



**Sergio Ciatelli**

(professore incaricato di Legislazione scolastica nella Pontificia Università  
Lateranense, Istituto Superiore di Scienze Religiose "Ecclesia Mater")

**Sulla modifica della scelta di avvalersi o non avvalersi  
dell'insegnamento della religione cattolica. Un punto di vista scolastico\***

*About the Modification of the Choice to Attend or not Attend  
Teaching of Catholic Religion. A School Point of View \**

**ABSTRACT:** A recent judgement of the Judicial Administration has authorized the free modification of the choice to attend or not attend teaching of Catholic Religion in Italian schools, against the Concordat between Italian Republic and Holy See. The article discusses the judgement formally (highlighting a lack of jurisdiction) and on the substance (a confusion between a cultural and a cultic meaning of the teaching). In addition to institutional relations between State and Church, there are epistemological consequences on the nature of the same teaching.

**SOMMARIO:** 1. Attualità del problema - 2. La normativa sulle iscrizioni e la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica (Irc) - 3. Il caso in giudizio - 4. Sul difetto di giurisdizione - 5. Le motivazioni della sentenza: il richiamo alla libertà di culto - 6. Un Irc culturale o cultuale? - 7. Un bilanciamento poco equilibrato - 8. L'Irc come disciplina scolastica - 9. In attesa di revisioni.

## **1 - Attualità del problema**

Una recente sentenza del Tar della Lombardia<sup>1</sup> ha riportato di attualità la questione della possibilità di modificare la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica (Irc) al di fuori delle scadenze ordinarie. In realtà la questione è di attualità già da alcuni anni nelle scuole italiane, da quando un'analogo sentenza del Tar del Molise<sup>2</sup>

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

<sup>1</sup> Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sez. II, sent. 1° dicembre 2022, n. 1232.

<sup>2</sup> Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise, sez. I, sent. 5 aprile 2012, n. 289. Tra i numerosi commenti a questa sentenza si rinvia, per l'ampiezza delle considerazioni,



ha riconosciuto nel 2012 tale facoltà, ottenendo anche la conferma del Consiglio di Stato nel 2018<sup>3</sup>.

Questi pronunciamenti giurisprudenziali non hanno tuttavia inciso sulle istruzioni che ogni anno il Ministero dell'istruzione (oggi Ministero dell'istruzione e del merito) impartisce per regolamentare la fase delle iscrizioni alle classi iniziali dei diversi cicli scolastici<sup>4</sup>, al cui interno sono contenute le disposizioni relative alla scelta da effettuare sull'Irc, che coincide proprio con il momento delle iscrizioni.

Nonostante la posizione del Ministero, molti dirigenti scolastici (i quali sanno bene che le sentenze dei Tar valgono solo per il caso specifico e non possono essere estese arbitrariamente) si sentono incoraggiati ad accogliere le richieste sempre più numerose di studenti e genitori che intendono modificare in qualsiasi momento la scelta inizialmente compiuta. I casi di cui abbiamo notizia sono ogni anno parecchie decine: nell'arco dell'ultimo decennio possiamo quindi stimarli in diverse centinaia. Non è lecito, ovviamente, entrare nel merito delle motivazioni di tali richieste, che in linea di principio sono tutte da ricondurre al legittimo esercizio della libertà di coscienza, ma non si può tacere che la maggior parte delle istanze viene presentata nelle prime settimane dell'anno scolastico, come i due casi che sono stati oggetto di interventi della giustizia amministrativa.

L'atto con cui studenti o genitori scelgono di avvalersi o non avvalersi dell'Irc è senz'altro la fase più importante e delicata di tutta la gestione dell'Irc, in quanto proprio da questa scelta deriva l'esistenza dell'insegnamento. Va quindi esercitata la massima vigilanza sulla correttezza delle procedure, anche perché un difetto formale può minare in radice l'intero settore. Si comprende perciò l'attenzione che la giurisprudenza sta cominciando a prestare al problema, pur con tempi insolitamente lunghi (la convalida della citata sentenza del Tar del Molise è arrivata dopo ben sei anni) e con decisioni quanto meno discutibili, come si andrà ad argomentare più avanti.

La prassi di accogliere in corso d'anno le richieste di modifica della scelta di avvalersi o non avvalersi dell'Irc si è moltiplicata di fatto grazie al

---

a **B. SERRA**, *L'ora di religione tra diritti fondamentali ed esigenze organizzative. Annotazioni a trent'anni dall'Accordo di Villa Madama*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 20 del 2014.

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 15 marzo 2018, n. 4634.

<sup>4</sup> Il riferimento più recente, per le iscrizioni all'anno scolastico 2023-24, è la nota del Ministero dell'istruzione e del merito del 30 novembre 2022, prot. AOODGOSV 33071.



passaparola di genitori e dirigenti scolastici. Questi ultimi, di fronte all'alternativa tra il rispetto della norma (che impone precise scadenze) e il rischio di aprire un contenzioso sicuramente indesiderato con coloro che avanzano tali richieste, preferiscono accogliere le domande, contando sulla improbabilità di richiami o contenziosi di segno contrario. Difficilmente, infatti, il Ministero viene a conoscenza degli episodi e, nei casi di cui abbiamo avuto notizia, preferisce lasciar correre nonostante il mancato rispetto delle sue istruzioni, oltre che della legislazione di rango superiore. Altrettanto difficilmente c'è da attendersi un intervento dell'autorità ecclesiastica, ai suoi diversi livelli, la quale - *pro bono pacis* - non ha finora eccepito alcuna violazione della normativa concordataria, che invece a noi sembra sussistere.

Le considerazioni che seguono, pur cercando di muoversi sul piano giuridico, intendono dare spazio anche al contesto scolastico in cui la vicenda si colloca, non tanto per contrapporre le presunte ragioni della scuola a quelle del diritto quanto per le difficoltà e gli effetti perversi che derivano da questi pronunciamenti della giustizia amministrativa. Procederemo quindi soprattutto con un'analisi della sentenza più recente, condotta prevalentemente alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'Irc, spostando poi lo sguardo dal piano giuridico a quello epistemologico per interrogarci sull'identità dell'Irc, in quanto riteniamo che la modifica della scelta di avvalersi o non avvalersi di questa disciplina incida profondamente sulla sua natura nei termini in cui è stata definita dall'Accordo di revisione del Concordato. Per un Irc che si fonda ontologicamente sulla facoltatività non è infatti pensabile che una variazione nell'esercizio di questa facoltatività possa lasciare immune la natura dell'insegnamento, finendo così per tradire sia lo spirito che la lettera dell'ultimo Concordato.

Andiamo però con ordine e, prima di dare conto degli ultimi sviluppi, richiamiamo brevemente il quadro normativo che governa la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'Irc.

## **2 - La normativa sulle iscrizioni e la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'Irc**

Come è ampiamente risaputo, l'Accordo di revisione del Concordato lateranense ha introdotto la facoltatività dell'Irc legando la scelta di



avvalersene o non avvalersene “all’atto dell’iscrizione”<sup>5</sup>. La disposizione è ribadita dall’Intesa successivamente stipulata tra il Ministro dell’istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, in esecuzione del Protocollo addizionale all’Accordo di revisione concordataria. L’Intesa precisa infatti che

“la scelta operata su richiesta dell’autorità scolastica all’atto dell’iscrizione ha effetto per l’intero anno scolastico cui si riferisce e per i successivi anni di corso nei casi in cui è prevista l’iscrizione d’ufficio, fermo restando, anche nelle modalità di applicazione, il diritto di scegliere ogni anno se avvalersi o non avvalersi dell’insegnamento della religione cattolica”<sup>6</sup>.

L’Intesa ha dunque stabilito l’efficacia almeno annuale della scelta, come sembra logico attendersi per un ordinato funzionamento dell’attività scolastica. La prassi da tempo consolidata dell’iscrizione d’ufficio agli anni di corso successivi al primo ha fatto inoltre aggiungere che detta scelta sia effettuata solo in occasione dell’iscrizione al primo anno di ciascun ciclo, essendo essa parte integrante dell’iscrizione e dunque legata alla sua conferma automatica negli anni successivi. Negli ultimi tempi la prassi dell’iscrizione *on line* ha uniformato e sveltito la procedura, consentendo di distinguere nettamente tra l’iscrizione al primo anno di corso, che appunto viene fatta *on line* su una piattaforma predisposta dal Ministero, e quella agli anni successivi, che invece è gestita autonomamente dalla singola scuola senza coinvolgere l’utenza<sup>7</sup>.

Le disposizioni appena richiamate valgono solo per l’ordine primario e per i due gradi della secondaria, mentre nella scuola dell’infanzia la scelta sull’Irc va ripetuta ogni anno. La differenza può giustificarsi con il fatto che la conferma automatica coincide con un percorso didattico che va tendenzialmente frequentato nella sua interezza, come per tutte le discipline scolastiche, mentre nella scuola dell’infanzia

---

<sup>5</sup> Legge 25 marzo 1985, n. 121, “Ratifica ed esecuzione dell’accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell’11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede”, art. 9.2, ultimo comma.

<sup>6</sup> D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, “Esecuzione dell’Intesa tra l’autorità scolastica italiana e la Conferenza Episcopale Italiana per l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche”, 2.1.b. L’Intesa in questione è stata modificata una prima volta nel 1990 (D.P.R. 23 giugno 1990, n. 202) e una seconda volta nel 2012 (D.P.R. 20 agosto 2012, n. 175), ma il testo citato è rimasto sempre identico.

<sup>7</sup> Non mancano su questo aspetto casi di irregolarità da parte di scuole che rinnovano ogni anno la richiesta di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell’Irc, ma non intendiamo soffermarci in questa sede sulla questione.



non sussiste la stessa organicità curricolare, essendo questo ordine scolastico escluso dall'obbligo ed essendo quindi possibile frequentarlo anche a partire da un anno successivo al primo.

Nonostante la conferma d'ufficio negli ordini primario e secondario, è tuttavia consentito - in subordine - "scegliere ogni anno se avvalersi o non avvalersi" dell'Irc, proprio per assicurare un pieno rispetto della libertà individuale, che potrebbe maturare decisioni diverse in un periodo di tempo più lungo. Rimane però evidente che le Parti hanno condiviso che un anno scolastico, frequentato nella sua interezza, costituisce l'unità di misura minima per l'efficacia della scelta, ritenendolo un arco di tempo ragionevole per bilanciare i diritti soggettivi e le esigenze di funzionamento del servizio scolastico. Del resto, non solo per esigenze amministrative ma anche e soprattutto didattiche, tutta la scuola funziona sul ritmo temporale dell'anno scolastico e non è di norma prevista - fatti salvi motivi straordinari come quelli di salute - la possibilità di interrompere in qualsiasi momento la frequenza e/o riprenderla liberamente<sup>8</sup>.

La delicatezza della scelta sull'Irc ha finora suggerito di ridurre al minimo le istruzioni amministrative, che si limitano per lo più a ripetere senza commenti il disposto di Concordato e Intesa. Tuttavia, nella loro essenzialità, le periodiche circolari ministeriali sulle iscrizioni, nel ricordare che

"la scelta [di avvalersi o non avvalersi dell'Irc] ha valore per l'intero corso di studi e in tutti i casi in cui sia prevista l'iscrizione d'ufficio", fanno "salvo il diritto di modificare tale scelta per l'anno successivo entro il termine delle iscrizioni, esclusivamente su iniziativa degli interessati"<sup>9</sup>.

In altre parole, nel confermare la facoltà di modificare annualmente la scelta originaria, il Ministero fissa per tale richiesta la medesima scadenza

---

<sup>8</sup> Fermo restando l'obbligo di istruzione decennale di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 297, art. 1, comma 622°, ai fini della validità dell'anno scolastico la frequenza è obbligatoria per almeno tre quarti dell'orario annuale personalizzato. Tale obbligo non sussiste per la scuola primaria (D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, artt. 110-112), ma è vincolante per la scuola secondaria di I grado (D.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, art. 11, primo comma, e D.lgs. 13 aprile 2017, n. 62, art. 5, primo comma) e per la scuola secondaria di II grado (D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122, art. 14, settimo comma, e D.lgs. n. 62 del 2017, art. 13, secondo comma). Per entrambi i gradi della secondaria vale anche il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, art. 3, primo comma.

<sup>9</sup> Nota del Ministero dell'istruzione e del merito del 30 novembre 2022, prot. AOODGOSV 33071.



stabilita ogni anno per le domande di iscrizione (generalmente nel mese di gennaio, per valere dal 1° settembre successivo), aggiungendo che la richiesta di modifica va presentata “esclusivamente su iniziativa degli interessati”, per distinguerla dalla scelta di inizio ciclo, che sempre a norma di Concordato va fatta “su richiesta dell’autorità scolastica”.

Il quadro normativo sembra quindi sufficientemente chiaro e rigoroso nel determinare diritti e scadenze temporali. Ove l’esigenza di tutelare la libertà di coscienza individuale avesse suggerito di consentire la modifica della scelta in qualsiasi momento il Ministero avrebbe potuto dirlo, ma ancora prima avrebbero dovuto riconoscerlo le Parti che hanno sottoscritto rispettivamente il Concordato e l’Intesa.

L’intero assetto concordatario è passato al vaglio della Corte costituzionale, che nella nota sentenza n. 203 del 1989 ha convalidato l’assetto dato dal Concordato alla gestione dell’Irc, cogliendo l’occasione per riconoscere l’esistenza implicita nella Costituzione del principio supremo della laicità dello Stato, il quale “implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”<sup>10</sup>. E alla luce di questa definizione la Corte conclude che “la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l’insegnamento di religione cattolica”<sup>11</sup>.

In tale contesto è la facoltatività, definita a sua volta come una “figura di diritto soggettivo che non ha precedenti in materia”<sup>12</sup>, a legittimare la compatibilità costituzionale dell’Irc poiché “il principio di laicità è in ogni sua implicazione rispettato grazie alla convenuta garanzia che la scelta non dia luogo a forma alcuna di discriminazione”<sup>13</sup>. Per meglio comprendere il senso di quest’ultima affermazione va ricordato che il *thema decidendum* della sentenza della Consulta era proprio la presunta discriminazione che poteva derivare dall’esercizio della scelta di avvalersi o non avvalersi dell’Irc. Ed è da ritenere che rientri in una forma di possibile discriminazione il mancato riconoscimento della possibilità di cambiare idea e scegliere di non frequentare più le lezioni di religione cattolica inizialmente richieste, se tale facoltà fosse espressione dell’incomprimibile libertà di coscienza personale. Il silenzio in merito

---

<sup>10</sup> Corte cost., sent. 11 aprile 1989, n. 203, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>11</sup> Corte cost., n. 203 del 1989, cit., n. 7.

<sup>12</sup> Corte cost., n. 203 del 1989, cit., n. 8.

<sup>13</sup> Corte cost., n. 203 del 1989, cit., n. 8.



della Corte costituzionale va quindi ritenuto un'implicita approvazione dell'intera *governance* del settore.

### 3 - Il caso in giudizio

Per entrare ora nel merito della vicenda trattata dal Tar della Lombardia possiamo procedere a una sommaria ricostruzione dei fatti sulla base delle informazioni contenute nella sentenza stessa, notando che essa è stata preceduta da un'ordinanza intervenuta sullo stesso caso appena un mese prima<sup>14</sup>. Non è dato conoscere con precisione la tempistica degli eventi interni alla scuola, ma si deve ritenere che il caso si sia posto nelle prime settimane dell'anno scolastico 2022-23 in una classe IV di un liceo scientifico della Regione, in cui il genitore di uno studente minorenni ha presentato una richiesta di modifica della scelta iniziale di avvalersi dell'Irc, chiedendo di non avvalersene più.

Nel rispetto della normativa vigente<sup>15</sup> il dirigente scolastico ha respinto la richiesta, giustificando il diniego con la tardiva presentazione dell'istanza, ma gli interessati hanno promosso ricorso per annullare la decisione della dirigenza. Con l'ordinanza citata il Tar ha accolto il ricorso all'inizio di novembre 2022 e ha assegnato all'Amministrazione scolastica quindici giorni di tempo dalla notifica per adottare un nuovo provvedimento di accoglimento della richiesta. Il dirigente scolastico non ha ottemperato all'ordinanza nei termini prescritti e quindi il Tar è intervenuto con la successiva sentenza, accogliendo la domanda del ricorrente.

Da un punto di vista procedurale si può incidentalmente notare che nelle scuole secondarie di II grado la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'Irc è posta in capo allo stesso studente, ancorché minorenni<sup>16</sup>, ma per la costituzione in giudizio è intervenuto il genitore, proprio per la minore età del figlio. Non è possibile evincere dalla ricostruzione dei fatti se la richiesta di modifica della scelta sia stata presentata dallo studente stesso,

---

<sup>14</sup> Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sez. II, ordinanza 3 novembre 2022, n. 772.

<sup>15</sup> Oltre alle disposizioni di rango superiore già richiamate, per le iscrizioni all'anno scolastico 2022-23 valeva la nota del Ministero dell'istruzione del 30 novembre 2021, prot. AOODGOSV 29452, il cui contenuto è identico a quello sopra riportato della nota relativa all'anno successivo.

<sup>16</sup> Legge 18 giugno 1986, n. 281, "Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori".



come sarebbe stato corretto, o dal genitore, che in questo caso non aveva motivo di sostituirsi al figlio. Naturalmente nulla viene detto delle eventuali motivazioni poste alla base della richiesta, motivazioni che comunque non sono necessarie in quanto è da escludere che in materia possa esservi una potestà discrezionale dell'Amministrazione, dal momento che la scelta ricade entro l'esercizio di libertà costituzionalmente garantite, per tacere della legislazione sulla cosiddetta *privacy*.

Può essere utile osservare che il caso si presenta quasi negli stessi termini del precedente episodio esaminato dal Tar del Molise dieci anni prima. Anche in quell'occasione si trattava di un istituto di istruzione secondaria superiore, in cui i genitori avevano presentato anch'essi richiesta di "esonero" dall'Irc per i loro due figli alla fine di settembre; il dirigente scolastico aveva in un primo momento accolto la domanda ma il giorno dopo aveva revocato la sua autorizzazione. Anche in quel caso erano state contestate le motivazioni addotte dal dirigente per la revoca della primitiva autorizzazione, le quali facevano leva sulla natura non catechistica dell'Irc (che quindi non solleverebbe problemi di coscienza) e sul ritardo con cui era stata presentata la domanda. Trascurando la discussione della prima motivazione, decisamente fuori bersaglio, il Tar ammetteva la liceità del ritardo nella presentazione dell'istanza con la natura meramente organizzativa della scadenza fissata per la scelta, come deriverebbe ancora una volta da una lettura costituzionalmente orientata, non potendo quella scadenza comprimere diritti costituzionalmente tutelati. Stupisce infine che l'autorizzazione al cambio della scelta era anche motivata dal fatto che ciò non arrecava "alcun pregiudizio sul profitto scolastico", condizione assolutamente estranea all'oggetto del contendere.

Solo dopo sei anni, a probabile testimonianza dell'imbarazzo dei giudici di Palazzo Spada nell'affrontare l'argomento, arrivava la decisione del Consiglio di Stato sull'appello interposto dall'Amministrazione, nella quale veniva confermata la sentenza di primo grado principalmente perché l'Irc è un insegnamento

«impartito in conformità alla dottrina della Chiesa», sicché si pone, all'evidenza, un problema di libertà di coscienza e di religione per gli alunni non aderenti a tale dottrina, non attenendo l'insegnamento in questione genericamente alla sfera culturale e non essendo esso assimilabile agli altri insegnamenti»<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 15 marzo 2018, n. 4634. La citazione interna è tratta dal testo dell'Intesa (D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, 4.1.b, rimasto identico anche nella revisione di cui al D.P.R. 20 agosto 2012, n. 175, 4.1). Per una valutazione critica, a nostro



Come si vedrà nel prosieguo, le motivazioni della giustizia amministrativa in entrambi i gradi di giudizio appaiono errate e tutt'altro che "costituzionalmente orientate". Ma torniamo ora all'ultima sentenza del Tar della Lombardia, che di fatto ripete in gran parte quanto già espresso nell'ordinanza precedente, consentendo quindi di valutare insieme i due pronunciamenti.

#### 4 - Sul difetto di giurisdizione

Prima di entrare nel merito delle motivazioni della sentenza è il caso di soffermarsi sulle eccezioni procedurali, risolte in maniera a dir poco disinvoltata dal giudice amministrativo. Si tratta soprattutto del difetto di giurisdizione, che a nostro parere costituisce un errore che finisce per inficiare tutto il dispositivo del giudizio.

La questione riguarda infatti disposizioni derivanti da una normativa concordataria, che non può essere modificata unilateralmente da una delle due Parti (e la magistratura amministrativa è un potere dello Stato) con un'interpretazione che supera la lettera degli Accordi e derubrica l'intera procedura di scelta, posta sotto l'egida della libertà di coscienza individuale e della responsabilità educativa dei genitori, a questione meramente organizzativa. In realtà, se la responsabilità dei genitori è espressamente menzionata dalla Costituzione (art. 30), non altrettanto si può dire per la libertà di coscienza che non figura mai testualmente nella nostra Carta fondamentale, pur potendola ricondurre agli articoli 2 e 19 Cost. e fermo restando che la si può considerare come «diritto "naturale" primordiale ed essenziale»<sup>18</sup> che non richiede nemmeno di essere citato per la sua assoluta autoevidenza. Più in dettaglio può essere utile notare che non viene richiamata dal Concordato la specifica libertà di religione ma la più generica libertà di coscienza<sup>19</sup>.

Se siamo in presenza di diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost.) la competenza dovrebbe ricadere sul giudice ordinario, dal momento che non si può degradare un diritto soggettivo a mero interesse legittimo in

---

parere pienamente condivisibile, della sentenza del Consiglio di Stato si veda **A. BETTETINI**, *La legittimità giuridica dell'IRC nella scuola italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2020.

<sup>18</sup> **P. BARILE**, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 63.

<sup>19</sup> Sul rapporto tra libertà di coscienza e libertà di religione è efficace la sintesi di **P. CONSORTI**, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari-Roma, 2020, pp. 75-77.



una procedura amministrativa. Lo aveva riconosciuto a suo tempo la Corte costituzionale con la citata sentenza n. 203 del 1989<sup>20</sup>, nonché - tanto per citare un altro esempio - la Corte di Cassazione, in una diversa ordinanza sul diritto di asilo<sup>21</sup>.

Già nell'ordinanza di un mese prima, invece, il Tar della Lombardia aveva dichiarato la propria giurisdizione e competenza in materia. Nella sentenza successiva, nonostante l'Amministrazione resistente avesse formalmente eccepito il difetto di giurisdizione, il giudice rigettava l'eccezione appellandosi, in maniera del tutto singolare, a una sentenza della Corte di Cassazione<sup>22</sup>, che appare del tutto incongrua in quanto fa rientrare nella potestà organizzatoria dell'istituzione scolastica la facoltà di inserire lezioni di educazione sessuale nell'insegnamento delle scienze naturali. Da ciò deriverebbe per il Tar che, "*mutatis mutandis*", il medesimo criterio possa essere applicato anche all'Irc. È però evidente la natura del tutto diversa degli insegnamenti posti a confronto, dato che l'educazione sessuale può rientrare per sua natura nell'insegnamento delle scienze naturali, che sono una disciplina autonomamente costituita dal legislatore nel curriculum scolastico, mentre l'Irc è il risultato di un Accordo sovraordinato, che impone allo Stato di assicurarne lo svolgimento, come riconosciuto dalla Corte costituzionale prima citata<sup>23</sup>, alle condizioni stabilite dallo stesso Concordato, del quale deve essere preso l'intero testo e non solo una parte.

A nostro parere, come abbiamo argomentato nel paragrafo precedente, va contestata la concezione della natura meramente

---

<sup>20</sup> Corte cost., sent. 11 aprile 1989, n. 203: "versandosi in materia di diritto soggettivo, qual è il diritto di avvalersi o di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica, non è contestabile la giurisdizione del giudice ordinario, né può assumere rilevanza in questa sede il possibile contenuto del provvedimento di urgenza che il giudice a quo potrebbe adottare". L'affermazione è ribadita anche nella successiva sent. 11 gennaio 1991, n. 13, della stessa Corte.

<sup>21</sup> Cass., sez. un. civili, ord. del 16 gennaio 2009, n. 19393: "In conclusione, la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost. esclude che dette situazioni possano essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo [...]. La giurisdizione sui diritti umani fondamentali, in mancanza di una norma espressa che disponga diversamente, spetta al giudice ordinario".

<sup>22</sup> Cass., sez. un., sent. 5 febbraio 2008, n. 2656.

<sup>23</sup> Cfr. Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203: "lo Stato è obbligato, in forza dell'Accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica".



organizzativa della scadenza fissata per la scelta sull'Irc. Se è vero che la sottrazione di uno studente dall'insieme di coloro che hanno scelto di avvalersi dell'Irc non impedisce a tutti gli altri di continuare a seguire quelle lezioni, non si può non rilevare che si tratta di una situazione meramente contingente, legata al fatto che uno solo ha presentato tale richiesta. È questo il risultato dell'aver impostato la questione in termini di interessi legittimi (rispetto ai quali, a parere del Tar, non vi sarebbero controinteressati) e non di diritto soggettivo, come abbiamo detto poco sopra. Nel caso in cui, infatti, più di uno studente presentasse la medesima richiesta, o addirittura la presentassero tutti, è evidente che l'organizzazione scolastica ne risentirebbe pesantemente, con lesione dell'art. 97 Cost., che impone il buon andamento dell'Amministrazione. Senza contare che, ovviamente, la modifica della scelta sull'Irc potrebbe essere presentata in entrambe le direzioni, sia nel senso di non volersi più avvalere dell'insegnamento già scelto sia nel senso di voler iniziare ad avvalersene dopo un precedente rifiuto. In entrambi i casi ne deriva una situazione ingestibile per la scuola tanto sul piano organizzativo quanto su quello didattico, non potendosi più prevedere il numero degli allievi interessati e la stessa necessità di assicurare il servizio se le scelte sono perennemente revocabili e quindi possono essere modificate anche più volte nel corso dello stesso anno scolastico<sup>24</sup>. Il problema va quindi ricondotto sul terreno delle questioni di principio, senza fermarsi a considerare effetti contingentemente limitati.

Il nodo giuridico ed epistemologico sta tutto nella natura *culturale* o *cultuale* dell'Irc: il Concordato va esplicitamente nella prima direzione con la fondazione dell'insegnamento sul "valore della cultura religiosa"; i giudici del Tar della Lombardia scelgono invece di ricondurre letteralmente l'Irc a un fatto culturale, come si vedrà nell'analisi più dettagliata delle motivazioni.

## 5 - Le motivazioni della sentenza: il richiamo alla libertà di culto

Entrando ora nel merito delle motivazioni addotte dalla sentenza in esame, si può anzitutto rilevare come il giudice amministrativo parli sistematicamente di richiesta di "esonero" dall'Irc, adottando -

---

<sup>24</sup> Parla di un paradossale sistema di *sliding doors* per l'Irc P. CAVANA, *Tra istanze di riforma e fughe in avanti giurisprudenziali: il Consiglio di Stato e l'„esonero“ dall'ora di religione in corso d'anno*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2019.



esattamente come il Tar del Molise e il Consiglio di Stato nel caso precedente - una terminologia risalente al quadro normativo veteroconcordatario, del tutto superato dalla revisione del 1984. Non è però il caso di soffermarsi più del necessario su questa scelta lessicale che, lungi dal documentare una trattazione non aggiornata della materia, può essere interpretata come un uso generico del vocabolo, da intendere come dispensa dall'obbligo assunto con la scelta di avvalersi dell'Irc, correttamente compiuta nei termini.

Il Concordato del 1984, parlando ogni volta con apparente pedanteria di "avvalersi o non avvalersi" dell'Irc, ha voluto porre sullo stesso piano tanto la scelta positiva quanto quella negativa, non potendosi più quindi considerare privilegiata una delle posizioni (nella fattispecie quella di frequentare le lezioni di religione)<sup>25</sup>. Era questa invece la condizione dell'insegnamento religioso definito dal Concordato del 1929, rispetto al quale era possibile chiedere formalmente una dispensa (o esonero, nel linguaggio corrente), secondo la disciplina fissata, in attuazione di quel Concordato, da una legge del 1930, peraltro ormai abrogata<sup>26</sup>.

A prescindere da queste improprietà terminologiche, l'aspetto a nostro parere più rilevante nelle motivazioni della sentenza è il riferimento alla libertà di culto quale principio dirimente sulla questione. L'Amministrazione scolastica viene infatti accusata di aver adottato

"una interpretazione della normativa non costituzionalmente orientata giacché il diritto alla libertà di culto, sancito dagli artt. 3 e 19 Cost., sarebbe violato dalla fissazione di termini perentori per

---

<sup>25</sup> Riteniamo perciò di non potere condividere l'opinione diffusasi nei primi anni di attuazione del regime neoconcordatario circa la possibilità di interpretare come volontà di non avvalersi dell'Irc la scelta di non esprimere alcuna opzione. Rimane testimonianza di questa interpretazione la Circolare del Ministero della pubblica istruzione del 29 ottobre 1986, n. 302, che contemplava anche il caso di "coloro che comunque non abbiano dichiarato di avvalersi del menzionato insegnamento". A favore del rifiuto di esercitare obbligatoriamente la scelta si schieravano per esempio: **G. FELICIANI**, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Aggiornamenti sociali*, 1986, 2, pp. 701-12; **A. GIANNI**, *L'istruzione religiosa nelle scuole italiane. La nuova normativa secondo gli accordi tra Stato e confessioni religiose*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo, 1991, p. 25; **ID.**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1997, p. 71.

<sup>26</sup> Legge 5 giugno 1930, n. 824, "Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica", art. 2. La legge è stata abrogata dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.



effettuare la scelta in ordine al se frequentare o meno la c.d. ora di religione”.

Il conflitto sarebbe cioè tra un principio indiscutibilmente incompressibile come la libertà di culto e il richiamo a scadenze che non dovrebbero essere considerate perentorie ma semplicemente ordinarie.

Come è noto, però, contrariamente a quanto sostenuto dal Tar della Lombardia, la libertà di culto non figura mai nella determinazione del quadro giuridico concordatario che definisce l'attuale Irc, né viene mai citata nella giurisprudenza costituzionale. Si può sostenere che un principio generale non cessa di valere solo per il fatto di non essere citato espressamente, ma nella fattispecie appare quanto mai inappropriato (e forse strumentale alle conclusioni desiderate) proprio il riferimento al culto. A meno che, ancora una volta con uno estensivo del linguaggio, non si voglia utilizzare il culto come espressione generica per indicare tutto ciò che riguarda la sfera religiosa. Ma, se è vero che il culto appartiene alla religione, non è altrettanto vero che ogni contenuto o evento religioso sia classificabile come culturale: sono atti di culto una liturgia o una preghiera, ma non lo sono la teologia o la Sacra Scrittura, pur essendo tutti questi oggetti indiscutibilmente di natura a vario titolo religiosa. Il nodo sembra essere soprattutto di carattere epistemologico e merita di essere almeno rapidamente approfondito.

## 6 - Un Irc culturale o culturale?

A norma di Concordato, la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'Irc è compiuta “nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori”<sup>27</sup>. Ora, lasciando da parte la responsabilità educativa dei genitori, che in questa sede riteniamo di poter trascurare, ci sembra che la libertà di coscienza sia sovraordinata alla libertà di culto, come la causa precede l'effetto, dal momento che sono le libere convinzioni personali, frutto della libertà di coscienza, a motivare gli eventuali atti di culto. Il riferimento alla libertà di coscienza, espressamente citata dal Concordato, sarebbe stato quindi senz'altro più appropriato; senza contare che appare difficile rubricare come atto di culto una disciplina scolastica, che sempre a norma di Concordato si svolge “nel quadro delle finalità della scuola”.

---

<sup>27</sup> Legge 25 marzo 1985, n. 121, art. 9.2, secondo comma.



Potremmo chiederci quali siano le finalità della scuola al cui interno deve collocarsi l'Irc neoconcordatario, ma la risposta sarebbe quanto mai lunga e articolata. Basti qui limitarsi a qualche sommario ma impegnativo riferimento alla Costituzione, dalla quale si evince anzitutto la finalità del "pieno sviluppo della persona umana" (art. 3) e la condizione specifica della scuola, che deve essere "aperta a tutti" (art. 34). In entrambi i casi si tratta di principi che impediscono di svolgere a scuola attività che - come un atto di culto - possano escludere qualcuno. La libera scelta di avvalersi o non avvalersi dell'Irc è invece un atto libero con cui si decide di sfruttare un'opportunità formativa aperta a tutti per favorire il pieno sviluppo della personalità di ciascuno<sup>28</sup>.

Il problema si può per molti aspetti ricondurre alla natura della scelta sull'Irc, che può essere suscettibile di letture diverse: da un lato, come espressione di una confessionalità dell'Irc non solo oggettiva ma anche soggettiva, c'è infatti chi vi vede la manifestazione di una posizione religiosa personale o familiare; dall'altro, a supporto di una natura essenzialmente scolastica della scelta, c'è chi la considera solo un'opzione educativa di carattere culturale. A nostro parere non vi sono dubbi che debba prevalere la seconda interpretazione, sostenuta da tutto l'apparato normativo e dalla giurisprudenza più autorevole, mentre la prima posizione si riscontra solo in dottrina e in qualche sporadica affermazione giurisprudenziale.

Il discorso viene dunque a spostarsi sullo statuto epistemologico dell'Irc, se cioè esso sia un insegnamento destinato ai cattolici o una proposta scolasticamente aperta a tutti. L'alternativa è, come già anticipato, tra una impostazione *cultuale* e una *culturale*. Detto diversamente, in termini più impegnativi, si tratta di decidere se la scelta dell'Irc sia una questione di fede o di religione (la prima appartenente alla sfera personale, la seconda espressione anche di una dimensione sociale e oggettivamente esaminabile). Per evitare di procedere per grossolane approssimazioni su una materia tanto delicata e complessa, conviene fermarsi qui e non aprire la discussione sui rapporti tra fede e religione, limitandoci ad alcune considerazioni di carattere prevalentemente giuridico.

A sostegno della tesi della confessionalità oggettiva e soggettiva dell'Irc è l'innegabile fondazione concordataria (e dunque quanto meno ancipite) della disciplina, nonché il fatto che nel Protocollo addizionale e

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento sulle finalità della scuola si veda **S. CICATELLI**, *Introduzione alla legislazione scolastica per insegnanti*, Scholé, Brescia, 2020, pp. 71-74.



nell'Intesa si parla espressamente di "conformità alla dottrina della Chiesa"<sup>29</sup>. Da ciò alcuni fanno derivare la natura confessionale non solo dell'insegnamento (cosa ovvia) ma della stessa scelta, che sarebbe rivelatrice dell'appartenenza religiosa di chi la compie<sup>30</sup>. Anche nella giurisprudenza compaiono affermazioni, tuttavia minoritarie, circa la corrispondenza tra l'Irc e la fede personale di chi se ne avvale<sup>31</sup>.

Viceversa, a sostegno della natura laicamente scolastica dell'Irc si può invocare non la forma ma il contenuto dell'Accordo di revisione del Concordato, che fonda l'esistenza della disciplina sul "valore della cultura religiosa" e in nessuna sua parte richiede l'adesione personale ai contenuti del cattolicesimo da parte di chi sceglie di avvalersi dell'Irc. In dottrina la scelta che tutti sono chiamati a compiere non è generalmente considerata espressione di appartenenza religiosa<sup>32</sup>, ma solo richiesta di formazione culturale nella materia religiosa<sup>33</sup>. Anche la giurisprudenza si schiera in maniera ampiamente maggioritaria su questa posizione<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Protocollo addizionale, n. 5, a). La formula ritorna identica in D.P.R. 20 agosto 2012, n. 175, 4.1.

<sup>30</sup> Si vedano, per esempio: **P. BELLINI**, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 395-415; **S. DOMIANELLO**, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993, I, p. 257; **D. FERRARI**, *Status giuridico e credenze individuali: il caso dell'ora di religione a scuola*, in A. MANTINEO, D. BILOTTI, S. MONTESANO (a cura di), *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 110.

<sup>31</sup> Per esempio Tar del Lazio, sez. III quater, sent. 6 maggio 2009, n. 7076, che in materia di valutazione afferma che "un insegnamento di carattere etico e religioso, strettamente attinente alla fede individuale, non può assolutamente essere oggetto di una valutazione sul piano del profitto scolastico, proprio per il rischio di valutazioni di valore proporzionalmente ancorate alla misura della fede stessa". La sentenza è stata però riformata dal Consiglio di Stato, sez. VI, decisione 16 marzo 2010, n. 2749.

<sup>32</sup> Si vedano per esempio: **G. FELICIANI**, *La nuova normativa*, cit., pp. 93-94; **G. DALLA TORRE**, *La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in S. GHERRO (a cura di), *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, Cedam, Padova, 1987, p. 35; **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; **G. CASUSCELLI**, *Il diritto ecclesiastico italiano "per principi": profili teorici e processi autoritativi di attuazione*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 148.

<sup>33</sup> Si può ricordare in proposito una nota del Ministero dell'istruzione, università e ricerca del 16 giugno 2004, n. 10642, in cui troviamo scritto che "l'aver scelto di ricevere l'insegnamento della religione cattolica non denuncia di per sé l'intimo convincimento della fede abbracciata, che, ovviamente, può essere diversa da quella cattolica, ma



L'incompatibilità dell'Irc con questioni di culto può essere inoltre dimostrata dall'esame dei programmi e delle indicazioni didattiche in vigore dalla revisione del Concordato in avanti, tutti emanati con decreti del Presidente della Repubblica e vincolanti per l'operato degli insegnanti, in cui emerge con assoluta chiarezza la natura scolastica e culturale (non culturale) dell'Irc. Senza contare che la celebrazione di atti di culto a scuola è espressamente vietata - e quindi impraticabile - da quasi tutte le Intese stipulate dallo Stato italiano con le confessioni diverse dalla cattolica<sup>35</sup>. Il richiamo alla libertà di culto risulta quindi improprio e inficia tutta l'argomentazione del Tar lombardo nelle sue motivazioni.

## 7 - Un bilanciamento poco equilibrato

Il giudice amministrativo, invece, ribadisce nella sentenza quanto aveva già affermato nell'ordinanza preliminare, ritenendo che debbano essere tra loro bilanciati i principi di libertà di culto, diritto allo studio e libertà di insegnamento, che a nostro parere non possono essere posti tutti sullo stesso piano, anche se è ovvio che un bilanciamento può essere trovato anche tra diritti di diverso livello nella ricerca di un equilibrio che li salvaguardi tutti nella misura massima possibile.

---

soltanto il desiderio di essere correttamente acculturati sulla predetta materia”.

<sup>34</sup> Per esempio: Tar del Lazio, sez. III, sent. 30 marzo 1990, n. 617; Cassazione, sez. un. civ., sent. 18 novembre 1997, n. 1143; Consiglio di Stato, sez. VI, decisione 16 marzo 2010, n. 2749.

<sup>35</sup> Dopo un generico richiamo all'eventualità di pratiche religiose in orario scolastico, contenuto nella prima di queste Intese, quella con la Tavola valdese (legge 11 agosto 1985, n. 449, art. 9), le Intese successive hanno quasi sempre inserito una formula specifica (“In ogni caso non possono essere richieste agli alunni pratiche religiose o atti di culto”) per vietare espressamente la celebrazione di atti di culto a scuola: legge 22 novembre 1988, n. 516, art. 11 (Unione italiana delle Chiese avventiste del settimo giorno); legge 22 novembre 1988, n. 517, art. 8 (Assemblee di Dio in Italia); legge 8 marzo 1989, n. 101, art. 11 (Unione delle comunità ebraiche italiane); legge 12 aprile 1995, art. 8 (Unione cristiana evangelica battista d'Italia); legge 29 novembre 1995, n. 520, art. 10 (Chiesa evangelica luterana in Italia); legge 30 luglio 2012, n. 126, art. 7 (Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale); legge 30 luglio 2012, n. 127, art. 12 (Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni); legge 30 luglio 2012, n. 128, art. 9 (Chiesa apostolica in Italia); legge 31 dicembre 2012, n. 246, art. 6 (Unione induista italiana). Per completare il quadro delle Intese attualmente in vigore, il divieto non compare in tre soli casi: legge 31 dicembre 2012, n. 245 (Unione buddhista italiana); legge 28 giugno 2016, n. 130 (Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai); legge 29 dicembre 2021, n. 240 (Associazione “Chiesa d'Inghilterra”).



Di rango senz'altro superiore sono la libertà di culto e il diritto allo studio (che sarebbe meglio definire diritto all'istruzione, in linea con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e di numerosi altri documenti internazionali)<sup>36</sup>, ma la libertà di insegnamento non può essere equiparata a essi in quanto nello stesso art. 33 Cost. essa è funzionale alla sovraordinata libertà dell'arte e della scienza. Mentre le prime due sono libertà fondamentali della persona, l'ultima, se derivante dalla natura dell'arte e della scienza, è una libertà funzionale, che potrebbe essere ricondotta alla persona solo nel caso dei diretti praticanti, cioè artisti o scienziati, ma non degli insegnanti, che con il loro insegnamento sono al servizio dell'arte e della scienza oltre che, naturalmente, degli alunni e della scuola.

Dal bilanciamento tra questi diritti a nostro parere squilibrati deriverebbe secondo il Tar la natura ordinatoria e non perentoria della scelta sull'Irc, ma il giudice trascura del tutto la gerarchia delle fonti, che rinvia al Concordato per fondare la scadenza in questione. Il Tar lombardo, continua a considerare il caso in termini puramente amministrativi per non rinunciare alla propria giurisdizione e preferisce trattarlo come un problema di interesse legittimo, giustificando quindi il diritto di ritirarsi dalle lezioni di religione con la mancanza di controinteressati tra gli altri studenti, i quali possono regolarmente continuare a frequentare quelle lezioni, così come non ne uscirebbe indebolita la professionalità del docente. Nel primo caso, ci sembra che eventuali controinteressati non debbano essere cercati tra gli studenti avvalentisi ma nelle istituzioni ecclesiastiche che hanno sottoscritto gli Accordi qui palesemente disattesi. Nel secondo caso, quello della libertà di insegnamento, l'affermazione sembra piuttosto discutibile se solo si pensa alla progettazione didattica che è palesemente condizionata dalla composizione - a questo punto fluida - della classe (ma si potrebbe rispondere che l'insegnante è al servizio degli alunni e delle loro legittime esigenze e non viceversa).

---

<sup>36</sup> Tra i tanti si vedano: Organizzazione delle Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 10 dicembre 1948, art. 26; Consiglio d'Europa, *Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 4 novembre 1950, art. 2; Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, 16 dicembre 1966, art. 13 (il Patto è stato ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881); *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (2000/C 364/01), in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, 18 dicembre 2000, art. 14; Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità*, 13 dicembre 2006, art. 24 (la *Convenzione* è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18).



Del difetto di giurisdizione abbiamo già parlato sopra, ma si può qui ricordare che la disposizione che fa coincidere il momento della scelta con l'atto dell'iscrizione è contenuta nel testo del Concordato e in quello dell'Intesa. Pertanto, la copertura costituzionale di cui gode il Concordato del 1929 e le sue eventuali modifiche (art. 7 Cost.) non dovrebbe entrare in conflitto con altri principi costituzionali. E la coerenza dell'intero quadro giuridico è già stata accertata dalla sentenza n. 203 del 1989 della Corte costituzionale, che riconosce la piena legittimità dell'assetto dell'Irc uscito dalla revisione concordataria: esso è infatti del tutto compatibile con il "principio supremo della laicità dello Stato" in quanto la facoltà di scegliere se avvalersi o non avvalersi di tale insegnamento garantisce il rispetto della libertà di coscienza di ogni alunno.

La medesima sentenza della Corte costituzionale afferma anche che sull'Irc si crea un complesso gioco di obblighi e di libertà: mentre lo Stato è obbligato ad assicurare quell'insegnamento, "per gli studenti e per le loro famiglie esso è facoltativo: solo l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo"<sup>37</sup>. In altre parole, la Corte sostiene che dalla libera scelta di avvalersi o non avvalersi deriva per l'utente del servizio scolastico un obbligo di frequenza, e non è pensabile che un obbligo possa in qualsiasi momento non essere ottemperato da chi ha liberamente scelto di obbligarvisi<sup>38</sup>.

La compatibilità costituzionale dell'Accordo di revisione del Concordato in materia di Irc è ribadita anche nella sentenza n. 13 del 1991 della medesima Corte, che non rinviene alcun motivo di discriminazione nella disciplina del nuovo Irc. Sembra impossibile perciò pensare che possa essere sfuggito ai giudici della Consulta il mancato rispetto della libertà di culto dovuto all'individuazione di un unico momento per esprimere la propria scelta sull'Irc.

## 8 - L'Irc come disciplina scolastica

---

<sup>37</sup> Parlano a questo proposito di un insegnamento oggettivamente obbligatorio e soggettivamente facoltativo **G. DALLA TORRE, P. CAVANA**, *Conoscere il diritto ecclesiastico*, Studium, Roma, 2006, p. 107.

<sup>38</sup> È questa anche la posizione del Consiglio di Stato nella citata decisione del 16 marzo 2010, n. 2749: "per chi si avvale, l'insegnamento della religione diventa insegnamento obbligatorio. [...] l'insegnamento non è obbligatorio per chi non se ne avvale, ma per chi se ne avvale è certamente insegnamento obbligatorio".



Il nodo sta tutto nella natura dell'Irc, che i magistrati in questione ritengono essere una forma di assistenza spirituale, legata alle momentanee richieste degli alunni, e non una disciplina scolastica, tenuta a svolgere un progetto didattico organico e distribuito nel tempo. È invece innegabile che tutto l'apparato previsto dal Concordato e dalla successiva Intesa vada in questa seconda direzione: il nome stesso parla di un "insegnamento", cioè di una disciplina scolastica, che ha per contenuto una particolare confessione religiosa (e non possiamo immaginare che il contenuto modifichi la forma dell'insegnamento poiché la sede scolastica impone il rispetto di elementari regole comuni); la presenza di indicazioni didattiche emanate con decreto del Presidente della Repubblica, previa intesa con la Conferenza episcopale italiana<sup>39</sup>, coincide con l'assetto didattico di tutte le altre discipline scolastiche; l'esistenza di libri di testo, approvati dalla Conferenza episcopale italiana ma adottati con le medesime modalità degli altri libri di testo<sup>40</sup>, conferma la natura scolastica del progetto didattico dell'Irc; la qualificazione professionale degli insegnanti di religione cattolica è di livello accademico pari a quello richiesto a tutti gli altri insegnanti ed è stata recentemente aggiornata con la revisione dell'Intesa del 2012 proprio per adeguare i livelli precedentemente fissati ai nuovi standard formativi dei docenti italiani<sup>41</sup>; anche lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica è stato equiparato a quello degli altri insegnanti con l'istituzione di un apposito ruolo cui è possibile accedere mediante concorso, come vuole l'art. 97 Cost.<sup>42</sup>; la partecipazione degli insegnanti di religione alla valutazione degli alunni che si sono avvalsi del loro insegnamento<sup>43</sup> ribadisce infine la collocazione dell'Irc nel quadro delle finalità della scuola, collocazione che la Corte costituzionale nella più volte citata sentenza del 1989 ha interpretato come svolgimento dell'Irc "con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche"<sup>44</sup>.

Se dunque di disciplina scolastica si tratta, pur con tutte le peculiarità che la contraddistinguono in termini di facoltatività e di valutazione, non è possibile adottare soluzioni che snaturano tale

---

<sup>39</sup> D.p.r. 20 agosto 2012, n. 175, 1.

<sup>40</sup> D.p.r. 20 agosto 2012, n. 175, 3.

<sup>41</sup> D.p.r. 20 agosto 2012, n. 175, 4.

<sup>42</sup> Legge 18 luglio 2003, n. 186, "Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado".

<sup>43</sup> D.p.r. 20 agosto 2012, n. 175, 2.8.

<sup>44</sup> Corte cost., sent. 11 aprile 1989, n. 203, *Considerato in diritto*, n. 7.



condizione di scolasticità e si impone l'adozione delle medesime regole valide per qualsiasi altra disciplina scolastica.

Ancora la Corte costituzionale afferma che la proposizione del Concordato in cui si afferma il diritto di scelta sull'Irc "è di gran lunga la più rilevante dal punto di vista costituzionale"<sup>45</sup>, in quanto riconduce la scelta all'esercizio di libertà costituzionalmente tutelate dagli artt. 19 e 30 Cost. (libertà di coscienza e responsabilità educativa dei genitori). Aggiunge la Corte che "siffatta figura di diritto soggettivo non ha precedenti in materia"<sup>46</sup>; e già solo questa affermazione dovrebbe mettere in guardia dall'applicazione di disinvolute analogie con situazioni di genere diverso.

In relazione alla collocazione della scelta al momento dell'iscrizione conclude quindi la medesima Corte che

"il principio di laicità - che abbiamo visto essere individuato come principio supremo al quale informare tutta la materia - è in ogni sua implicazione rispettato grazie alla convenuta garanzia che la scelta non dia luogo a forma alcuna di discriminazione"<sup>47</sup>.

Non ha senso perciò pretendere di modificare la scelta originaria in qualsiasi momento. Pur nel richiamo alla libertà di coscienza personale, ci troviamo in una sede scolastica che impone anche l'assunzione di alcune responsabilità, come imprescindibile obiettivo educativo: appare ovvio che la scelta effettuata nei termini di legge deve essere considerata impegnativa sia sul piano della sua serietà teorica sia sul piano delle responsabilità che ci si assumono nei confronti dell'istituzione scolastica.

Se per la Consulta il dispositivo concordatario del 1984 è sufficiente per escludere qualsiasi forma di discriminazione (o di vessazione, aggiungiamo noi), non si vede perché debba essere consentito entrare e uscire in qualsiasi momento dall'Irc in nome di una libertà che sembra attenta a riconoscere solo i diritti e non anche i doveri derivanti dalle scelte compiute.

L'Irc non è indottrinamento né richiesta di partecipare ad atti di culto; nella peggiore delle ipotesi, una presenza solo passiva nelle ore di lezione potrebbe comportare al massimo una valutazione negativa, che comunque non inciderebbe sull'esito dell'anno scolastico, soprattutto se - *legibus sic stantibus* - si volesse considerare la richiesta, presentata entro i termini, di non avvalersi più dell'Irc a partire dall'anno scolastico

---

<sup>45</sup> Corte cost., n. 203 del 1989, cit., n. 8.

<sup>46</sup> Corte cost., n. 203 del 1989, cit., n. 8.

<sup>47</sup> Corte cost., n. 203 del 1989, cit., n. 8.



successivo come una contestuale dichiarazione di non voler più partecipare attivamente alle lezioni che pure si continuerebbero a frequentare, rendendo la valutazione finale formalmente ininfluenza. Una soluzione del genere avrebbe il pregio di rispettare le disposizioni concordatarie e al tempo stesso escludere effetti indesiderati da una frequenza non più gradita ma alla quale ci si era comunque impegnati per almeno un anno scolastico, come recita il testo dell'Intesa.

Già la sentenza del Tar del Molise aveva giustificato la liceità della modifica estemporanea della scelta con la mancanza di conseguenze sul profitto dello studente. Si potrebbe obiettare che, se la valutazione è ininfluenza per giustificare l'uscita dello studente dall'insegnamento, la stessa condizione potrebbe giustificare la sua permanenza anche oltre i limiti desiderati.

## 9 - In attesa di revisioni

La sentenza del Tar della Lombardia è solo il primo grado di giudizio e si presume che l'Amministrazione scolastica voglia ricorrere al Consiglio di Stato, il quale stavolta potrebbe assumere - in tempi auspicabilmente più rapidi - una posizione diversa da quella precedente, quanto meno riconoscendo il vizio di giurisdizione o chiedendo alla Corte costituzionale un giudizio definitivamente risolutivo.

In seguito a questi eventuali ulteriori passaggi, ma anche a prescindere da essi, potrebbe attivarsi la procedura di "amichevole soluzione", prevista dall'art. 14 dell'Accordo di revisione concordataria e dalle ultime righe dell'Intesa, per le difficoltà di interpretazione o di applicazione che dovessero presentarsi su materie contenute negli Accordi stessi. Il contenzioso aperto costituisce motivo più che sufficiente per avviare un confronto. Occorre capire se ci troviamo in presenza di un dettaglio procedurale che non inficia la validità dell'identità e della gestione dell'Irc o di una novità che incide anche sulla natura dell'insegnamento. Nel primo caso potrebbero bastare rassicurazioni da parte statale sul rispetto delle disposizioni previste da Concordato e Intesa, ovviamente con l'ammissione di uno "sconfinamento" da parte della giurisprudenza amministrativa; nel secondo caso si tratterebbe di verificare sul piano diplomatico la tenuta degli Accordi, aprendo probabilmente la strada a una (parziale) revisione degli stessi.

Spostando il problema a livello di confronto tra le Parti è comunque da escludere uno scenario conflittuale, quanto meno per il dichiarato impegno alla "reciproca collaborazione", che compare nell'art. 1



dell'Accordo di revisione concordataria e che impone atteggiamenti di dialogo e di disponibilità a superare qualsiasi irrigidimento di principio. Da un punto di vista procedurale andrebbe costituita una commissione paritetica alla quale affidare la ricerca di quella soluzione amichevole. Non è infatti previsto l'intervento di un arbitrato esterno e rimane solo la possibilità di raggiungere di comune accordo un'interpretazione autentica che trovi nel testo stesso degli Accordi il riferimento risolutivo, non essendo possibile immaginare una soluzione innovativa in quanto ci si dovrà muovere sempre, da parte dello Stato, entro gli inderogabili vincoli della Costituzione<sup>48</sup>. Conviene dunque guardare soprattutto alla natura amichevole della soluzione ricercata, perché si tratta di un confronto tra soggetti istituzionali che hanno già dichiarato di aver superato definitivamente le reciproche diffidenze e ostilità. Si può quindi affrontare con una certa fiducia questa possibile fase, ma occorre che almeno una delle due Parti chieda di aprire il confronto, e sembra che nessuna delle due abbia voglia di fare il primo passo (anche se le decisioni giurisprudenziali finora apparse sono sicuramente una prima mossa unilaterale).

L'attuale situazione di incertezza non giova certamente al sereno svolgimento dell'attività scolastica: se la scelta sull'Irc deve essere davvero modificabile in qualsiasi momento, sono illegittime le disposizioni ministeriali e gli stessi Accordi sottoscritti tra le Parti statale ed ecclesiastica; se è invece legittimo aver fissato la durata di almeno un anno per quella scelta, costituiscono un abuso le ripetute richieste e le conseguenti autorizzazioni concesse dai dirigenti scolastici negli ultimi anni. È dunque necessaria una parola di chiarezza.

---

<sup>48</sup> Sulla natura e modalità della ricerca di una soluzione amichevole si veda **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 112-13.