguenze sulla carriera scolastica dello studente.

## 6 - Lo stemperamento del principio di autodeterminazione nelle disposizioni attuative dell'Accordo.

Trattasi di argomentazioni indubbiamente fondate, e già riscontrabili, per molti aspetti, in dottrina<sup>31</sup>.

Trattasi, ancora, di argomentazioni che enfatizzano il diritto di scelta e, dunque, la natura pienamente facoltativa dell'insegnamento cattolico, frequentato solo se liberamente voluto, senza l'obbligo di prestazioni alternative, e fino a quando lo si desidera.

Eppure, alcune osservazioni, vertenti su profili diversi, possono al riguardo essere fatte.

Una prima osservazione concerne il complesso assetto normativo che disciplina l'insegnamento cattolico.

Il criterio di legittimità invocato (con scopi opposti) dalle parti innanzi al TAR è, direttamente, l'art. 9, n. 2, dell'Accordo. Data tale disposizione, il giudice amministrativo ne trae, tra i diversi possibili, un significato ritenuto adeguato ai parametri costituzionali, compie, cioè, un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma neo-concordataria<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Sul diritto di scelta quale diritto esercitabile in qualsiasi momento dell'anno scolastico, revocando l'opzione compiuta, si veda, seppur con diversità di sfumature, **R. BERTOLINO**, *Laicità della scuola e insegnamento della religione nella società civile italiana dopo gli Accordi di Villa Madama*, cit., p. 25; **G. CIMBALO**, *Garanzie della libertà religiosa e insegnamento della religione nella scuola pubblica tra Concordato e Intesa con la Tavola Valdese*, in *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 186-195; **S. LARICIA**, *Identità religiosa e pluralismo giuridico. Le prospettive nella scuola*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Giuffrè, Milano, vol. II, t. I, 1991, p. 261; **S. DOMIANELLO**, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993, I, pp. 265-289; **V. PACILLO**, *L'insegnamento della religione cattolica concorre nell'attribuzione del credito scolastico. Con buona pace della libertà di coscienza*, in *il Corriere giuridico*, 10, 2010, pp. 1355-1362.

Quanto all'opportunità di ricondurre, in via interpretativa, le norme di derivazione pattizia sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche ai principi costituzionali, evitando ulteriori e rischiose contrattazioni bilaterali, cfr. **V. TOZZI**, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, cit., p. 729.

<sup>32</sup> Sul concetto d'interpretazione costituzionalmente orientata cfr. Corte cost. 20 luglio 1989, n. 456; Corte cost. 22 ottobre 1996, n. 356; Corte cost., 7 maggio 2008, n. 147 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), nonché da ultimo in dottrina: **F. MODUGNO**, *In difesa*





Tale interpretazione, però, contrasta, apertamente, con quanto specificato, sul punto, e nelle intese e nelle circolari amministrative. Come già accaduto per altre (connesse) questioni<sup>33</sup>, cioè, l'intreccio fra Accordo, intese e circolari, anziché consolidare e armonizzare il sistema, si risolve in una sua debolezza, giacché pone il problema della conformità tra norme amministrative e legge n. 121 del 1985<sup>34</sup> e, ancor oltre, il problema della conformità di quest'ultima alla Costituzione materiale.

Va però notato che, nel caso di specie, le norme amministrative risulterebbero difformi dall'Accordo non per il fatto di ancorare la scelta all'iscrizione - come di per sé previsto dall'Accordo stesso -, quanto per il fatto di estendere automaticamente gli effetti della scelta all'intero ciclo di studi, facendo ricadere *solo* sugli utenti l'onere di attivarsi per esprimere un diverso orientamento.

Posto, infatti, che l'iscrizione, anche quando avviene d'ufficio, è sempre annuale<sup>35</sup>, una corretta applicazione dell'Accordo dovrebbe comportare almeno l'obbligo per l'autorità scolastica di chiedere, comunque, ogni anno agli aventi diritto di ripetere la scelta, pena uno stemperamento del principio di autodeterminazione<sup>36</sup>.

---

*dell'interpretazione conforme a Costituzione, in Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti ([www.associazionedeicostituzionalisti.it/rivista](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/rivista)), 2, 18 aprile 2014, pp. 1-25.*

<sup>33</sup> Si pensi, per tutte, alla questione dell'obbligatoria frequenza per i non avvalenti delle materie alternative, sancita per la prima volta proprio con una circolare ministeriale, la n. 302 del 29 ottobre 1986 (in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, pp. 542-544) divenuta di poi l'elemento catalizzante del dibattito sull'insegnamento confessionale.

<sup>34</sup> Sul rapporto Accordo/Intesa e sui problemi posti da quest'ultima sia per i contenuti e la natura, sia per il modo della sua stipulazione e gli strumenti d'esecuzione, si veda a titolo indicativo: **L. MUSSELLI**, *La religione nella scuola pubblica. Problemi e prospettive dopo l'Intesa*, in *Rivista giuridica della scuola*, 7, 1986, pp. 333-338; **S. LARICCIA**, *Il dibattito su scuola, insegnamento, istruzione nei rapporti tra Stato e Confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1986, pp. 370-392; **N. COLAIANNI**, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 655-679; **G. DALLA TORRE**, *La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, cit., pp. 10-16; **A. FUCCILLO**, *Brevi considerazioni sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Salerno, 1990, pp. 575-585.

<sup>35</sup> Attualmente l'iscrizione non d'ufficio è prevista solo per la prima classe della scuola primaria e secondaria di 1° e 2° grado.

<sup>36</sup> Va invero rilevato al riguardo che la prima circolare ministeriale applicativa dell'Intesa, la n. 368 del 20 dicembre 1985, stabiliva che nell'approssimarsi dei termini di scelta prestabiliti i Capi di Istituto erano tenuti a far pervenire agli aventi diritto il modulo per esercitare ogni anno il diritto di scelta. La non compilazione e consegna di tale modulo da parte degli aventi diritto comportava l'automatica conferma della scelta



Detto altrimenti, il meccanismo - contestabile ma, comunque, rinvenibile nell'Accordo -, della richiesta di una scelta annuale<sup>37</sup>, risulta

---

effettuata in passato (in [www.edscuola.it/delarchivio/delnorme](http://www.edscuola.it/delarchivio/delnorme)). Ancora, occorre considerare che la citata legge n. 281 del 1986 prevede che in ogni scuola la scelta sia compiuta all'atto d'iscrizione per ogni anno scolastico, lasciando quindi supporre la necessità che la scelta avvenga ogni anno.

Tuttavia, il terzo comma dell'art. 310 del citato D.l.g. n. 297 del 1994, come rettificato, successivamente (in Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 1994), dispone, invece, che la scelta per la scuola primaria e la scuola media inferiore avviene all'atto di iscrizione non d'ufficio, cioè solo all'inizio di ogni ciclo scolastico, avendo poi valore per tutto il ciclo.

Al riguardo un'interrogazione parlamentare del 16 novembre 1995 invitava il Ministro della Pubblica Istruzione a intervenire a correzione e degli effetti di questa ultima norma e della prassi applicativa dell'Intesa, ritenuti contrari all'art. 9 della legge n. 121 del 1985. Il Ministro rispose sostenendo che l'estensione degli effetti della scelta iniziale all'intero ciclo di studi non violava la volontà degli studenti: cfr. *Camera dei Deputati. Interrogazione e risposta scritta del Ministro della Pubblica Istruzione sulla scelta annuale, all'atto di iscrizione, se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica*, 16 novembre 1995-21 febbraio 1996 (in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 1996, pp. 529-530).

<sup>37</sup> Per il vero, parte della dottrina ha posto in discussione lo stesso meccanismo della scelta delineato dalla normativa neo-concordataria, ritenendolo incongruente con la libertà di coscienza che dovrebbe tutelare, giacché un'opzione manifestata per iscritto, su richiesta dell'autorità scolastica, è intrinsecamente condizionata e viola il diritto a non rendere noti i propri intimi convincimenti (si veda in questo senso **R. BOTTA**, *Ora di religione. I corsi alternativi ledono i diritti soggettivi*, cit., p. 428; **P. BELLINI**, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 395-396, 407; **G.G. FLORIDIA**, **S. SICARDI**, *Dall'uguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo religioso e pluralità delle fonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 1989, II, pp. 1089-1091; **S. DOMIANELLO**, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, cit., pp. 252-289). Trattasi di un'argomentazione già emersa nell'iter di revisione del Concordato, quando, nella Relazione illustrativa al Presidente del Consiglio sulle proposte di modificazione del Concordato del 14 maggio 1982, si osservò che non si potevano obbligare i cittadini a dichiarazioni connesse con il fatto religioso che essi non volevano prestare (in *La Revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, cit., p. 201). Trattasi, ancora, di un'argomentazione riemersa in diverse controversie giudiziarie sorte (anche) a proposito dell'obbligo di manifestare una scelta all'atto di iscrizione (si veda ad esempio Pret. Roma, ord. del 28 aprile 1986, cit.; TAR Emilia Romagna, Sezione di Parma, 28 aprile 1987, n. 176, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 456-459; Pret. Milano, 15 febbraio 1990, n. 308, cit.).

Ciò posto, mentre sotto un profilo logico, la questione della non conformità a Costituzione delle modalità del diritto di scelta è preliminare al problema del momento in cui tale diritto, con quelle modalità, può essere esercitato, è evidente che entrambe le questioni ruotano intorno alla dialettica libertà fondamentali/esigenze organizzative. Dialettica che, nel caso della scelta sull'ora di religione, è stata definita dalla Corte di Cassazione, che ha considerato la necessità di una scelta all'atto di iscrizione, in sé non



alterato, in primo luogo, dalle vigenti norme applicative. E ciò, certamente, non (o non esclusivamente) in ragione di una politica filo-confessionale, posto che i vincoli d'esercizio della scelta si applicano sia agli studenti che intendono abbandonare l'ora di religione, sia agli studenti che, in corso d'anno, vorrebbero iniziare a frequentarla. L'esigenza che sembra prevalente, piuttosto, è quella, intrinseca all'agire amministrativo, di un'economia di gestione nel servizio erogato.

## **7 - La richiesta di esonero quale forma di obiezione di coscienza. Il valore della cultura religiosa e i suoi riflessi sull'oggetto del diritto di scelta**

Se il non lineare rapporto tra le fonti è uno dei problemi sottesi alla questione in esame, ulteriori osservazioni scaturiscono da una attenta considerazione della condizione scolastica dello studente avvalente che, in corso d'anno, vuole recedere dalla scelta fatta.

Al riguardo è utile prendere le mosse da alcuni passaggi delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale sulla normativa neo-concordataria relativa all'insegnamento di religione cattolica e, in particolare, sull'art. 9, n. 2, legge n. 121 del 1985.

In tali sentenze, infatti, la Corte, mentre nulla rileva sui previsti modi di esercizio del diritto di scelta: a) indica l'atto (iniziale) di scelta come il momento nel quale si realizza (ed esaurisce) l'esercizio del diritto di libertà religiosa degli studenti e/o dei loro genitori<sup>38</sup>; b) afferma che chi sceglie di avvalersi dell'insegnamento cattolico ha *l'obbligo scolastico* di frequentarlo<sup>39</sup>.

---

lesiva di diritti di libertà costituzionalmente garantiti, e ciò sia perché la scelta stessa è esercizio di una libertà fondamentale, sia perché le modalità di scelta sono finalizzate a soddisfare esigenze organizzative essenziali e prioritarie, e non a discriminare o schedare i dichiaranti: Cass. Civ. Sez. Un., 18 novembre 1997, n. 1143, cit. L'obbligo dei genitori di comunicare, all'atto d'iscrizione, la scelta per ragioni organizzative era peraltro già stato ritenuto ammissibile da TAR Lazio, sez. III, 30 marzo 1990, n. 617, in *Il Foro italiano*, 1990, III-16, c. 344, con nota di N. COLAIANNI, *Ora di religione e tempo- scuola*, cc. 333-338, e sostenuto in dottrina da R. BERTOLINO, *Diritto di scelta dell'insegnamento della religione cattolica, divieto di discriminazione e ora alternativa nel sistema scolastico italiano dopo gli Accordi con le Chiese*, cit., pp. 24-35.

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., nn. 8-9; Corte cost., 14 gennaio 1991, n. 13, cit., n. 4.

<sup>39</sup> Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., n. 9.

Il concetto di obbligo scolastico, fondato, anzitutto, nell'art. 34 Cost. e usualmente inteso quale diritto dovere di frequentare la scuola per il tempo previsto, è attualmente



Alla luce di questi passaggi argomentativi sembra, allora, possibile distinguere due momenti: un primo momento, antecedente la scelta, nel quale l'ora di religione è una proposta della scuola alla quale tutti gli studenti sono, parimenti, liberi di aderire o non aderire; un secondo momento, successivo alla scelta, nel quale l'ora di religione entra a far parte del percorso di studio di chi se n'avvale, diventa cioè, *per tali studenti*, una materia ordinaria e obbligatoria. Il che, oltre a essere frequentemente sostenuto in giurisprudenza<sup>40</sup>, trova riscontro nel fatto che tale materia è impartita da docenti di ruolo<sup>41</sup>, che valutano l'interesse con

---

definito quale diritto/dovere all'istruzione dalla legge n. 53 del 2003 - Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e formazione professionale: in [www.edscuola.it/archivio/norme](http://www.edscuola.it/archivio/norme).

Il principio per il quale l'insegnamento di religione cattolica, anche se facoltativo, una volta scelto deve essere obbligatoriamente frequentato, era già stato affermato nella Circ. Min. n. 95 del 25 novembre 1926, che lo sanciva con riferimento all'insegnamento religioso facoltativo nelle scuole secondarie (cfr. sul punto **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 222-223). Quanto al carattere auto vincolante della scelta, con la conseguente obbligatorietà di frequenza, esso è stato sostenuto anche per le materie alternative all'insegnamento della religione cattolica: così TAR Lazio, Sez. III, 30 marzo 1990, n. 617, cit., col. 344.

<sup>40</sup> Cfr., seppure con varietà di sfumature: Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 agosto 1988, n. 1006, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1989, pp. 115-129; Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2749, in *il Corriere giuridico*, 10, 2010, pp. 1351-1355; TAR Lazio, Sez. III, 12 novembre 1988, n. 1341, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, 1, pp. 138-143; TAR Lazio, Sez. III bis, 1 febbraio 2011, n. 00924, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

In dottrina, sull'ora di religione quale materia che concorre a determinare il tempo scuola degli alunni che se ne avvalgono, si veda per tutti **R. BOTTA**, *Ora di religione. I corsi alternativi ledono i diritti soggettivi*, cit., pp. 420- 424.

<sup>41</sup> Lo *status* giuridico degli insegnanti di religione cattolica è, infatti, definito dalla legge 18 luglio 2003, n. 186, che, rafforzando il profilo curricolare e istituzionale dell'insegnamento, ha istituito due distinti ruoli regionali, corrispondenti ai cicli scolastici e articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi e previsto l'accesso al ruolo per pubblico concorso: Sul punto si veda in dottrina **A. GIANNI**, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2004, pp. 381-397; **S.E. PIZZORNO**, *Il nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2004, II, pp. 196- 200; **P. CAVANA**, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione (L. n. 186 del 2003)*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 4, 2005, pp. 1314-1348; **A. TALAMANCA**, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione: bilanciamento tra impegni bilaterali ed equiparazione giuridica*, in *Diritto ecclesiastico e diritto costituzionale*, a cura di R. Botta, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pp. 329-333; **P. CONSORTI**, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009, pp. 1-34; **R. ASTORRI**, *I problemi relativi alla qualificazione professionale dei docenti di*



il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento e il profitto che ne ha tratto<sup>42</sup>, partecipano alle valutazioni collegiali periodiche e agli scrutini finali - con voto, eventualmente, anche determinante<sup>43</sup> -, e il cui giudizio, nel caso dell'attribuzione del credito scolastico, ha un'incidenza *uguale* a quella degli altri membri del consiglio di classe<sup>44</sup>. Orbene, se così è, è, intanto, evidente che, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice amministrativo, la cessazione della frequenza dell'ora di religione non potrà essere totalmente priva di ricadute (positive o negative) sulla carriera complessiva dello studente, dacché a una modifica della scelta compiuta da quest'ultimo non corrisponde, per sé, il venire meno del suddetto potere valutativo del docente di religione.

Non solo. Posto che lo studente che opta per l'insegnamento confessionale assume (almeno per un anno) l'obbligo scolastico di frequentarlo, la pretesa di sottrarsi a tale obbligo sembrerebbe configurarsi come una forma di obiezione di coscienza, intendendo quest'ultima come la pretesa di chi, nell'esercizio della libertà di coscienza, si sottrae a ogni precetto o obbligo giuridico ampiamente inteso<sup>45</sup>. È in quest'ottica concettuale del resto, che avrebbe senso qualificare la richiesta di lasciare

---

*insegnamenti religiosi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2012, pp. 15-35; **A. BETTETINI**, *Lo Status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2012, pp. 37-51.

<sup>42</sup> Cfr. art. 2, punto 2.7 d.p.r. n. 751 del 1985, come integrato dal d.p.r. n. 202 del 1990; art. 2, punto 2.8 d.p.r. n. 176 del 2012; artt. 205, comma 4, e 309, commi 3 e 4, D.lgs. n. 297 del 1994; artt. 2, comma 4, 4, comma 3, 6, commi 2 e 3, d.p.r. n. 122 del 2009.

<sup>43</sup> Cfr. art. 2, punto 2.7 d.p.r. n. 751 del 1985, come integrato dal d.p.r. n. 202 del 1990; art. 2, punto 2.8 d.p.r. n. 176 del 2012; art. 309, comma 4, D.lgs. n. 297 del 1994. Quanto all'incidenza della valutazione dell'insegnante di religione nelle deliberazioni da adottarsi a maggioranza in sede di scrutinio finale, mentre le norme suddette sanciscono che, in questo caso, se determinante, il voto dell'insegnante di religione diventa un giudizio motivato iscritto a verbale, un consolidato orientamento giurisprudenziale ha specificato che, anche nella forma di giudizio motivato, la valutazione dell'insegnante di religione ha carattere decisionale e costitutivo della maggioranza. Si veda in questo senso: TAR Puglia (Lecce), Sez. I, 5 gennaio 1994, n. 5, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 1995, pp. 856-859; TAR Sicilia, Sez. Catania, ord. del 19 settembre 1995, n. 2304 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Veneto, Sez. II, 11 dicembre 1998, n. 2466, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2000, p. 767; TAR Lombardia (Milano), Sez. II, 27 settembre 1999, n. 3064, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2000, p. 773; Consiglio di Stato, ord. cautelare, 3 dicembre 2004, n. 5822 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Veneto, Sez. II, 10 febbraio 2005, n. 2829, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>44</sup> Cfr. sul punto **B. SERRA**, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di lungo contenzioso amministrativo*, cit., pp. 23-27.

<sup>45</sup> Su questo concetto di obiezione di coscienza cfr. **F. VIOLA**, *L'obiezione di coscienza come diritto*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, 9, 2009, p. 169.



in corso d'anno l'insegnamento confessionale come una richiesta d'esonero, ammettendo, dunque, l'esistenza di un obbligo dal quale essere esonerati<sup>46</sup>.

In ogni caso, sia che si accetti questa prospettiva, sia che, invece, si ritenga che chi ha esercitato la scelta non ha oneri scolastici, essendo incondizionatamente libero di cambiare opzione in ragione del diritto a mutare le proprie credenze e appartenenze religiose, entrambe le interpretazioni sembrano presupporre che:

a) l'ora di religione possa essere voluta, esclusivamente, per ragioni di fede, richiedendo una predisposizione interiore differente da quella richiesta per le altre discipline;

b) l'insegnamento cattolico, impartito in conformità alla dottrina della Chiesa da insegnanti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica<sup>47</sup>, non sia qualificabile come una vera disciplina scolastica<sup>48</sup>.

È (anche) alla luce di questi presupposti, infatti, che l'istanza di chi, ritenendo l'insegnamento in contrasto con la propria libertà di coscienza, vuole smettere di frequentarlo appare incontestabile.

Parimenti, è sempre alla luce di tali presupposti che l'istanza di chi, rivendicando il diritto all'istruzione religiosa quale particolare aspetto del diritto di libertà religiosa, chiede di essere ammesso in corso d'anno alla frequenza dell'ora di religione, risulta ineludibile.

---

<sup>46</sup> La considerazione della richiesta d'esonero dall'insegnamento inizialmente scelto come una richiesta di sottrazione a un obbligo, non pone del resto il richiedente in una condizione di minore libertà rispetto a chi non si è avvalso dell'insegnamento già all'atto d'iscrizione. È anzi significativo al riguardo che, con riferimento all'obiezione di coscienza al servizio militare, la Corte costituzionale abbia affermato che il momento nel quale l'obiezione di coscienza è manifestata non costituisce un ragionevole criterio di discriminazione tra chi ha rifiutato da subito l'obbligo di leva e chi lo ha fatto a seguito di una iniziale esperienza di vita militare: Corte cost. 16-19 dicembre 1991, n. 467 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Per riflessioni sul parallelismo fra la natura facoltativa dell'insegnamento di religione cattolica e l'istituto dell'obiezione di coscienza si veda in dottrina **V. TURCHI**, *Insegnamento di religione ed esperienza giuridica. In particolare: la giurisprudenza costituzionale*, in *Archivio giuridico*, 214, 1994, II, pp. 232-233; **N. COLAIANNI**, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, cit., cc. 1339-1340; **S. RODOTÀ**, *Problemi dell'obiezione di coscienza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1993, pp. 64-65.

<sup>47</sup> Cfr. art. 5, lett. a) del Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985; artt. 1.1, 1.2, 4.1.b) d.p.r.n. 751 del 1985, e artt. 1.1, 1.2 e 4.1 d.p.r.n. 175 del 2012.

<sup>48</sup> Su questa visione dell'insegnamento di religione cattolica si veda per tutti TAR Lazio, Sez. III *quater*, 17 luglio 2009, n. 7076, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



Eppure, il profilo confessionale dell'insegnamento cattolico, evidenziato dai suddetti presupposti, non è l'unico presente.

È, infatti, parimenti evidenziabile il rilievo culturale dell'ora di religione, posto dall'art. 9, comma 2, della legge n. 121 del 1985 a fondamento della continuità della sua presenza nella scuola pubblica, ed esplicitato dalla Corte Costituzionale, per la quale individuato il *genus* valore formativo di ogni cultura religiosa, l'insegnamento di religione cattolica ne è la *species* per l'appartenenza dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico degli italiani<sup>49</sup>.

Detto altrimenti, l'insegnamento di religione cattolica, strutturato nel quadro delle finalità della scuola con dignità formativa e culturale pari a quella delle altre discipline e impartito nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni<sup>50</sup>, non è - almeno nella sua configurazione normativa - catechesi finalizzata a un percorso di fede, ma comunicazione di un sapere religioso volto al conseguimento di specifiche abilità<sup>51</sup>; quel sapere religioso che ha inciso, anche in forma dialettica, sulle categorie concettuali e culturali del popolo italiano<sup>52</sup>. Ora, se si ammette la valenza

---

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., n. 7.

Sulla possibilità di riconoscere, senza contraddizioni, un duplice valore, culturale e religioso, all'insegnamento cattolico - speculare, di fatto, a quello dei simboli religiosi -, si veda **B. SERRA**, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di lungo contenzioso amministrativo*, cit., pp. 17-18.

Sulla differenza fra insegnamento confessionale e insegnamento non confessionale di una religione si veda specificatamente **A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ**, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia. Insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*, cit., pp. 55-67.

<sup>50</sup> Cfr. art. 5, lett a) Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985; art. 1.1 e 4.1 d.p.r. n. 751 del 1985, art. 1.1 e 4.1 d.p.r. n. 175 del 2012.

<sup>51</sup> La differenza fra catechesi, quale esposizione ragionata di dogmi e principi di fede da fare propri, e insegnamento scolastico della religione cattolica, quale fatto culturale appare lucidamente delineata, *ex parte ecclesiae*, dalla Congregazione per l'Educazione Cattolica nella Lettera circolare n. 520 del 5 maggio 2009 (in [www.vatican.va](http://www.vatican.va)).

<sup>52</sup> L'incidenza della religione cattolica nella formazione dell'identità dello Stato italiano, ordinariamente accettata in dottrina quale causa giustificatrice dello spazio a essa attribuito nella scuola, (cfr. per tutti **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 443), è stata invero contestata evidenziando che l'identità nazionale è scaturita anche da un processo di opposizione ai principi del cattolicesimo (così **P. BELLINI**, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, cit., p. 411). Giusta quest'osservazione, essa tuttavia non ridimensiona l'incidenza del cattolicesimo e, ancor oltre, della dottrina ufficiale della quale è depositaria la Chiesa, che, anche nella sua funzione di polo dialettico, oggetto di reazione e contestazioni, ha influito sugli abiti sociali, le scelte politiche, gli istituti giuridici italiani. Quanto poi ai due dati fattuali, del progressivo e inarrestabile mutamento della composizione culturale e religiosa della



culturale e formativa dell'ora di religione - invero esplicitata dalle nuove indicazioni didattiche e linee guida contenute nell'ultima Intesa<sup>53</sup> -, la sua inclusione nelle finalità della scuola e la possibilità che essa sia impartita in modo dialogico, aperto alla critica e al confronto<sup>54</sup>, l'assoluta subordinazione, senza limiti procedurali o organizzativi, della frequenza di tale insegnamento alla volontà degli utenti appare stemperarsi.

In quest'ottica, infatti, potrebbe risultare meno immediato o stringente il rapporto tra l'esperienza dell'insegnamento e la violazione, a essa conseguente, della libertà di coscienza o, anche, meno immediato e

---

società italiana, dovuta ai fenomeni migratori, e del gap fra dottrina cattolica e vissuto dei singoli (sui quali si veda **R. MAZZOLA**, *Attualità ed inattualità di un progetto educativo: l'insegnamento della religione cattolica nel sistema scolastico pubblico italiano*, cit., pp. 59-63), essi, se rendono tangibile il contenuto pluralistico del concetto di cultura religiosa, per sé non cancellano il rilievo storico del cattolicesimo individuato dall'art. 9, comma 2, della legge n. 121 del 1985. Può peraltro essere significativo al riguardo che, mentre nella prima bozza dell'Accordo (1976) l'insegnamento cattolico era giustificato evidenziando l'appartenenza della grande maggioranza della popolazione italiana alla Chiesa cattolica (cfr. *La Revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, cit., pp. 462), questo criterio è stato di poi eliminato, a dimostrazione del fatto che il criterio quantitativo, in sé mutevole, non può essere utilizzato a sostegno o a detrimento dell'insegnamento.

Parimenti, è significativo che mentre nella seconda bozza (1977) si affermava che i principi del cattolicesimo fanno parte del *patrimonio spirituale* del popolo italiano (secondo quanto già previsto nei lavori della Commissione Gonella: in **G. SPADOLINI**, *La questione del Concordato. Con documenti inediti della Commissione Gonella*, cit., pp. 341-350) questo riferimento a un dato altrettanto mutevole e vulnerabile è venuto meno nelle stesure successive, nelle quali si considera, esclusivamente, l'appartenenza dei principi del cattolicesimo al *patrimonio storico* del popolo italiano (si vedano i testi delle bozze nel volume *La Revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, cit., pp. 462-463).

<sup>53</sup> Cfr. DPR del 20 agosto 2012, Allegato, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2013, pp. 547-557. Per considerazioni sul punto si veda **S. ATTOLLINO**, *La nuova qualifica dei docenti di religione: note a margine del D.P.R. n. 175 del 2012*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013, pp. 7-10.

<sup>54</sup> A titolo esemplificativo si vedano al riguardo le riflessioni sull'utilizzo, durante l'ora di religione, della Bibbia come testo scolastico con valenza storico-culturale di **R. BOTTA**, *Bibbia, Bibbie e insegnamento della religione nella scuola pubblica: profili sostanziali*, in *Corriere giuridico*, 2, 2009, pp. 253-256, nonché **F. TOMBOLINI**, *L'insegnamento della religione cattolica nella prospettiva interculturale e del dialogo interreligioso. Per una scuola che cambia*, Pontificia Università Lateranense, Roma, 2002.

Per un riconoscimento delle modalità didattiche aperte e inclusive poste in essere nei fatti dagli insegnanti di religione si veda **E. PACE**, *Un Concordato con la modernità*, cit., p. 19.

Ancora oltre, sulla possibilità che la comunicazione di un sapere religioso non si traduca, necessariamente, nell'imposizione di un modello vincolante ma, piuttosto, nell'educazione alla libertà di credere si veda **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento Edizioni, Palermo, 2012, pp. 373-380.





stringente il rapporto tra la frequenza dell'ora di religione e l'appartenenza confessionale dei discenti o dei loro genitori.

Del resto, mentre i programmi dell'insegnamento cattolico sono già noti, normalmente, al momento della scelta iniziale, se lo *jus poenitendi* dello studente è motivato, in corso d'anno, dalla modalità concreta con cui tali programmi sono svolti<sup>55</sup>, per la stessa ragione il diritto di non frequentare dovrebbe ammettersi, a rigore, nei confronti di qualsiasi insegnamento, come sembra emergere, fra l'altro, dal fatto che il rispetto della libertà di coscienza - da intendersi come diritto alla libera formazione della coscienza e diritto di agire in conformità a essa<sup>56</sup> -, e della scelta educativa delle famiglie è esplicitamente sancito, nella legislazione statale, quale limite e della azione formativa svolta da ogni docente<sup>57</sup> e della autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche<sup>58</sup>.

## 8 - Una ragionevole definizione del diritto di scelta

---

<sup>55</sup> Sulla considerazione, nei recenti orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, delle modalità di insegnamento quale elemento in grado di trasformare in indottrinamento la trasmissione di conoscenze oggettive si veda **A. CARACCIO, A. GIANFREDA**, *Libertà di coscienza e diritto di dispensa dall'insegnamento religioso nel sistema scolastico norvegese: il caso «Folgerø e altri c. Norvegia»*, cit., pp. 176- 177.

<sup>56</sup> Sulla riconducibilità della libertà di coscienza a questi due profili si veda fra i molti: **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, il Mulino, Bologna, 1992, pp. 215-302; **F. FINOCCHIARO**, *Libertà. VII) Libertà di coscienza e di religione - dir. eccl.*, in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, vol. XIX, pp. 1-15; **T. MARTINES**, *Libertà religiosa e libertà di formazione della coscienza*, in *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, coordinador I.C. Ibán, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1989, pp. 25-52; **G. CASUSCELLI**, *Il diritto a formare liberamente la coscienza: la libertà dalla paura*, *ibidem*, pp. 129-139; **L. MUSSELLI**, *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1994, vol. IX, pp. 215-231; **S. LARICCIA**, *Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Cedam, Padova, 2001, vol. I, pp. 319-335; **M. RICCA**, *Le religioni*, Laterza e Figli, Roma-Bari, 2004, pp. 136-149.

<sup>57</sup> Cfr. art. 2 d.l.g. n. 297 del 1994 - Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, cit.

<sup>58</sup> Cfr. art. 21, comma 9, legge n. 59 del 1977 - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa -, art. 4 DPR n. 275 del 1999 - Regolamento recante norme in materia di autonomia di Istituzioni scolastiche -; art. 1 legge n. 53 del 2003 - Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e formazione professionale (in [www.edscuola.it/delarchiviodelnorme](http://www.edscuola.it/delarchiviodelnorme)).



Quanto da ultimo osservato rende possibili altre due (convergenti) considerazioni sul diritto di scelta *ex art. 9, n. 2, legge n. 121 del 1985*.

La prima: se si guarda a due elementi esplicitamente richiamati nello stesso art. 9, e cioè il valore della cultura religiosa e la libertà di coscienza, non sarebbe impossibile sostenere che la libertà di scelta tutela non solo, o non necessariamente, la fede religiosa degli utenti, ma anche i loro convincimenti in tema di cultura e istruzione, garantiti dalla possibilità di includere o escludere l'acquisizione di determinate conoscenze dal proprio percorso formativo<sup>59</sup>. Un'interpretazione, questa, che farebbe apparire forse più naturale il dispiegarsi dell'esercizio della scelta secondo le dinamiche proprie dell'organizzazione scolastica, e la configurazione del diritto di scelta quale diritto condizionato nel suo esercizio da fattori gestionali e, dunque, non assoluto.

La seconda considerazione: anche ritenendo il diritto di scelta come esclusivamente e totalmente funzionale alla realizzazione di diritti assoluti e fondamentali - individuati dalla giurisprudenza negli artt. 19, 21 e 30 Cost., e garantiti, anzitutto, dall'art. 2 Cost. -<sup>60</sup>, ci si può chiedere se il fatto che la scelta sia consentita solo nei termini dell'iscrizione (e cioè annualmente) comporti, inequivocabilmente, una negazione o sostanziale compressione di tali diritti.

Difatti, anche se i diritti fondamentali sono il criterio ultimo di legittimità d'ogni atto e indirizzano l'azione dello Stato<sup>61</sup>, essi abbisognano

---

<sup>59</sup> Sul diritto di scelta quale espressione della libertà di coscienza intesa quale libera formazione della propria identità culturale si veda **R. BERTOLINO**, *Diritto di scelta dell'insegnamento della religione cattolica, divieto di discriminazione e ora alternativa nel sistema scolastico italiano dopo gli Accordi con le Chiese*, cit., p. 37. Specificatamente, sulla configurazione del diritto all'istruzione religiosa quale diritto non riconducibile, esclusivamente e totalmente, al diritto assoluto di libertà religiosa cfr. **M. TIGANO**, *L'«assolutezza» del diritto all'istruzione religiosa*, cit., pp. 92- 100.

<sup>60</sup> In questa sede il concetto di diritto fondamentale è equiparato al concetto di diritto inviolabile, come sostenuto in dottrina sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale (in questo senso **F. MODUGNO**, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 82-86). Non tutti gli autori, tuttavia, utilizzano tout-court quest'equiparazione: per un quadro generale sul punto **E. ROSSI**, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, vol. I, 2006, p. 44, specialmente nota 34. Per ulteriori precisazioni sul concetto di diritti fondamentale si veda a titolo indicativo: **G. PECES-BARBA MARTÍNEZ**, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1993; **P. GROSSI**, *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972, e *ivi* ulteriori indicazioni.

<sup>61</sup> Sul fondamento teorico dei diritti fondamentali quali limiti e vincoli alla legislazione e più in generale ai poteri pubblici cfr. per tutti **L. FERRAJOLI**, *Per una teoria dei diritti*



sempre di essere definiti e concretizzati attraverso la fissazione delle modalità del loro esercizio e dei limiti che derivano dalla loro natura relazionale, e, cioè, dal loro necessario contemperamento con altri diritti e interessi costituzionalmente protetti<sup>62</sup>.

Ma, se così è, - se cioè i diritti fondamentali e le facoltà in cui si concretizzano devono essere intesi in necessaria relazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti -, è allora possibile considerare l'annualità della scelta come una ragionevole concretizzazione del diritto di opzione. Nel caso dell'ora di religione, infatti, l'interesse che giustificerebbe un limite temporale per l'esercizio della scelta è agevolmente rinvenibile nell'esigenza di buon andamento dell'amministrazione sancita dall'art. 97 Cost., cosicché l'annualità della scelta regolerebbe e graduerebbe l'esercizio del diritto in modo che l'impulso dei singoli non pregiudichi la razionale organizzazione del servizio scolastico e gli interessi che la collettività annette a tale servizio.

Il che può sembrare ancor più plausibile alla luce di altri due elementi.

Il primo: il rilievo di esigenze organizzative essenziali e prioritarie nella definizione delle modalità della scelta dell'insegnamento cattolico è stato esplicitamente riconosciuto dalla Corte di Cassazione, per la quale tali modalità non violano diritti di libertà costituzionalmente garantiti<sup>63</sup>.

Il secondo elemento: la ragionevolezza dell'apposizione di limiti temporali all'esercizio della scelta può risultare dalla considerazione che

---

*fondamentali*, in *Diritto pubblico*, 1-2, 2010, specialmente pp. 141-174.

<sup>62</sup> Sulla naturale relazionale dei diritti fondamentali, di per sé non assoluti e illimitati, ma sottoposti ai limiti che derivano dalla vita sociale, al fine di garantire la loro praticabilità e, dunque, la globalità dei diritti, si veda con una varietà di prospettive: **F. VIOLA**, *L'obiezione di coscienza come diritto*, cit., pp. 179-187; **A. BALDASSARRE**, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, vol. XI, pp. 13-15; **P. LILLO**, *Diritti fondamentali e principi costituzionali*, in *Archivio Giuridico*, 121, 2001, II, p. 285; **J. CIANCIARDO**, *I limiti dei diritti fondamentali*, in *Ars interpretandi. Rivista di ermeneutica giuridica*, 7, 2002, pp. 217- 239; **A. VESPAZIANI**, *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Cedam, Padova, 2002; **V. CAIANIELLO**, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, 3<sup>a</sup> ed., Utet, Torino, 2003, pp. 155-159; **R. ALEX**, *Diritti fondamentali, bilanciamento, razionalità*, in *Ars interpretandi. Rivista di ermeneutica giuridica*, 12, 2007, pp. 45-55.

<sup>63</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. Un., 18 novembre 1997, n. 1143, cit. Si veda altresì al riguardo quanto già precisato alla nota 35.

In generale sull'esclusione delle questioni organizzative interne alla scuola dal campo di applicazione del diritto di libertà religiosa si veda Corte cost., 22 giugno 1992, n. 290, in *Il Foro italiano*, 1993, I, cc. 3226-3230, con nota di **N. COLAIANNI**, *Gli «inconvenienti di fatto» dell'ora di religione*.



tali limiti - anche a causa della non coincidenza fra catechesi e insegnamento di religione cattolica -, non dovrebbero produrre "un effetto devastante nei confronti della protezione della coscienza religiosa"<sup>64</sup>. Se, infatti, è vero che la Corte costituzionale ha sancito la priorità della libertà di coscienza nella scala di valori espressi dalla Costituzione italiana, è anche vero che nei giudizi concreti di legittimità la stessa Corte ha guardato agli effetti prodotti dalle leggi sulla libertà di coscienza, onde stabilire la conformità di tali effetti alla regola della ragionevole proporzionalità e della necessità della limitazione di un diritto inviolabile<sup>65</sup>.

## 9 - Osservazioni conclusive

Da quanto sin ora osservato emergono due plausibili interpretazioni dell'art. 9, nn. 2 e 3, della legge n. 121 del 1985: una prima interpretazione per la quale il diritto di scegliere o rifiutare l'insegnamento confessionale è incondizionatamente libero nel suo esercizio; e una seconda interpretazione per la quale l'esercizio di tale diritto può determinarsi in ragionevole contemperamento con altri interessi parimenti rilevanti. Queste interpretazioni possono poi tradursi in diverse valutazioni dell'assetto neo-concordatario e, ancora oltre, del rapporto scuola statale/religione.

Difatti - mentre il sistema scolastico italiano non ha mai previsto insegnamenti religiosi *inderogabilmente* obbligatori<sup>66</sup> - l'Accordo del 1984 supera il precedente regime dell'obbligatorietà con una soluzione oggettivamente mediata: l'insegnamento confessionale continua a far parte della scuola pubblica a fronte della sua facoltatività.

Ciò posto, l'interpretazione che enfatizza tale facoltatività ha, in definitiva, l'effetto di rimettere (solo) alla volontà del singolo la pratica tenuta del sistema, evidenziando la presenza nella scuola dell'insegnamento cattolico quale mero compromesso fra Chiesa e Stato, i cui limiti e contraddizioni emergono non appena il contenuto astratto di tale compromesso interagisce con l'esercizio concreto dei diritti fondamentali degli utenti, primo, fra tutti, il diritto di libertà religiosa

---

<sup>64</sup> Corte cost. 16-19 dicembre 1991, n. 467, n. 5 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>65</sup> Cfr. in particolare Corte cost., 6-18 luglio 1989 n. 409; Corte cost. 16-19 dicembre 1991, n. 467; Corte cost. 16-19 dicembre 1991, n. 467; Corte cost. 18 novembre-3 dicembre 1993, n. 422; Corte cost. 4-5 maggio 1995, n. 149 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>66</sup> Si vedano al riguardo i riferimenti storici di cui alle note 13 e 14.



come libertà dalla religione. Dal che una tendenziale qualificazione dell'insegnamento cattolico quale componente inessenziale ed episodica del sistema scolastico, ove parrebbe presente solo per ragioni storiche e convenienze politiche.

L'interpretazione che relaziona l'esercizio delle libertà dei singoli agli altri interessi coinvolti e all'assetto organizzativo nel quale tali libertà trovano svolgimento, può, invece, deporre - sotto questo specifico profilo - per la sostanziale plausibilità della soluzione neo-concordataria, evidenziando la possibilità di un'equilibrata interazione fra le suddette libertà e di un'efficace inclusione, nella scuola, di saperi religiosi.

Un'equilibrata interazione e inclusione che, per il vero, sembrano necessarie non solo nel caso specifico dell'insegnamento cattolico, posto che ogni apertura delle istituzioni pubbliche alla pluralità dei saperi religiosi passa attraverso l'esercizio della libertà dei singoli e presuppone la convinzione che tale apertura sia uno specifico interesse e compito dello Stato.

**Religious education between fundamental rights and organizational needs.  
Notes thirty years later the "Accordo di Villa Madama"**

**Abstract:**

The paper analyzes the contents and the various possible applications and interpretations of the right to choose whether or not to take religious teachings in Italian public school system