



Beatrice Serra

(ricercatore in Diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza")

Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di lungo contenzioso amministrativo *

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La normativa legislativa e regolamentare sul credito scolastico e l'ordinanza ministeriale n. 128/1999 - 3. I ricorsi amministrativi e le ragioni poste a fondamento degli stessi. In particolare: la (presunta) violazione della clausola di non discriminazione e della libertà di coscienza degli studenti- 4. La sentenza in rito del TAR Lazio n. 7101/2000 e le sue motivazioni - 5. L'ondivaga posizione del Ministero della Pubblica Istruzione nelle ordinanze successive al 1999. In particolare: l'ordinanza n. 26/2007 - 6. L'impugnazione delle ordinanze ministeriali n. 26/2007 e n. 20/2008 e la sentenza di accoglimento del TAR Lazio n. 7076/2009 - 7. Analisi critica della sentenza del TAR Lazio n. 7076/2009 - 8. La sentenza del Consiglio di Stato n. 2749/2010. Luci e ombre di tale pronuncia. La natura soggettivamente facoltativa e oggettivamente obbligatoria delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica - 9. Le sentenze del TAR Lazio n. 33433/2010 e n. 00924/2011. La piena equiparazione del docente delle attività alternative al docente di religione nelle valutazioni periodiche e finali degli alunni compiute dal consiglio di classe. Precisazioni sull'incidenza del giudizio degli insegnanti di religione cattolica - 10. Rilievi conclusivi. Il diritto soggettivo alla frequenza di corsi alternativi all'insegnamento cattolico e il significato simbolico del contenzioso sulla formazione del credito scolastico.

1 - Introduzione

Con ordinanza dell'11 giugno 1987 il Tribunale di Milano, in riferimento agli artt. 3, 19 e 33 comma 2 Cost., sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, n. 2, l. 25 marzo 1985 n. 121 e del d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, nella parte in cui, a fronte di una compiuta disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, nulla prevedevano sull'organizzazione di un insegnamento *alternativo* a quello religioso¹.

* Il contributo, sottoposto a valutazione, rientra nel progetto di ricerca "Scuola pubblica, religione e laicità dello Stato nel contesto di una società multiculturale e multireligiosa", diretto dall'Autrice e finanziato dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" nell'anno 2011.



La Corte Costituzionale, con ordinanza del 26 luglio 1988, dichiarò inammissibile tale questione di legittimità, (anche) perché la stessa implicava l'apprezzamento - non consentito nel giudizio di costituzionalità -, di situazioni di disparità di trattamento *contingenti*, nate nella fase di prima applicazione della normativa².

A distanza di quasi cinque lustri dalla pronuncia della Corte, tuttavia, sia il problema di (eventuali) effetti discriminatori conseguenti (direttamente o indirettamente) dall'insegnamento della religione cattolica, sia la correlata questione della predisposizione di materie alternative a tale insegnamento, risultano, ancora, punti controversi del sistema italiano d'istruzione religiosa, come provato dal lungo contenzioso amministrativo che, iniziato nel 1999, trova il suo ultimo episodio nella sentenza del TAR Lazio n. 00924/2011.

Tale contenzioso, per un verso, ha condotto ad un significativo cambiamento nell'organizzazione scolastica connessa all'insegnamento cattolico, e per l'altro verso, ha (ri)messo in discussione il rapporto tra scuola statale e religione, con le relative ripercussioni in termini di definizione dell'identità della scuola e dello Stato alla luce della necessaria corrispondenza di tali identità al disegno costituzionale.

Da ciò, le ragioni di una riflessione che si sviluppi intorno alla ricostruzione dei passaggi fondamentali di tale vicenda giudiziaria.

2 - La normativa legislativa e regolamentare sul credito scolastico e l'ordinanza ministeriale n. 128/1999

Nel 1997 la disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore fu riformata dalla l. 10 dicembre n. 425. Questa: a) introdusse il credito scolastico, vale a dire un punteggio per l'andamento degli studi attribuito dal consiglio di classe ad ogni alunno che ne fosse meritevole nello scrutinio finale di ciascuno degli ultimi tre anni della scuola secondaria superiore (art. 5, comma 1); b) sancì che i

¹ Cfr. Tribunale di Milano, ordinanza 11 giugno 1987, n. 638, in *Il Foro Italiano*, (1987), I, c. 2495, con nota di N. COLAIANNI, *Religione cattolica e attività "alternative" a scuola: l'ora della discriminazione*, cc. 2496-2507, e in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, II, p. 1034.

² Cfr. Corte cost., 26 luglio 1988, n. 914, in *Il Foro Italiano*, 1989, I, c. 1333, con nota di N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, cc. 1333-1342, e in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, 3, pp. 4239-4242, con nota di L. VIOLINI, *Vuoto normativo, disparità di fatto e scelte "tecniche"*, pp. 4242-4248.



punti per il credito scolastico avrebbero concorso al voto finale assegnato a conclusione dell'esame di Stato (art. 3, comma 1)³.

Il successivo regolamento, approvato con d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323, specificò che il credito scolastico – consistente in un punteggio da attribuire entro una fascia d'oscillazione predeterminata in corrispondenza della media dei voti -, avrebbe dovuto esprimere il grado di preparazione complessiva raggiunta dall'alunno nell'anno in corso, con riguardo al profitto e in considerazione: 1) dell'assiduità della frequenza scolastica; 2) dell'interesse e dell'impegno nella partecipazione al dialogo educativo e alle attività complementari ed integrative; 3) di eventuali crediti formativi, vale a dire di qualificate esperienze, debitamente documentate, dalle quali si potessero desumere, a giudizio del consiglio di classe, competenze coerenti con il tipo di corso cui si riferisce l'esame di Stato (artt. 11, comma 2 e 12, comma 1)⁴.

In questo quadro normativo intervenne l'ordinanza 14 maggio 1999, n. 128, con la quale - in attuazione dell'art. 205, comma 1 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297⁵ -, il Ministro della Pubblica Istruzione dettò le modalità organizzative degli scrutini ed esami. In particolare, l'art. 3 di tale ordinanza stabilì: a) che *sia* i docenti di religione cattolica, *sia* i docenti delle attività didattiche e formative ad essa alternative partecipavano, *a pieno titolo*, alle deliberazioni del consiglio di classe per l'attribuzione del credito scolastico limitatamente agli alunni che si erano avvalsi dei loro insegnamenti (art. 3, comma 2); b) che, pertanto, nell'attribuzione del credito a tali alunni si doveva tenere conto, *oltre* che degli elementi indicati nell'art. 11, comma 2 del d.P.R. n. 323/ 1998, *anche* del giudizio formulato dall'insegnante di religione o dall'insegnante delle attività alternative (art. 3, comma 3)⁶.

³ Cfr. Legge 10 dicembre 1997, n. 425 - Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore - in *Rivista giuridica della scuola*, 37 (1998), I, pp. 62-68.

⁴ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1998, n. 323 - Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, a norma dell'articolo 1 della legge 10 dicembre 1997, n. 425 - in *Rivista giuridica della scuola*, 37 (1998), VI, pp. 982-1001.

Per un'analisi della riforma dell'esame di Stato si veda N. DANIELE, *La riforma dell'esame di maturità*, in *Rivista giuridica della scuola*, 37 (1998), II, pp. 203- 219.

⁵ Cfr. Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 - Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, in www.edscuola.it/archivio/norme.

⁶ Cfr. Ordinanza Ministeriale 14 maggio 1999, n. 128 - Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore - Anno scolastico 1998/99, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze.



Avverso l'integrazione così disposta degli elementi di composizione del credito scolastico previsti dal d.P.R. n. 323/1998 furono avanzati tre ricorsi amministrativi, volti ad ottenere l'annullamento dell'anzidetto art. 3, comma 2, dell'ordinanza.

3 - I ricorsi amministrativi e le ragioni poste a fondamento degli stessi. In particolare: la (presunta) violazione della clausola di non discriminazione e della libertà di coscienza degli studenti

I ricorsi, riuniti, furono decisi con sentenza in rito del TAR Lazio n. 7101/2000 che li dichiarò inammissibili per mancata notificazione ai controinteressati e assenza d'interesse dei proponenti⁷.

I termini essenziali della controversia, destinata a riproporsi negli anni successivi, emersero, tuttavia, già nella parte narrativa di tale sentenza.

Anzitutto, le ragioni (strettamente) giuridiche poste a fondamento dei ricorsi.

L'art. 3, comma 2, della citata ordinanza n. 128/1999 fu impugnato per violazione sia del diritto di libertà religiosa ex art. 19 Cost., sia dell'art. 9, n. 2, punto 3 della l. n. 121/1985 (divieto di discriminazioni derivanti dalla scelta di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica).

Per i ricorrenti l'inclusione del giudizio del docente di religione o delle materie alternative fra le componenti per il credito scolastico avrebbe avuto, infatti, l'effetto, *immediato*, di penalizzare e discriminare gli studenti che avevano deciso di non fruire di tali discipline, e l'effetto, *futuro*, di condizionare la scelta dei suddetti insegnamenti.

Il rilievo della questione era ed è evidente. Ciò che l'ordinanza ministeriale pare intaccare è quel punto di equilibrio fra laicità dello Stato e insegnamento religioso individuato – prima nei lavori di revisione del Concordato lateranense⁸ e poi, dalla Corte Costituzionale⁹ -, nell'atto di

⁷ Cfr. TAR Lazio, sez. III bis, 15 settembre 2000, n. 7101, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸ Cfr. sul punto **G. CIMBALO**, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2004, pp. 143-150; **V. TOZZI**, *L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, cit., pp. 737-738.

⁹ Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, in *Il Foro italiano*, 1989, I, cc. 1334-1346, con nota di **N. COLAIANNI**, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, cc. 1333-1342; 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;



libera scelta di tale insegnamento assicurato, a tutti, dalla normativa pattizia quale strumento di tutela della libertà di coscienza dei singoli insieme alla clausola di non discriminazione (art. 9 n. 2, punti 2 e 3, l. n. 121/185).

Inteso, almeno in prima approssimazione, il segno linguistico “libertà di coscienza” nel duplice significato di diritto alla libera formazione della coscienza e di diritto di agire esternamente in conformità ai propri intimi convincimenti¹⁰, l’interrogativo di fondo posto dalla fattispecie in esame è, dunque, il seguente: l’ordinanza n. 128/1999 lede la libertà di coscienza degli studenti, inducendoli a seguire, in ragione del profitto scolastico, corsi contrastanti con il proprio sentire religioso?

O, anche: tale ordinanza esprime uno sbilanciamento dello Stato a favore della religione cattolica, in violazione e dell’equidistanza-imparzialità implicita nella natura laica dello Stato stesso¹¹ e del diritto dei discenti a sviluppare una coscienza religiosa senza condizionamenti e ostacoli?

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*.

¹⁰ Per tale ricostruzione del concetto di libertà di coscienza si veda, fra i moltissimi riferimenti che potrebbero farsi, F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna, il Mulino, 1992, pp. 215-302; F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 28- 47; P. A. D’AVACK, *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1974, vol. XXIV, pp. 592-595; 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 Iván 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. PRIETO SANCHÍS, *Sobre la libertad de conciencia*, *ibidem*, pp. 205-212; M. TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, *ibidem*, pp. 213- 239; 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, *Diritti della coscienza, identità personale e multiculturalismo*, in *Studi in onore di Anna Ravà*, a cura di C. Cardia, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 651-673; ID., *Le religioni*, Laterza e Figli, Roma-Bari, 2004, pp. 136-149; G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008, pp. 1-20.

¹¹ Sulla laicità come equidistanza - imparzialità rispetto a tutte le confessioni religiose quale elemento costitutivo del principio di laicità individuato dalla Corte Costituzionale si veda per tutti S. SICARDI, *Alcuni problemi della laicità in versione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, pp. 7-12.



Trattasi di questione analoga, per alcuni aspetti, a quella della presenza del crocifisso nelle aule scolastiche, oggetto, da ultimo, della sentenza 18 marzo 2011 della Corte europea dei diritti dell'uomo¹².

In entrambi i casi sono in gioco il principio di laicità e (quale suo elemento costitutivo) il diritto di libertà di coscienza, potenzialmente lesi, nel caso del crocifisso, dalla presenza nella scuola pubblica del simbolo della religione cattolica; nel caso dei crediti scolastici, dall'incidenza del giudizio del docente di religione cattolica sulla valutazione degli studenti.

È bene tuttavia precisare e valutare la denuncia di illegittimità dell'ordinanza n. 128/1999 alla luce di altri due elementi.

Innanzitutto la questione riguarda studenti della scuola secondaria superiore, i quali, secondo quanto stabilito dalla legge n. 281/1986¹³, scelgono personalmente se frequentare l'ora di religione. Non è dunque coinvolta, direttamente, la responsabilità e libertà educativa dei genitori, mentre ad essere potenzialmente lesa è la coscienza di soggetti che, probabilmente, hanno un'identità religiosa e culturale già definita¹⁴.

¹² Cfr. Corte EDU, Grande Camera, *Lautsi c. Italia*, 18 marzo 2011, in *Il Regno. Documenti*, 7 (2011), pp. 233-248.

Fra i numerosi commenti a tale sentenza si veda, a titolo indicativo e senza alcuna pretesa di esaustività, **A. BETTETINI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che "dà da pensare"*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 6/2011, II, pp. 281-290; **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna revocata, ma condizionata, dalla Corte Europea dei Diritti Umani*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2011, pp. 1-12; **L. CARLASSARRE**, *Crocifisso: una sentenza per l'Europa "non laica"*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 6/2011, II, pp. 291-294; **S. FERRARI**, *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Regno. Attualità*, 6/2011, pp. 191-200; **A. LEONI**, *L'"Affaire Lautsi c. Italia": la vicenda giudiziaria dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2011, pp. 1-27; **C. PINELLI**, *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche e libertà di religione (Oss. a Corte europea dei diritti dell'uomo – Grande Chambre, Lutsi contro Italia, 18 marzo 2011)* in www.europeanrights.eu, 10 maggio 2011; **G. PUPPINCK**, *Il caso Lautsi contro l'Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2012, pp. 1-50; **V. TURCHI**, *La pronuncia della Grande Chambre della Corte di Strasburgo sul caso Lautsi C. Italia: post nubilia Phoebus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, pp. 1-23.

Sui profili costitutivi della questione del crocifisso prima della pronuncia della Grande Chambre cfr. per tutti **C. CARDIA**, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino, 2010.

¹³ Cfr. Legge 18 giugno 1986 n. 281- Sulle capacità di scelte scolastiche e di iscrizione delle scuole secondarie superiori, art. 1, in *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 1986, p. 486.

¹⁴ Difatti, se il riconoscimento a minorenni del diritto di scelta, a tutela della loro libertà di coscienza anche nei confronti della famiglia, può essere inteso come una lesione del diritto dei genitori di educare i figli (così ad esempio **S. BORDONALI**, *L'insegnamento della religione nella scuola oggi*, in *L'insegnamento della religione cattolica in una società*



In secondo luogo i ricorrenti contestano non solo l'incidenza sul credito dell'insegnamento confessionale ma, anche, delle materie alternative.

Quest'ultime sembrano, invero, disapprovate- a prescindere dal loro contenuto-, per due ragioni, una ideologica, l'altra giuridica.

La prima: si tratta di materie prive d'autonomia all'interno del sistema formativo, giacché concepite in alternativa all'insegnamento cattolico collocato nell'orario ordinario delle lezioni. Le materie alternative, cioè, sarebbero la mera espressione di un processo di modellamento dell'organizzazione scolastica intorno ad un insegnamento confessionale e farebbero tutt'uno con quest'ultimo¹⁵.

La seconda ragione: la Corte costituzionale ha sancito che un impegno scolastico obbligatoriamente alternativo all'ora di religione è incostituzionale, giacché condiziona la libertà di scelta di tale insegnamento e discrimina, per ragioni religiose, i non avvalenti¹⁶. Ciò posto, l'ordinanza n. 128/1999, presupponendo che gli studenti che non scelgono l'insegnamento cattolico compensano questa scelta con la frequenza di un corso alternativo, contrasta, dunque, con l'interpretazione del giudice delle leggi, in quanto configura l'ora di religione non come una materia facoltativa (da scegliere o rifiutare), ma come una materia opzionale, da eleggere fra equivalenti impegni scolastici.

pluralista, a cura di G. Dammacco, Cacucci, Bari, 1994, pp. 17-21. Per un quadro complessivo del dibattito sul punto cfr. **S. BERLINGÒ**, *Istruzione religiosa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1993, vol. IX, p. 40) la minore pressione psicologica esercitata sugli studenti delle scuole superiori rispetto agli alunni delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, dalla presenza dell'insegnamento della religione cattolica è ammessa anche da chi vede in tale presenza un deciso attentato alla laicità. In questo senso cfr. **C. PONTECORVO**, *Laicità e istruzione*, in *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, a cura di G. Boniolo, Einaudi, Torino, 2006, pp. 129-145.

¹⁵ Tale visione negativa delle attività alternative all'insegnamento di religione cattolica è un elemento sotteso a diverse controversie giudiziarie, fra le quali: TAR Emilia Romagna, 28 aprile 1987, n. 176, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 456-459; TAR Lazio, sez. III, 17 luglio 1987, n. 1273, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 483-487; TAR Lazio, sez. III, 17 luglio 1987, n. 1274, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 488- 498 e in *Il Foro italiano*, 1998, III-1, cc. 2-14, con nota di **N. COLAIANNI**, *Religione cattolica o clausura a scuola: l'ultima alternativa*, cc. 3-7; TAR Lazio, sez. III, 10 febbraio 1988, n. 173, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1/1989, pp. 133-134; TAR Lazio, sez. III, 30 marzo 1990, n. 617, in *Il Foro italiano*, 1990, III-16, cc. 333-338, con nota di **N. COLAIANNI**, *Ora di religione e tempo- scuola*, cc. 333-338; Corte di Cassazione, Sez. Un. Civ., 18 novembre 1997, n. 11432, 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 e in *Il Corriere giuridico*, 41 (1998), pp. 417- 419, con nota di **R. BOTTA**, *Ora di religione: i corsi alternativi ledono i diritti soggettivi. Il commento*, pp. 420-428.

¹⁶ Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit.; Corte cost., 14 gennaio 1991, n. 13, cit.



4 - La sentenza in rito del TAR Lazio n. 7101/2000 e le sue motivazioni

Il TAR Lazio n. 7101/2000 - implicitamente richiamandosi, con ogni probabilità, ad un passaggio interpretativo della Corte Costituzionale ed enfatizzandolo¹⁷ -, escludeva, con motivazione incidentale in merito, il contrasto fra l'ordinanza ministeriale e la libertà di coscienza, ritenendo questa interamente tutelata dalla possibilità, regolarmente assicurata a tutti gli studenti all'inizio dell'anno scolastico, di non frequentare né l'insegnamento confessionale, né le materie alternative. Questa circoscrizione della garanzia di libertà di coscienza all'atto di scelta - che sembra escludere a priori condizionamenti della stessa -, potrebbe però essere ridimensionata, nella sua apoditticità, ove si consideri che tale scelta (avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento religioso o di materie alternative) nel caso specifico era stata, di fatto, compiuta dagli studenti senza conoscere le conseguenze che essa avrebbe comportato sulla formazione del credito scolastico¹⁸.

¹⁷ Il riferimento è alla separazione, operata dalla Corte Costituzionale, fra due momenti: quello della scelta se avvalersi o non avvalersi della religione cattolica, nel quale si esplica il diritto di libertà religiosa, e quello, successivo, delle libere richieste individuali degli studenti non avvalenti all'organizzazione scolastica che non ha più alcun rapporto con la libertà religiosa: Corte cost., 14 gennaio 1991, n. 13, cit.; Corte cost., 22 giugno 1992, n. 290, cit.

¹⁸ Una chiara e puntuale informazione su tutto ciò che concerne, direttamente o indirettamente, l'insegnamento della religione cattolica - prevista anche dall'art. 2, punto 2.1, lettera c) del d.P.R. n. 751/1985 -, emerge invero quale esigenza costante nella prassi, come dimostra, da ultimo, la nota MIUR AOODGOS R.U/U n. 695 del 9 febbraio 2012 in 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.

Quanto alla capacità dell'atto di scelta di esaurire pienamente la tutela del diritto di libertà religiosa, va rilevato che proprio tale scelta, effettuata al momento dell'iscrizione su richiesta dell'autorità scolastica (cfr. art. 9, n. 2, comma 3, l. n. 121/1985 e art. 2, 2.1, lett. b) d.P.R. n. 751/1985), è considerata da parte della dottrina come un momento nel quale lo studente o i suoi genitori, in violazione della libertà religiosa, sono obbligati a manifestare pubblicamente e per iscritto i propri intimi convincimenti, subendo un condizionamento sociale che viola, altresì, la libertà di coscienza: in questo senso e sul punto si veda **P. BELLINI**, *Considerazioni critiche sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, pp. 395- 415; **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*, 1989, II, 1, pp. 1089-1090; **S. DOMIANELLO**, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993 I, pp. 252-270. Per ulteriori rilievi sul diritto di scelta si veda altresì **S. BERLINGÒ**, *Motivi e prospettive di una "scelta": a proposito dell'insegnamento "facoltativo" della religione*, in *Rivista giuridica della scuola*, I (1986), pp.



Parimenti, suscita perplessità, una seconda osservazione del TAR Lazio, il quale - al fine di evidenziare la non violazione del divieto di discriminazione -, rilevò che gli elementi per maturare il credito scolastico previsti dall'ordinanza ministeriale erano così numerosi che, a conti fatti, i non avvalenti potevano raggiungere lo stesso punteggio conseguibile dagli studenti avvalenti.

Non sembra, però, che le cose stiano *esattamente* in questi termini. Da un'attenta lettura dell'art. 3, comma 3 dell'ordinanza n. 128/1999, appare invero chiaro che gli studenti che si erano avvalsi dell'ora di religione o delle materie alternative avevano, comunque, un elemento di giudizio *in più*, che si aggiungeva agli elementi considerati o considerabili per tutti¹⁹.

Analizzate sotto altro profilo, tuttavia, le argomentazioni del giudice amministrativo non sembrano del tutto distanti da una corretta impostazione del problema.

A nostro parere, infatti, per giudicare della legittimità dell'ordinanza ministeriale impugnata occorre definire, anzitutto, il tipo di effetto che la statuizione ministeriale aveva sui discenti: si trattava di una ripercussione psicologica, una semplice percezione *soggettiva* dei ricorrenti o l'ordinanza attribuiva un *oggettivo* privilegio agli studenti avvalenti che coartava, direttamente, la libertà degli altri?

Nell'escludere che l'integrazione amministrativa del meccanismo di formazione del credito avvantaggiava realmente qualcuno a discapito di altri, il TAR Lazio mirava, evidentemente, a sostenere la prima ipotesi. La questione, tuttavia, doveva essere affrontata e risolta in un'ottica più ampia, guardando gli effetti dell'integrazione amministrativa nel reale assetto organizzativo del sistema scolastico nel quale si determinavano, alla *ratio* di tale assetto e al risultato complessivo che esso tendeva a

263- 291; 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.

¹⁹ L'intero testo dell'art. 3, comma 3 dell'ordinanza n. 128/1999 ("L'attribuzione del punteggio, nell'ambito della banda di oscillazione, tiene conto, *oltre* che degli elementi di cui all'art. 11, comma 2 del Regolamento, del giudizio formulato dai docenti che svolgono l'insegnamento della religione cattolica e dai docenti delle attività didattiche e formative ad essa alternative riguardante l'interesse con il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento della religione cattolica o l'attività alternativa e il profitto che ne ha tratto, *con il conseguente superamento* della stretta corrispondenza con la media aritmetica dei voti attribuiti in itinere o in sede di scrutinio finale e, quindi, anche d'eventuali criteri restrittivi") sembra infatti conferire solo al giudizio dell'insegnante di religione o delle materie alternative la forza di superare, ampliandolo, il punteggio conseguito *aliunde* dallo studente.



raggiungere con gli insegnamenti confessionali.

Infine è bene notare come dalla pronuncia di rito n. 7101/2000 emerga un altro elemento, rivelatore delle radici culturali e sociali della controversia che si riflettono sull'interpretazione delle norme: il fine sostanziale della domanda dei ricorrenti, i quali chiedono al giudice di privare l'ora di religione e le materie alternative della capacità di incidere sul credito per offrire a tutti gli allievi le stesse occasioni di acquisire il relativo punteggio.

Si tratta, evidentemente, di una soluzione in negativo, che esprime la considerazione della religione cattolica quale insegnamento speciale, estraneo al sistema scolastico, e la tendenziale percezione del diritto alla libertà di coscienza quale diritto all'assoluta tutela, soprattutto negli spazi pubblici, da ogni tipo di condizionamento psicologico, intellettuale e sociale²⁰.

5 - L'ondivaga posizione del Ministero della Pubblica istruzione nelle ordinanze successive al 1999. In particolare: l'ordinanza n. 26 del 2007

Il contenuto dell'art. 3 dell'ordinanza n. 128/1999 fu reiterato dalle successive ordinanze ministeriali fino al 2002²¹. Nelle ordinanze successive a tale data per la maturazione del credito scolastico il Ministro della pubblica istruzione richiamò solo gli elementi valutativi di cui all'art. 11, comma 2 del d.P.R. n. 323/1998, senza menzione del giudizio degli insegnanti di religione e delle materie alternative²².

²⁰ Su questa concezione della libertà di coscienza si veda per tutti **P. BELLINI**, *Centralità della coscienza e condizionamenti dell'ambiente*, in *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, cit., pp. 81- 96.

²¹ Cfr. art. 2, comma 1 Ordinanza Ministeriale 20 aprile 2000, n. 126 - Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore - Anno scolastico 1999/2000, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze; art. 14, commi 2 e 3 Ordinanza Ministeriale 21 maggio 2001, n. 90 - Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore- Anno scolastico 2000/2001 -, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze; art. 1 Ordinanza Ministeriale 23 maggio 2002, n. 56 - Norme per lo svolgimento degli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore- Anno scolastico 2001/2002 -, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze.

²² Cfr. art. 8, comma 2 Ordinanza Ministeriale 4 aprile 2003, n. 35 - Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali- Anno scolastico 2002/2003 -, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze; art. 8, comma 2 Ordinanza Ministeriale 9 febbraio 2004, n. 21 - Istruzioni e modalità organizzative ed



Il quadro è nuovamente cambiato con l'ordinanza ministeriale 15 marzo 2007 n. 26, che riproduce il contenuto dell'ordinanza n. 128/1999 con un'aggiunta: nell'attribuzione del punteggio si dovrà tener conto, oltre che degli elementi fissati dal d.P.R. n. 323/1998 e del giudizio degli insegnanti di religione e delle materie alternative, anche

«di altre attività, ivi compreso lo studio individuale che si sia tradotto in un arricchimento culturale o disciplinare specifico, purché certificato e valutato dalla scuola secondo modalità deliberate dall'istituzione scolastica medesima. Nel caso in cui l'alunno abbia scelto di allontanarsi dalla scuola per partecipare ad iniziative formative in ambito extrascolastico, potrà far valere tali attività come crediti formativi se presentino i requisiti previsti dal D.M. n. 49 del 24/2/2000»: art. 8, comma 14²³.

La *ratio* di tale variante è evidente: riemersa la volontà ministeriale di valorizzare la valenza formativa dell'ora di religione, nei nuovi e più ampi elementi da considerare ai fini del credito sono ora comprese tutte le attività usualmente offerte dall'organizzazione scolastica agli studenti che non scelgono l'insegnamento cattolico: la frequenza di corsi alternativi, lo studio individuale, l'allontanamento dalla scuola nelle ore di insegnamento della religione²⁴.

6 - L'impugnazione delle ordinanze ministeriali n. 26/2007 e n. 20/2008 e la sentenza di accoglimento del TAR Lazio n. 7076/2009

operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali - Anno scolastico 2003/2004 -, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze; art. 8, comma 2 Ordinanza Ministeriale 21 febbraio 2005, n. 32 - Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali - Anno scolastico 2004/2005, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze; art. 8 comma 2 Ordinanza Ministeriale 20 febbraio 2006, n. 22 - Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali - Anno scolastico 2005/2006, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze.

²³ Cfr. Ordinanza Ministeriale 15 marzo 2007, n. 26 - Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali- Anno scolastico 2006/2007-, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze.

²⁴ Su tali opzioni, definitivamente delineatesi dopo la sentenza della Corte Costituzionale 14 gennaio 1991, n. 13, cit., si veda da ultimo la Circolare MIUR n. 110 del 29 dicembre 2011, in www.istruzione.it



Tale disposizione fu subito impugnata con domanda di sospensione accolta dal TAR Lazio, respinta, di poi, dal Consiglio di Stato²⁵. Parimenti fu oggetto di gravame l'art. 8, commi 13 e 14, della successiva ordinanza ministeriale 10 marzo 2008 n. 30, che riprodusse lo stesso contenuto dell'ordinanza dell'anno precedente²⁶.

I due ricorsi, riuniti, furono decisi con un'unica sentenza d'accoglimento, la n. 7076/2009 del TAR Lazio, che dispose l'annullamento delle norme contestate²⁷.

Quali, a distanza di nove anni dalla prima pronuncia in materia, le ragioni che determinano questo diverso risultato²⁸?

Sostanzialmente immutata l'identità dei ricorrenti: agli studenti non avvalenti, associazioni per la laicità della scuola e confessioni religiose diverse dalla cattolica si è significativamente aggiunta l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, la cui libertà verso la religione si deve ritenere tutelata ex art. 19 Cost.²⁹. L'utilità ideale perseguita da tali

²⁵ Cfr. TAR Lazio, Sezione III quater, ordinanza 24 maggio 2007, n. 2408, in www.giustizia-amministrativa.it; Consiglio di Stato, Sezione VI, ordinanza 12 giugno 2007, n. 2920, in www.giustizia-amministrativa.it. Su tale vicenda si vedano le annotazioni di **M. CROCE**, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali (con la collaborazione del Consiglio di Stato): il caso dell'ora di religione*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, pp. 1-4.

²⁶ Cfr. Ordinanza Ministeriale 10 marzo 2008, n. 30 - Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali - Anno scolastico 2007/2008 -, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze.

²⁷ Cfr. TAR Lazio, sez. III quater, 17 luglio 2009, n. 7076, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁸ L'inaspettato esito della sentenza n. 7076/2009 del TAR Lazio ha suscitato un ampio dibattito dottrinale per il quale si veda **G. DALLA TORRE**, *Una ferita alla cultura. E alla laicità*, in *Avvenire*, 13 agosto 2009, p.1; **C. CARDIA**, *Vecchie incrostazioni, nuovi orizzonti*, in *Avvenire*, 14 agosto 2009, p. 1; **F. D'AGOSTINO**, *Ma i giudici non hanno capito che l'ora di religione non è catechesi*, in *Corriere della Sera*, 14 agosto 2009, p. 10; **S. SPINELLI**, *La sentenza del TAR Lazio sull'ora di religione: l'insegnante dimezzato*, in www.forumcostituzionale.it, 18 agosto 2009, pp. 1-5; **S. ROSSI**, *L'ora di religione e il TAR Lazio*, in www.forumcostituzionale.it, 22 agosto 2009, pp. 1-19; **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; **M. CROCE**, *L'efficacia generale di una sentenza di rigetto dopo vent'anni dalla sua emanazione: ancora sull'ora di religione (nota a T.A. R. Lazio, sez. III quater, n. 7076/2009)*, in www.forumcostituzionale.it, 1 settembre 2009, pp. 1-5; **N. COLAIANNI**, *La via italiana all'incertezza costituzionale: il caso dell'ora di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, pp. 1-10; **P. CAVANA**, *Insegnamento della religione e attribuzione del credito scolastico*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 39 (2010), I, pp. 171-183.

²⁹ Cfr. Corte cost. 2 ottobre 1979 n. 117, in *Il Foro italiano*, 1979, I, c. 2517; Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., Corte Cost., 8 ottobre 1996, n. 334, in *Il Diritto di famiglia e delle*



soggetti, rappresentativi di categorie costitutive della società italiana, appare, quindi, la stessa del precedente ricorso: la piena realizzazione di un'uguale libertà religiosa³⁰.

Quanto ai motivi dei ricorsi, è nuovamente contestato sia il condizionamento delle coscienze compiuto dalle statuizioni ministeriali, sia il loro effetto discriminatorio, aggravato dall'ulteriore distinzione, operata dalle norme impugnate, fra studenti che scelgono l'ora di religione o le materie alternative (per i quali ai fini del credito vale il giudizio dei rispettivi docenti), studenti che optano per lo studio individuale (valutato discrezionalmente dalla scuola ma sempre ai fini del credito scolastico), e studenti che svolgono attività extrascolastiche (considerabili solo come crediti formativi).

A cambiare, piuttosto, è la valutazione degli elementi di fatto e di diritto compiuta dal giudice amministrativo, il quale trae l'illegittimità delle norme impugnate dalla violazione:

a) del divieto di discriminazione (art 3. Cost.), data non solo dalla minore possibilità ai fini del credito per chi non sceglie né l'ora di religione, né le materie alternative, ma anche dal fatto che solo ai cattolici è assicurata la possibilità di trarre un vantaggio curriculare dall'insegnamento della propria religione;

b) del diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.), giacché, anche per l'assenza nelle scuole di una reale offerta di materie alternative, l'incidenza sul credito della religione cattolica interferisce sulla libertà di scegliere tale insegnamento, riducendola;

c) del principio di laicità dello Stato (artt. 2,3, 7, 8, 19, 20 Cost.), inconciliabile sia con la collocazione, risultante dal sistema nel suo complesso, della religione cattolica su un piano di superiorità rispetto ad altre credenze, sia con la configurazione della religione come materia oggetto di una valutazione di profitto, posto che lo Stato non può collegare utilità o disutilità scolastiche ad un insegnamento che, e nel momento della scelta e nel suo svolgimento, coinvolge la libertà di coscienza dei singoli.

persone, 2/1997, pp. 451-457, con nota di **M. CANONICO**, *Il giuramento nel processo civile: la Corte Costituzionale torna sui suoi passi?*, pp. 459-471. Per una recente riflessione sul rapporto fra ateismo e libertà religiosa si vedano i saggi sul tema *Ordinamenti senza Dio? L'ateismo nei sistemi giuridici contemporanei*, raccolti in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1/2011, pp. 3- 225.

³⁰ Tale utilità risulta con particolare evidenza dal testo del ricorso avverso l'ordinanza n. 26/2007 (reperibile in www.eledig.org/scuola.it) allorché, nell'enunciare in via preliminare l'esistenza dell'interesse a ricorrere, sono illustrate le motivazione e l'identità dei singoli ricorrenti.



7 - Analisi critica della sentenza del TAR Lazio n. 7076/2009

Trattasi d'argomentazioni che suscitano almeno tre ordini di riflessioni.

La prima: facendo propria la visione di fondo dei ricorrenti, il giudice amministrativo considera la questione dei crediti come una manifestazione dello sbilanciamento verso il cattolicesimo del sistema scolastico italiano, nel quale tutti hanno il diritto di scegliere se avvalersi dell'insegnamento cattolico, ma non tutti possono scegliere il proprio insegnamento religioso e conseguire di poi con esso punti per il credito scolastico.

Senonché non sembra che la realtà sia, esattamente, questa: l'art. 23, comma 2, del R.D. 28 febbraio 1930 n. 289 prevede che locali scolastici possano essere messi a disposizione per l'insegnamento religioso dei culti ammessi; l'Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche sancisce il diritto della stessa di rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio dell'ebraismo³¹; tutte le altre Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica prevedono per tali confessioni il medesimo diritto in ordine alle richieste di studio del fatto religioso³².

Esistono cioè oggettive aperture dello spazio scolastico ai diversi credi, anche se - per ragioni storiche, pratiche e per volontà delle stesse

³¹ Cfr. art. 11, comma 4 legge 8 marzo 1989 n. 101 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

³² Cfr. art. 10 legge 11 agosto 1984, n. 449 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese; art. 12 legge 22 novembre 1988, n. 516 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno; art. 9 legge 22 novembre 1988, n. 517 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia; art. 9 legge 12 aprile 1995, n. 116 - Norme per la regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI); art. 11 legge 29 novembre 1995, n. 520 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana (CELI).

La possibilità di uno studio del fatto religioso nella scuola pubblica sotto la guida di diverse confessioni è stata peraltro prevista sia nei disegni di legge in materia di libertà religiosa (si veda al riguardo **M. PARISI**, *La questione dell'insegnamento di religione nelle proposte di legge organica in materia di libertà religiosa*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 265- 275) sia nei sei disegni di legge presentati al Senato il 7 agosto 2010 per l'approvazione delle 6 Intese che regolano i rapporti dello Stato italiano con alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica (cfr. in www.governo.it).



confessioni religiose³³ -, tali aperture non hanno la stessa modalità e potenzialità didattica dell'insegnamento cattolico³⁴.

Ciò posto quale è la via della perequazione? Escludere che la frequenza dell'ora di religione o l'impegno nelle attività ad essa alternative siano considerati nella valutazione della preparazione complessiva dell'alunno è la strada più immediata, e, forse, anche quella che meglio risponde all'esigenza di prevenire ogni rischio di effetti discriminatori lesivi della libertà di coscienza degli alunni³⁵.

Tale strada, però, ha un implicito risvolto: la riduzione della molteplicità di possibilità formative nella scuola, o meglio, la tendenziale esclusione da tali possibilità di tutto ciò che riguarda o può riguardare il sentire religioso, considerato scolasticamente irrilevante.

Partire dal trattamento riservato ai cattolici quale ragione che esige la valorizzazione ed il potenziamento delle aperture del sistema alle diverse realtà religiose, di modo che pure lo studio del fatto religioso sotto la guida delle altre confessioni possa essere attività scolastica - anche complementare ed integrativa³⁶ -, che arricchisce l'offerta formativa e risponde al diritto alla formazione di una coscienza religiosa, parrebbe, invero, la strada meno immediata, ma più rispondente al progetto di una scuola che rispecchia il pluralismo della società.

³³ Tale volontà di un trattamento non identico a quello della Chiesa cattolica emerge ad esempio dalla prima Intesa stipulata dallo Stato, quella con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (cfr. art. 9, comma 1, della legge 11 agosto 1984, n. 449). Sulla scelta, comune a tutte le confessioni religiose che hanno stipulato Intese con lo Stato, di non chiedere nessuna ora alternativa a quella cattolica quale segno di disapprovazione della presenza ufficiale dell'insegnamento cattolico nelle scuole pubbliche, si veda anche **G. SACERDOTI**, *L'intesa del 1987-1989: Ebraismo Italiano e ordinamento dello Stato*, in *La Rassegna mensile di Israel*, 75 (2009), III, pp. 44-48.

³⁴ Sui tratti distintivi fra la disciplina dell'insegnamento religioso prevista nelle Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica e quella delineata con l'Accordo del 1984 si veda ampiamente e per ulteriori riferimenti bibliografici **G. LONG**, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica" Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il 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.

³⁵ Sulla regola della precauzione, intesa quale obbligo della P.A. di esercitare il suo potere discrezionale prevenendo ogni comportamento, fatto o provvedimento che possa compromettere la libertà di coscienza degli studenti e dare vita a condotte discriminatorie nella scuola pubblica, si veda **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"*, in www.olir.it, luglio 2005, pp. 1-24.

³⁶ Per la possibilità che lo studio del fatto religioso previsto dalle Intese con le confessioni religiose di minoranza si configuri come attività scolastica complementare si veda **N. COLAIANNI**, *Istruzione religiosa*, cit., p. 3.



La seconda riflessione: il giudice amministrativo attribuisce all'insegnamento cattolico natura confessionale, e trae da ciò due conseguenze: tale insegnamento può essere scelto unicamente dai cattolici, che sono i soli ad avvantaggiarsene in sede di attribuzione del credito; il giudizio del docente di religione riguarda la maturazione di fede degli studenti che, in una scuola laica, non può influire sulla valutazione scolastica.

Certamente, in quanto impartito in conformità alla dottrina della Chiesa da insegnanti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica (art. 5, lett. a) del Protocollo addizionale alla l. n. 121/1985; artt. 1.1, 1.2 , 4.1.b) d.P.R. n. 751/1985) l'insegnamento di religione cattolica è un insegnamento confessionale. Ma quest'aspetto non è il solo presente. Tale insegnamento ha un rilievo culturale, storico, chiaramente evidenziato dall'interpretazione dell'art. 9, comma 2 della l. n. 121/1985 compiuta dalla Corte Costituzionale, per la quale individuato il *genus* valore formativo di ogni cultura religiosa, l'insegnamento di religione cattolica ne è la *species* in ragione dell'appartenenza dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico degli italiani³⁷.

Il ponte concettuale fra la natura confessionale e quella culturale dell'ora di religione è dato poi dai concetti di identità e autenticità. Pur avendo valenza culturale non si tratta, infatti, di un corso *sulla* religione cattolica, esposto liberamente dal docente in una prospettiva storica e relativizzante, ma della conoscenza di ciò che è il cattolicesimo secondo la dottrina ufficiale della quale è depositaria la Chiesa, poiché è questa dottrina quella che ha inciso (anche se in via non esclusiva e pur quale polo dialettico, oggetto di opposizioni e resistenze all'interno e all'esterno

³⁷ Cfr. Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit. Il valore religioso e culturale dell'insegnamento cattolico è del resto speculare al valore religioso e culturale del crocifisso. Per lucide riflessioni al riguardo si veda **M. RICCA**, *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4/2010, pp. 5- 39.

Per una più dettagliata analisi dei profili sia confessionali sia culturali dell'insegnamento di religione cattolica si veda **G. FELICIANI**, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/1986, pp. 89-106; **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., pp. 3-41; **O. FUMAGALLI, CARULLI**, *L'istruzione religiosa nella scuola pubblica: principi generali e prospettive di attuazione*, *ibid.*, pp. 109-121; **V. TOZZI**, *L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 711-740; **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1997, pp. 15-20; **A. GONZÁLEZ- VARAS IBÁÑEZ**, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia. Insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*, CLUEB, Bologna, 2005, pp. 55-60.



della Chiesa) sulla storia e sulle categorie concettuali e culturali del popolo italiano.

Se così è, se, cioè, l'ora di religione - impartita nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni ex art. 5, lett a) Protocollo addizionale alla l. n. 121/ 1985 e art. 1.1 d.P.R. n. 751/1985 -, non è catechesi finalizzata ad un percorso di fede, ma comunicazione di un determinato sapere religioso, la sua frequenza non è, allora, necessariamente, espressione di una appartenenza confessionale, ma risulta possibile a tutti gli studenti interessati a prescindere dal loro credo. Dal che una precisa conseguenza: l'eventuale minore possibilità ai fini del credito degli studenti che non scelgono l'ora di religione non assume un significato discriminatorio sotto il profilo religioso.

Parimenti, se si guarda all'ora di religione come a un vero insegnamento che, pur con le sue particolarità, ha una finalità formativa e culturale che concorre al progetto educativo scolastico, risulta ragionevole che i docenti di tale insegnamento - docenti di ruolo ai sensi della l. n. 186/2003³⁸ -, valutino il raggiungimento di tale finalità e partecipino all'esame del percorso complessivo compiuto dall'alunno.

La terza riflessione: il TAR Lazio denuncia la non attivazione nelle scuole italiane di materie alternative. Si tratta di una sottolineatura volta a rendere più evidente l'effetto discriminatorio delle statuizioni ministeriali e la conseguente, tangibile, violazione della libertà di coscienza degli studenti compiuta dalle stesse. Pur tuttavia, con tale sottolineatura il giudice amministrativo si discosta, parzialmente, dalla prospettiva dei ricorrenti. Le materie alternative, infatti, non sono rifiutate in blocco quale inutile surrogato dell'ora di religione, ma sembra essere invece implicitamente accettata l'idea che tali materie possano riequilibrare gli effetti del rilievo dell'insegnamento confessionale almeno ai fini del credito.

³⁸ Come è noto la legge 18 luglio 2003, n. 186 (cfr. in Gazz. Uff., 24 luglio 2003, n. 170, pp. 5-11) ha modificato lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole statali attraverso l'istituzione di due distinti ruoli regionali, corrispondenti ai cicli scolastici e articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi. Su tale legge e sui problemi da essa posti si veda **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. 186/2003), in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 4/2005, pp. 1314-1348; **B. SERRA**, *Sui rapporti fra giurisdizione canonica e giurisdizione statale in tema di idoneità degli insegnanti di religione*, in *Diritto e religioni*, 2008, II, pp. 681- 702; **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.



8 - La sentenza del Consiglio di Stato n. 2749/2010. Luci e ombre di tale pronuncia. La natura soggettivamente facoltativa e oggettivamente obbligatoria delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica

Com'è noto, la sentenza n. 7076/2009 del TAR Lazio è stata impugnata dal Ministero dell'Istruzione innanzi al Consiglio di Stato che ha accolto il ricorso riformando la decisione di primo grado³⁹.

Il giudice d'appello ha evidenziato la legittimità delle ordinanze ministeriali attraverso tre consequenziali argomentazioni:

a) la natura obbligatoria del corso di religione cattolica (e delle materie alternative) sancita dalla Corte Costituzionale, secondo la quale una volta esercitato il diritto di avvalersi dell'ora di religione nasce l'obbligo scolastico di frequentarla;

b) l'assenza di reali effetti discriminatori a carico dei non avvalenti, poiché il sistema per la formazione del credito offre a questi la stessa possibilità di punteggio degli avvalenti;

c) il mancato condizionamento dei discenti, giacché un vantaggio minimo ed eventuale non influisce su una scelta, finalizzata all'esercizio del diritto libertà religiosa, seriamente motivata.

La strategia argomentativa del Consiglio di Stato è evidente: neutralizzare i profili di legittimità costituzionale sottesi alla controversia, richiamando, anzitutto, i passaggi delle pronunce del giudice delle leggi che depongono per la natura curriculare dell'insegnamento confessionale e delle materie alternative, per la loro piena appartenenza al sistema scolastico. Un'appartenenza già sostenuta in passato dal Consiglio di Stato, allorché definì l'insegnamento della religione cattolica soggettivamente facoltativo (poiché gli alunni possono non avvalersene) ma oggettivamente obbligatorio (poiché con l'Accordo lo Stato italiano si è obbligato ad assicurarlo, riconoscendogli un valore culturale e didattico pari a quello delle altre materie)⁴⁰. Secondo il giudice d'appello, pertanto,

³⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2749, in *www.giustizia-amministrativa.it*, e in *il Corriere giuridico*, 10/2010, pp. 1351-1355, con nota di **V. PACILLO**, *L'insegnamento della religione cattolica concorre nell'attribuzione del credito scolastico. Con buona pace della libertà di coscienza*, pp. 1355-1362.

⁴⁰ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 agosto 1988, n. 1006, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/1989, pp. 115-129. Su questa pronuncia si veda in dottrina **S. FERRARI**, *Ora di religione e ora alternativa: per il Consiglio di Stato è obbligatoria la scelta. Il commento*, in *Il Corriere giuridico*, 10/1988, pp. 1031- 1033; **C. CARDIA**, *Nuovi profili dei rapporti tra società civile e società religiosa: l'esperienza del 1988*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1988, pp. 290-296.



posto che l'ora di religione o le materie alternative entrano a far parte del *curriculum* dello studente che le sceglie, la loro incidenza sul credito è un'inevitabile conseguenza di tale curricularità, giacché i punti per il credito scaturiscono dalla considerazione dell'intera attività scolastica dell'alunno.

Trattasi di un'argomentazione condivisibile, poiché rispondente alla *ratio* sottesa all'introduzione del credito scolastico, che è, appunto, quella di un progetto e processo formativo ampio ed articolato, finalizzato a coinvolgere lo studente in ciascuna delle attività costitutive di tale progetto valorizzando il suo impegno e valutandone i risultati.

Anche a non voler condividere la natura curriculare attribuita dal Consiglio di Stato alla religione cattolica e alle materie ad essa alternative, infatti, e considerando, invece, tali insegnamenti come oggettivamente facoltativi ed extracurricolari⁴¹, essi potrebbero essere parificati in via interpretativa alle attività complementari ed integrative esplicitamente indicate quali elementi per il credito dall'art. 11, comma 2 del d.P.R. n. 323/1998.

Meno convincente, e per le ragioni già evidenziate riguardo alla pronuncia del TAR Lazio n. 7101/2000, appare, invece, il richiamo compiuto dal Consiglio di Stato alle modalità di calcolo del credito scolastico come prova determinante della non violazione del divieto di discriminazione.

Né, parimenti, al fine di escludere il condizionamento delle coscienze sembra del tutto persuasivo il confronto fra un dato quantitativo (l'utilità scolastica, minima ed eventuale, degli avvalenti) e un dato qualitativo (i valori che motivano la scelta dei non avvalenti) che suona, piuttosto, come un giudizio sull'effettiva solidità delle convinzioni interiori dei ricorrenti non consentito agli organi di uno Stato laico⁴².

⁴¹ Per una ricostruzione delle interpretazioni dottrinali e delle pronunce giurisprudenziali che qualificano l'insegnamento di religione cattolica come un insegnamento facoltativo aggiuntivo pari alle libere attività complementari si veda **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 140-156.

⁴² Sul dovere degli organi e i funzionari dello Stato di astenersi dall'esprimere giudizi di valore assoluti e giudizi comparativi di meritevolezza soprattutto in materia religiosa quale corollario del principio di laicità si veda per tutti **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"*, cit., p. 16.

Va peraltro rilevato che anche nel formulare tale giudizio il Consiglio di Stato richiama un passaggio della sentenza n. 13/1991 della Corte Costituzionale, la quale asserì che data la serietà delle motivazioni di coloro che optano per l'insegnamento confessionale, queste motivazioni non potevano essere scalfite o condizionate dal minore impegno o, anche, dal disimpegno scolastico degli studenti non avvalenti. Va tuttavia sottolineato che il riferimento alla serietà delle motivazioni è stato utilizzato dal giudice



La non piena congruenza della pronuncia del giudice d'appello emerge, ancora, dalle motivazioni sottese ad un ulteriore e rilevante esito della pronuncia stessa: il richiamo, rivolto al Ministero appellante, di adoperarsi affinché in ogni scuola siano effettivamente attivati quei corsi alternativi all'insegnamento di religione cattolica la cui esistenza è presupposta dalle ordinanze impugnate.

Riprendendo e ampliando un argomento del giudice di primo grado, il Consiglio di Stato ha ritenuto, infatti, che l'assenza di materie alternative può condizionare pesantemente la scelta degli studenti, indotti a seguire l'ora di religione per evitare un vuoto didattico, con pregiudizio e del diritto di libertà religiosa e del diritto all'istruzione ex art. 34 Cost.

Singolarmente, quindi, il giudice d'appello prima ha affermato che il meccanismo di attribuzione del credito non svantaggia chi non sceglie l'ora di religione o le materie alternative; poi ha parlato di un vantaggio (eventuale e minimo, ma sempre un vantaggio) degli avvalenti che però non è influente; infine ha sostenuto che la mancanza di materie alternative condiziona e rischia di pregiudicare la libertà di scelta degli studenti, ammettendo, implicitamente, che chi si avvale dell'insegnamento cattolico o delle attività ad esso alternative ha, in concreto, maggiori possibilità ai fini del credito.

In realtà, nel sancire la necessità di un'effettiva attivazione delle materie alternative - invero di poi perseguita dal Ministero

delle leggi e dal Consiglio di Stato con riferimento a problemi speculari ma non totalmente coincidenti.

La Corte Costituzionale doveva stabilire se "lo stato di non obbligo" degli studenti non avvalenti comprendeva anche la possibilità di allontanarsi dalla scuola durante l'ora di religione, con conseguente riduzione del tempo-scuola. Nel dare risposta positiva - posto che il fine dello stato di non obbligo è quello di non rendere equivalenti ed alternativi l'insegnamento della religione cattolica ad altri impegni scolastici -, la Corte precisò anche che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato e dal Consiglio di Stato, la facoltà di assentarsi da scuola dei non avvalenti non poteva essere negata in quanto modo di disincentivare la frequenza dell'insegnamento religioso.

Il giudice amministrativo d'appello doveva invece stabilire se il sistema di formazione del credito determinava un oggettivo vantaggio per gli avvalenti, tale da incentivare la scelta dell'ora di religione o delle materie alternative condizionando dall'esterno l'esercizio della libertà religiosa.

Nel caso della pronuncia della Corte costituzionale, quindi, l'effetto temuto era il disimpegno dalla frequenza dell'ora di religione in ragione di un "ora di libertà", alla quale, tuttavia, uno studente maturo può plausibilmente rinunciare per un voluto arricchimento personale; nel caso della decisione del Consiglio di Stato, invece, l'effetto temuto era l'impegno scolastico nell'ora di religione o nelle attività alternative contro la propria coscienza in ragione della possibilità di un voto di maturità più alto; possibilità che non tutti gli studenti possono permettersi di non sfruttare.



dell'Istruzione⁴³ -, il Consiglio di Stato ribadisce la propria interpretazione dell'insegnamento cattolico e consegue tre obiettivi, fra loro strettamente connessi: a) la riaffermazione del principio dell'uguale tempo-scuola, secondo il quale, poiché l'insegnamento cattolico è materia curriculare che concorre all'ordinario orario delle lezioni, i non avvalenti hanno il diritto di poter usufruire di una quantità di ore o opportunità didattiche non inferiore a quella degli avvalenti⁴⁴; b) la coerente configurazione della materie alternative quali materie soggettivamente facoltative (che possono essere scelte o non scelte) ma oggettivamente obbligatorie (che lo Stato è obbligato ad attivare) al pari dell'ora di religione; c) il conseguente valore funzionale delle materie alternative, strumento per rendere effettiva la scelta degli studenti e stemperare pragmaticamente ogni eventuale effetto discriminatorio conseguente alla necessaria presenza dell'insegnamento cattolico nel sistema scolastico.

9 - Le sentenze del TAR Lazio n. 33433/2010 e n. 00924/2011. La piena equiparazione del docente delle attività alternative al docente di religione nelle valutazioni periodiche e finali degli alunni compiute dal consiglio di classe. Precisazioni sull'incidenza del giudizio degli insegnanti di religione cattolica

⁴³ Segnatamente, già nella circolare n. 59 del 23 luglio 2010, recante indicazioni sull'adeguamento degli organici di diritto alle situazioni di fatto per l'anno 2010/2011, il Ministero dell'Istruzione ha evidenziato la necessità di assicurare l'insegnamento dell'ora alternativa alla religione cattolica agli studenti interessati (cfr. in www.istruzione.it). Di poi, con nota prot. n. 1670 del 22 marzo 2011, lo stesso Ministero ha trasmesso alle Istituzioni Scolastiche di ogni ordine e grado la nota prot.n. 26482/2011 del 7 marzo 2011 con la quale il MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato–I.G.O.P. ha ritenuto, di concerto con il MIUR, che le attività alternative sono un servizio strutturale obbligatorio da pagare a mezzo dei ruoli di spesa fissa (cfr. in www.istruzione.it).

In ottemperanza della pronuncia del Consiglio di Stato sono state poi diverse le circolari degli Uffici scolastici regionali (fra le quali si veda ad esempio la circolare n. 11643 del 29 settembre 2010 dell'Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna in www.istruzione.it) volte a rendere nota la natura oggettivamente obbligatoria delle materie alternative e il fatto che i costi delle stesse sono coperte dallo Stato.

⁴⁴ Come è noto il criterio dell'uguale tempo scuola fu sancito per la prima volta nella circolare ministeriale n. 302 del 29 ottobre 1986 (cfr. in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, pp. 542-544), che stabiliva, altresì, con specifico riferimento alle scuole elementari e medie, l'obbligo delle attività alternative per gli studenti che non avevano scelto l'insegnamento cattolico. Il contenuto di tale circolare costituì di poi ragione di una rilevante parte delle controversie giudiziarie sull'ora di religione.



In seguito all'impugnazione delle ordinanze ministeriali n. 26/2007 e n. 30/2008, e prima delle pronunce TAR Lazio n. 7076/ 2009 e Consiglio di Stato n. 2749/2010, la presenza degli insegnanti di religione cattolica nel consiglio di classe (anche) ai fini del credito è oggetto di un'ulteriore previsione amministrativa: il d.P.R. n. 122/2009, finalizzato al coordinamento delle disposizioni vigenti sulla valutazione degli alunni⁴⁵.

Tale regolamento opera una *distinzione* fra gli insegnanti di religione cattolica, considerati docenti di classe che partecipano legittimamente alle valutazioni degli studenti avvalenti⁴⁶, e gli insegnanti delle attività alternative, assimilati al personale docente esterno per l'ampliamento dell'offerta formativa, i quali contribuiscono alla valutazione scolastica fornendo preventivamente al consiglio di classe elementi sull'interesse manifestato e il profitto raggiunto da ciascun alunno⁴⁷.

In applicazione di queste disposizioni regolamentari, l'ordinanza ministeriale 5 maggio 2010 n. 44, mentre prevede la partecipazione, a pieno titolo, dell'insegnante di religione alle deliberazioni del consiglio di classe per l'attribuzione del credito scolastico, include le notizie fornite dai docenti delle materie alternative e dal personale docente esterno fra gli elementi dei quali lo stesso consiglio dovrà tener conto nella formazione del punteggio per il credito⁴⁸.

Ebbene, sia il d.P.R. n. 122/2009, sia l'ordinanza ministeriale n. 44/2010 sono stati impugnati innanzi al giudice amministrativo dagli stessi soggetti che avevano proposto i precedenti ricorsi e per le medesime ragioni di fondo: gli effetti discriminatori e il condizionamento della libertà di scelta determinati dalle norme oggetto di gravame.

In particolare, secondo i ricorrenti tali norme violano la libertà di scelta degli studenti giacché, stabilendo che l'insegnante di religione partecipa alle deliberazioni valutative del consiglio di classe, fanno sì che tale docente possa avere un peso decisivo nella valutazione collegiale dello studente con decisione a maggioranza; al contrario la laicità della scuola e il rispetto del diritto di libertà religiosa richiedono che

⁴⁵ Cfr. D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122 - Regolamento recante il Coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, in www.edscuola.it/archivio/norme/

⁴⁶ Cfr. art. 2, comma 4, art. 4, comma 3; art. 6, commi 2 e 3.

⁴⁷ Cfr. art. 4, comma 1.

⁴⁸ Cfr. art. 8, comma 12, Ordinanza Ministeriale 5 maggio 2010, n. 44 - Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria di secondo grado nelle scuole statali e non statali- Anno scolastico 2009/2010-, in www.edscuola.it/archivio/norme/ordinanze.



l'insegnante di religione sia privo di voto determinante, e che la sua partecipazione al consiglio di classe per l'attribuzione del credito abbia natura meramente consultiva.

Si tratta di motivazioni che rovesciano la logica delle norme impugnate: mentre, infatti, queste parificano, quasi totalmente, l'insegnante di religione ai docenti di classe, escludendo da tale parificazione i docenti delle materie alternative, i ricorrenti auspicano, invece, l'assimilazione degli insegnanti di religione a questi ultimi, e dunque, idealmente, alla categoria dei docenti esterni alla scuola.

I due ricorsi, distinti e consecutivi, hanno trovato parziale accoglimento, rispettivamente, con la sentenza del TAR Lazio n. 33433/2010⁴⁹ e con la sentenza del TAR Lazio n. 00924/2011⁵⁰, che sanciscono l'illegittimità delle norme impugnate nella parte in cui escludono gli insegnanti delle materie alternative dalla partecipazione al consiglio di classe per le valutazioni degli alunni.

I giudici hanno riconosciuto cioè che il diverso trattamento riservato agli insegnanti di religione rispetto ai docenti delle attività alternative negli scrutini periodici e finali e nel procedimento decisionale per la configurazione del credito, discrimina, con evidenza, sia gli studenti che scelgono le attività alternative, sia i docenti delle stesse.

La continuità di questa posizione con l'interpretazione del Consiglio di Stato è evidente: la funzione perequatrice del sistema di formazione del credito attribuita da tale interpretazione alle materie alternative esige, infatti, che i docenti di queste materie abbiano lo stesso potere valutativo e decisionale degli insegnanti di religione⁵¹.

Sempre in armonia con l'orientamento del Consiglio di Stato, le sopra richiamate sentenze del TAR Lazio n. 33433/2010 e del TAR Lazio n. 00924/2011 respingono, invece, il secondo motivo posto a fondamento dei ricorsi: il condizionamento della libertà di coscienza derivante dal sistema di partecipazione dei docenti di religione alle valutazioni degli alunni configurato dal d.P.R. n. 122/2009 e dalla successiva ordinanza n. 44/2010.

⁴⁹ Cfr. TAR Lazio, Sez. III bis, 15 novembre 2010, n. 33433, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁰ Cfr. TAR Lazio, Sez. III bis, 1 febbraio 2011, n. 00924, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵¹ Una diversa incidenza dell'attività valutativa dei docenti delle materie alternative rispetto a quella dei docenti di religione era già stata sancita in passato dalle circolari ministeriali nn. 131 e 302 del 1986 e aveva costituito uno dei profili delle controversie giudiziali determinate da tali circolari. L'equiparazione fra le valutazioni delle due categorie di docenti fu poi affermata dalla circolare ministeriale n. 316 del 1987. Su questa vicenda si veda N. COLAIANNI, *Religione cattolica e attività "alternative" a scuola: l'ora della discriminazione*, cit.; ID., *Religione cattolica o clausura a scuola: l'ultima alternativa*, cit.



In particolare, a fronte di questo specifico assunto dei ricorrenti, i giudici amministrativi hanno ricondotto la questione alla conformità del sistema censurato con la vigente normativa, unilaterale e di derivazione pattizia, sull'insegnamento della religione cattolica, evidenziando:

1) che la partecipazione degli insegnanti di religione - quali parti della componente docente degli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri degli altri docenti -, alle valutazioni periodiche e finali degli avvalenti è già sancita da tale normativa (art. 2, punto 2.7 d.P.R. n. 751/1985 come integrato dal d.P.R. n. 202/1990; art. 309, commi 3 e 4, d.lgs. n. 297/1994);

2) che, sempre secondo tale normativa, l'insegnante di religione non dà una valutazione costituita da un indice numerico (voto), ma un giudizio sull'interesse con il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento ed il profitto che ne ha tratto, mentre, se nello scrutinio finale è richiesta una deliberazione da adottarsi a maggioranza, l'eventuale voto determinante dell'insegnante di religione diviene un giudizio motivato da iscriversi a verbale (art. 2, punto 2.7 d.P.R. n. 751/1985 come integrato dal d.P.R. n. 202/1990; art. 309, comma 4, d.lgs. n. 297/1994)⁵²;

⁵² Per il vero, le norme impugnate nei ricorsi in esame, e in particolare, il d.P.R. n. 122/2009, non riproducono espressamente l'art. 2, punto 2.7 del d.P.R. n. 751/1985. Il che, è stato inteso dai ricorrenti come la prova dell'illegittimo cambiamento dell'incidenza della valutazione degli insegnanti di religione introdotto dalle norme oggetto di censura. Difatti, la trasformazione, nelle deliberazioni del consiglio di classe da adottarsi a maggioranza, del voto determinante dell'insegnante di religione in un giudizio motivato iscritto a verbale - formalmente introdotta con l'Intesa allegata al d.P.R. 23 giugno 1990, n. 202 -, rispondeva alla volontà, espressa dal governo italiano, di evitare che alunni della stessa classe fossero giudicati da collegi diversamente composti in ragione della scelta dello studente di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento cattolico. Da ciò, la necessità di modificare l'Intesa del 1985 con una formula tesa ad evidenziare che l'insegnante di religione non concorreva alla stessa stregua degli altri docenti alla valutazione collegiale finale.

Pur tuttavia, mentre in un primo momento questa modifica venne interpretata nel senso di escludere dal conteggio dei voti del consiglio di classe il parere del docente di religione, a partire dal 1994 (cfr. in particolare TAR Puglia (Lecce)-sez. I, 5 gennaio 1994, n. 5 in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/1995, pp. 856-859) si è progressivamente determinata in giurisprudenza una interpretazione di segno opposto, volta ad affermare che il voto del docente di religione, anche se trasformato in un giudizio motivato, non perde il suo carattere decisionale e costitutivo della maggioranza. Per una ricostruzione della questione si veda **M. SALAZAR**, *Insegnanti e insegnamenti della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in *Rivista giuridica della scuola*, 40 (2001), II, pp. 402-404; **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 39-40; **A. GONZÁLEZ- VARAS IBÁÑEZ**, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia. Insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*, cit., pp. 84-86.



3) che, pertanto, le norme regolamentari censurate né innovano la disciplina vigente, limitandosi a richiamarla, né equiparano pienamente, sotto il profilo dell'attività valutativa, il docente di religione ai docenti delle materie curriculari, i quali, invece, attribuiscono un voto numerico;

4) che, infine, la funzione decisoria svolta dai docenti di religione in sede di calcolo del punteggio per il credito scolastico è legittima, giacché tale punteggio non discende dalla somma di voti numerici di profitto, ma da un tipo di valutazione (su criteri quali l'assiduità della frequenza scolastica o la partecipazione al dialogo educativo), omogenea al giudizio usualmente formulato dall'insegnante di religione.

Trattasi di argomentazioni coerenti, che enunciano un principio di rilievo: per i giudici, la valutazione del docente di religione non è completamente assimilabile a quella degli altri docenti, egli non partecipa, cioè a pieno titolo, come questi, alle ordinarie valutazioni degli studenti, come risulta, del resto, dalle stesse norme regolamentari impugnate, le quali, nel prevedere le condizioni di ammissibilità agli esami di Stato, precisano che le votazioni assegnate dai docenti negli scrutini finali dei due anni precedenti il penultimo non si riferiscono all'insegnamento di religione cattolica⁵³.

Solo nello specifico caso dell'attribuzione del credito, quindi - per il tipo di verifica che tale attribuzione richiede -, il giudizio dell'insegnante di religione ha, *indiscutibilmente*, un'incidenza *identica* a quella del giudizio degli altri membri del consiglio di classe.

10 - Rilievi conclusivi. Il diritto soggettivo alla frequenza di corsi alternativi all'insegnamento cattolico e il significato simbolico del contenzioso sulla formazione del credito scolastico.

Il contenzioso amministrativo analizzato in questa sede ha condotto ad un risultato concreto, ulteriore alla soluzione della specifica controversia: la chiara definizione dell'obbligo della Pubblica Amministrazione di offrire, effettivamente e stabilmente, con relativi impegni di spesa fissa, insegnamenti alternativi all'ora di religione. Riferendosi (anche) alla pronuncia del Consiglio di Stato n. 2749/ 2010, infatti, il Tribunale di Padova ha considerato la mancata attivazione obbligatoria delle materie alternative da parte della scuola come un illegittimo comportamento discriminatorio, lesivo del diritto all'istruzione e alla libertà religiosa e, conseguentemente, ha condannato il Ministero dell'Istruzione a risarcire il

⁵³ Cfr. D.P.R. 22 giugno 2009, n. 122, art. 6, comma 2.



danno non patrimoniale provocato da tale comportamento ad uno studente che aveva chiesto gli insegnamenti alternativi⁵⁴.

Al diritto soggettivo di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento cattolico - specularsi all'obbligo dello Stato di fornire tale insegnamento -, sembra dunque affiancarsi un altro diritto soggettivo: quello di frequentare corsi alternativi a quello religioso, specularsi, a sua volta, al dovere della scuola di attivare tali corsi.

Come valutare questo risultato? Indubbiamente, anche se economicamente coperta, l'attivazione di materie alternative può determinare molteplici questioni pratiche, didattiche, concettuali, in gran parte già emerse e dibattute subito dopo l'Accordo del 1984, quando sorse il problema di organizzare un'ora alternativa a quella di religione cattolica non più obbligatoria⁵⁵. Si pensi, ad esempio, alla definizione del contenuto di tali materie, aspetto rilevante se si ritiene di dover assicurare che le stesse abbiano un'efficacia formativa e culturale pari o tendenzialmente omogenea all'insegnamento religioso.

Nonostante le questioni che possono porsi, tuttavia, l'organizzazione obbligatoria nella scuola di corsi alternativi ha una valenza *prevalentemente positiva*, e ciò per almeno due ragioni, fra loro connesse.

⁵⁴ Cfr. Tribunale di Padova, ordinanza 30 luglio 2010, in <http://mediazione-civile.diritto.it/docs/30143>.

Va peraltro rilevato che già in passato la mancata organizzazione o compiuta definizione di materia alternative all'ora di religione, in quanto ritenuta una forma di discriminazione nei confronti degli studenti non avvalenti, aveva spinto i genitori degli stessi a rivolgersi all'autorità giudiziaria. Tra queste controversie si veda ad esempio Tribunale di Milano, ordinanza del 18 dicembre 1986, in *Il Foro italiano*, 1987, I, c. 2496, con nota di N. COLAIANNI, *Religione cattolica e attività "alternative" a scuola: l'ora della discriminazione*, cit., TAR Lazio, sez. III, 21 gennaio 1988, n. 64, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/1989, pp. 129-131; TAR Lazio, sez. III, 21 gennaio 1988, n. 68, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/1989, pp. 131-133.

⁵⁵ Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a G. CIMBALO, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, cit., pp. 150-155; C. PONTECORVO, *Laicità e istruzione*, cit., pp. 133-137. Quanto al dibattito dottrinale sulla natura e funzione delle materie alternative si vedano gli interventi alla tavola rotonda *L'ora alternativa: che fare?*, in *Religione e scuola*, 8/1986, pp. 386-403, nonché G. DALLA TORRE, *Religione e finalità della scuola. La polemica sull'ora alternativa*, in *Iustitia*, 1986, pp. 395-405; ID., *Gli equivoci di una sentenza*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1987, II, pp. 949-954; 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; R. BOTTA, *L'ora di religione*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 208 (1988), pp. 5-22; N. DANIELE, *Le questioni di costituzionalità sugli insegnamenti alternativi alla religione cattolica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2/1988, pp. 899-905; ID., *Sulla facoltatività dell'ora alternativa*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1/1991, pp. 252-256.



In primo luogo, perché è conforme al pluralismo didattico, culturale e religioso cui è orientato l'ordinamento scolastico italiano, il quale prevede, fra l'altro, che nell'ambito della loro autonomia le istituzioni scolastiche possono adottare piani di studio personalizzati e includere nei propri obiettivi formativi le iniziative complementari e le attività integrative proposte dagli studenti e dalle famiglie⁵⁶.

Le materie alternative si inseriscono in questo processo di apertura, che tende a sviluppare la libera determinazione del discente nella formazione del proprio curriculum, e lo rafforzano.

In secondo luogo, perché la presenza di tali materie si traduce in una maggiore tutela (o minore possibilità di lesione) sia della libertà religiosa e di coscienza sia del principio d'uguaglianza. Difatti le statuizioni amministrative impugnate nei ricorsi esaminati entravano in tensione con tale libertà e tale principio non tanto perché con esse l'esito di un insegnamento religioso era incluso nella valutazione del percorso globale dello studente, quanto perché, a causa della concreta assenza di insegnamenti alternativi (come pure di attività scolastiche complementari ed integrative), tali ordinanze in via di fatto potevano *indirizzare* gli studenti a frequentare l'ora di religione, giacché unica attività strutturata e certa fra quelle previste per la maturazione del credito.

Una valida e definita offerta di corsi alternativi, la cui incidenza sul profitto scolastico è sicuramente pari a quella dell'insegnamento cattolico, cambia tale situazione di fatto, poiché permette a chi non desidera l'insegnamento religioso di sfruttare, comunque, tutte le possibilità per ottenere il massimo punteggio nel credito. Detto altrimenti la garanzia di credibili attività didattiche alternative all'ora di religione rende più tangibile il diritto di scelta dei discenti, amplia le possibilità di una loro autodeterminazione.

Il che appare tanto più vero se si considera che, pur se organizzate, le attività didattiche e formative alternative restano facoltative, *possono* essere seguite da chi le vuole, ma *non devono* essere seguite al posto dell'ora di religione, cosicché esse non sembrano contraddire lo stato di non obbligo dei non avvalenti, non si configura cioè, almeno direttamente, lo schema della obbligazione alternativa fra insegnamento cattolico e altri

⁵⁶ Cfr. legge 28 marzo 2003, n. 53 - Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale- art. 2, lett. 1, in www.edscuola.it/archivio/norme; Decreto del Presidente della Repubblica del 10 ottobre 1996, n. 567- Disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche-, modificato ed integrato dal Decreto del Presidente della Repubblica del 29 novembre 2007, n. 268, in www.edscuola.it/archivio/norme.



impegni scolastici ritenuto, con sentenza interpretativa di rigetto, illegittimo dal giudice delle leggi⁵⁷.

Resta tuttavia il problema della diversa posizione degli studenti che, o per agire in conformità ai propri intimi convincimenti, o per minimizzare il proprio impegno scolastico o per qualsiasi altra ragione, non seguono né l'insegnamento confessionale, né le attività alternative. Tali studenti hanno, oggettivamente, sia un elemento di giudizio in meno ai fini del credito, sia un insegnante in meno nei consigli di classe per le valutazioni periodiche e finali che li riguardano. Va rilevato, però, che questo risultato scaturisce da un'opzione, assicurata in ugual modo a tutti a fronte di una reale e chiara pluralità di soluzioni, cosicché sembra configurarsi quella piena libertà di scelta presente la quale, secondo la Corte costituzionale, le diverse conseguenze che la scelta stessa può eventualmente comportare non violano il principio di uguaglianza⁵⁸.

Va rilevato, parimenti, che perseguire la parità di trattamento non includendo l'insegnamento religioso e le materie alternative nelle componenti per il credito avrebbe potuto determinare una discriminazione inversa a carico degli studenti che seguono questi insegnamenti, di fatto penalizzati all'interno di un sistema per il resto indirizzato, invece, a valorizzare i diversi impegni scolastici ed extrascolastici.

Un'ultima osservazione: oltre i suoi profili specifici e settoriali, la questione dell'incidenza dell'insegnamento cattolico nel credito scolastico ha assunto un significato simbolico, essa è stata cioè intesa come l'ennesima prova della confessionalità delle istituzioni formative pubbliche italiane, incapaci, per questa ragione, di rispondere ai bisogni di una società globalizzata⁵⁹.

Ora, il carattere sempre più multi-etnico, multiculturale e multireligioso della società odierna è innegabile. Parimenti, è innegabile che lo Stato, democratico, liberale e pluralista, deve accogliere e integrare,

⁵⁷ La non configurazione dello schema dell'obbligazione alternativa fra l'insegnamento religioso e altri impegni didattici è confermato anche dalle modalità concrete con cui lo studente è chiamato a scegliere. Si guardi ad esempio alla già citata Circolare MIUR n. 110 del 29 dicembre 2011 la quale prevede due distinti moduli, il modulo E, da *allegare alla domanda di iscrizione*, relativo all'esercizio del diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica, e il modulo F, che va consegnato *successivamente* solo a coloro che hanno deciso di non avvalersi dell'ora di religione, nel quale sono indicate le diverse opzioni offerte al non avvalente in alternativa all'insegnamento cattolico e con il quale lo studente esprime la propria preferenza.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., 11 dicembre 1973, n. 175, in *Il Foro Italiano*, 1974, I, cc. 12-16.

⁵⁹ Per questa chiave di lettura si veda, per tutti, C. PONTECORVO, *Laicità e istruzione*, cit., pp. 120- 131.



innanzitutto attraverso il suo sistema educativo, tutte le attese provenienti da tale società nel rispetto del principio di uguaglianza e delle libertà fondamentali della persona. Ciò che non convince, invece, è il ritenere che l'insegnamento di religione cattolica nella scuola (e, ancor oltre, il rilievo del cattolicesimo nella società) ostacoli questo processo di accoglienza ed integrazione, al punto che per la realizzazione del processo stesso sembrerebbe necessaria una revisione delle relative norme concordatarie⁶⁰.

Certamente il cattolicesimo non rappresenta tutti i valori legittimanti, tutto il patrimonio culturale e storico della nazione italiana, ma ne esprime, però, una parte rilevante. Non è dunque plausibile (sembrerebbe, anzi, intrinsecamente contraddittorio) che per predisporre, nella scuola e fuori dalla scuola, le condizioni per un dialogo, un confronto aperto fra le diverse identità al fine di costituire le premesse per una loro pacifica convivenza, sia necessario ridurre o negare i riferimenti alla religione e alla religione cattolica, quasi che a tale riduzione risponda una maggiore possibilità di affermazione delle istanze che derivano dalla mutata composizione sociale.

Anche a voler auspicare l'affermazione, teorica e pratica, di un modello più puro di laicità, scevro da ogni ambiguità o parzialità, questo risultato non può che essere raggiunto gradualmente, facendo confluire ciò che è stato ed è nella costruzione di ciò che sarà. Riferito all'attuale difficoltà dello Stato di trovare un equilibrio accettabile per tutte le parti, di dare adeguate risposte giuridiche al problema dell'integrazione sociale, religiosa, culturale, il contenzioso sui crediti ha, piuttosto, e nel suo complesso, un significato positivo, giacché riafferma, implicitamente, la necessità che gli interventi a favore di un determinato sentire (religioso o areligioso) e/o di una determinata confessione siano realmente estesi a tutti.

⁶⁰ In questo senso e per la tesi secondo la quale la cessazione dei privilegi di cui gode la Chiesa cattolica in ambito educativo è il primo imprescindibile passo per la costruzione di un sistema educativo democratico, aperto alla conoscenza critica delle diverse opinioni e filosofie di vita, cfr. in particolare **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.