



**Fabiano Di Prima\*, Marco Dell'Oglio\*\***

(\*ricercatore di Diritto canonico ed ecclesiastico, \*\*professore a contratto di Diritto ecclesiastico ambedue nell'Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Le attività di culto nella scuola pubblica, tra laicità,  
«*libertas Ecclesiae*» e libertà religiosa collettiva \***

**SOMMARIO:** - 1. Premessa. Il "ritorno" della religione e la riaffermazione degli Stati nazionali nell'ultimo quarto di secolo; l'"accerchiamento" della *laïcité* - 2. Il mancato sviluppo di una metodica giurisprudenziale focalizzante la "specificità" della laicità italiana; l'emersione di un *trend* individuante solo i (relativi) profili comuni alla *laïcité* - 3. Un caso paradigmatico: la sentenza n. 166 del 2016 del T.A.R. Emilia Romagna sul tema dello svolgimento di attività culturali nella scuola pubblica - 4. Il quadro normativo e giurisprudenziale del ventennio scorso: le ignorate direttrici speciali (implicitamente) favorevoli; l'interpretazione "stretta" (d'indole separatista) della normativa generale scolastica negli anni '90 e quella successiva "pragmaticamente ampia" (a fronte delle concorrenti novità socio-culturali e di sistema) - 5. Gli ultimi anni: il mancato intervento del Legislatore atto a orientare in senso costituzionale le scelte della P.A.; l'incrementale difficoltà di quest'ultima a prevenire/gestire le potenziali insorgenti "micro-conflittualità"; la conseguente adozione d'un registro prudenziale "minimalista" - 6. La non condivisibile soluzione accolta dal T.A.R. (sentenza n. 166 del 2016) di contrarietà netta allo svolgimento di atti di culto a scuola. L'incidenza del *trend* "intrinsecamente separatista"; il cono d'ombra sulle specificità della laicità italiana; la perdita di vista delle direttrici con esse congruenti e delle garanzie ivi offerte alla "*Libertas Ecclesiae*" e alla libertà religiosa collettiva - 7. Conclusioni: l'urgenza di un intervento legislativo statale, e di un'iniziativa chiarificatrice a livello bilaterale, a presidio delle libertà fondamentali in discussione.

**1 - Premessa. Il "ritorno" della religione e la riaffermazione degli Stati nazionali nell'ultimo quarto di secolo; l'"accerchiamento" della *laïcité***

È ormai da almeno un quarto di secolo che viviamo in un mondo connotato, sotto molti aspetti, dalla "*revanche de Dieu*". Ad attestarlo, tra l'altro, sta la data di edizione dell'omonimo saggio di Kepel (1991)<sup>1</sup>, diretto a fotografare

---

\* Il contributo, sottoposto a valutazione, è frutto della riflessione comune dei due Autori; tuttavia, i paragrafi 1, 2, 3 e 4 sono opera di Fabiano Di Prima, i paragrafi 5, 6, e 7 di Marco Dell'Oglio.

<sup>1</sup> G. KEPÉL, *La revanche de Dieu*, Ed. du Seuil, Paris, 1991 (trad. it. *La rivincita di Dio*, Rizzoli, Milano, 1991).



il ritorno sulla scena pubblica del religioso, favorito da macro-fenomeni come il tramonto delle ideologie otto-novecentesche, la globalizzazione e, soprattutto, i massicci flussi migratori iniziati proprio in quello scorcio di fine secolo. Uno stato delle cose che da allora, da una parte, (di)mostra la fallacia della teorica (ricorrente negli studi accademici e nella pubblicistica otto-novecenteschi) secondo cui la modernità avrebbe relegato "inesorabilmente" il sacro nella sfera privata individuale<sup>2</sup>, come "inevitabile" effetto d'una progressiva e "irreversibile" secolarizzazione delle società<sup>3</sup>; dall'altra, sul piano politico-giuridico, ha dapprima preso in contropiede, poi "irrigidito", e a ogni modo messo in crisi quella particolare accezione della secolarizzazione, insufflata dall'ideologia separatista francese di "Fin de Siècle"<sup>4</sup>, che – animando la predetta teorica - impone alle istituzioni pubbliche di prescindere dal religioso nella quotidiana *governance* dell'esistente<sup>5</sup>. Una crisi, questa della versione "intransigente"

---

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, **E. PACE**, *La religione come comunicazione*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 7, lì dove nota come "l'idea del declino inesorabile della religione o della perdita complessiva di plausibilità del sacro è nata da un abbaglio. Si è pensato: più diventeremo moderni, meno avremo bisogno di religione".

<sup>3</sup> Sul punto, da ultimo, **M. AMBROSINI, E. GARAU**, *Religioni, immigrazione e laicità degli Stati: equilibri mobili e dinamiche di cambiamento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2016, p. 252. Non è estranea alla formulazione della tesi in parola l'assunzione d'una idea (di fondo) "meccanicistica" del progresso, legata a specifiche visioni filosofiche: ammoniva già negli anni '60 sulla complessità dell'idea di progresso (e le sue effettive molteplici sfaccettature) **R. ARON**, *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Gallimard, Paris, 1962, p. 83 e ss. (sulle implicazioni di queste costruzioni razionalistiche nella dialettica tra il 'civile' e il 'religioso', vedi **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, p. 168). Per un quadro sintetico del dibattito in Italia negli anni '70, e i primi anni '80, atto a riscontrare la pervicace presenza della suddetta teorica, cfr., esemplificativamente, le pagine iniziali del saggio di **P. MONETA**, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 7 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. **R. REMOND**, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 197, dove nota come il fenomeno in parola acquisti definitivamente, nella Francia uscita fuori dal tracollo di Sedan (1870), un'accezione semantica del tutto nuova, per cui data ideologicamente per certa la minaccia permanente rappresentata dalla religione avverso i (principi e) valori della società moderna, "dovere dello Stato è di mettere in campo una legislazione capace di combatterne l'influenza". Talché il *vero problema* "non è più che lo Stato sia neutrale"; esso, infatti, deve andare oltre, i.e. "prendere partito, lavorare alla decadenza della religione, ridurre il ruolo" sino a "prepararne la scomparsa".

<sup>5</sup> Visione che sovente informa descrizioni frettolose e/o superficiali della società odierna, quale interamente "secolarizzata" e "come un mondo ove il sacro e la sacralità" sono "qualcosa di estraneo o addirittura ... irrilevante soprattutto nell'esperienza giuridica" (così **A. FUCCILLO**, *Premessa*, in **ID.**, *Giustizia e religione. L'agire religioso nella giurisprudenza civile*, Giappichelli, Torino, 2009, p. XIII).



del *secularism*<sup>6</sup>, che appare rendersi negli ultimi anni sempre più palpabile sia a livello nazionale, là dove quest'ultima si traduce in principio costituzionale basilare (e "qualificante") dello Stato (Francia e Turchia); sia a livello sovranazionale, e segnatamente nell'ambito UE e in quello CEDU, là dove detta opzione a lungo per diverse ragioni è sembrata albergare e condizionare in modo rilevante, quale sottaciuto paradigma "universale" di laicità, talune decisioni (cruciali) dei rispettivi organi istituzionali<sup>7</sup>.

In estrema sintesi, quanto all'ambito UE, il tema s'intreccia con gli esiti sin qui prodotti da un'altra "*revanche*", quella degli Stati membri, i quali, a ora di stendere in detto segmento temporale le norme dei testi fondamentali dell'Unione hanno voluto mettere in chiaro di (seguire a) essere loro gli effettivi "Signori dei Trattati", i.e. i *veri* soggetti sovrani<sup>8</sup>, anche nella materia dei rapporti Stato/Chiese: intento che per molti versi - sta qui l'intreccio - si sposa con gli auspici/obiettivi delle Chiese medesime<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> Posta in luce, da ultimo, da **P. VALDRINI**, *Il principio di laicità nel diritto francese. Neutralità dello stato e libertà dei cittadini*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, n. 1, 2015, p. 41.

<sup>7</sup> Cfr., quanto all'Unione Europea, l'osservazione di **R. MAZZOLA**, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 3 del 2014, p. 14, secondo il quale il "modello francese di laicità fondato sulla netta separazione fra politica e religione domina [...] il modo di pensare e di agire dell'Unione europea in materia di libertà religiosa e di coscienza".

<sup>8</sup> Vale la pena segnalare, al riguardo, l'acutezza del rilievo della Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*), contenuto nella nota sentenza del 30 giugno del 2009, secondo cui, come sintetizza efficacemente **L. S. ROSSI** (*I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un'ipoteca sul futuro dell'integrazione europea?*, in *Rivista di Diritto internazionale*, n. 4, 2009, p. 993) "l'Unione europea gode di un'autonomia decisionale che è diversa dalla sovranità, in quanto non è originaria ma derivata dalla volontà degli Stati membri": sottolineando, al riguardo, il punto saliente del fatto che il conferimento e la delega di attribuzioni da parte degli Stati a organizzazioni sovranazionali come l'UE è - per l'appunto - tanto volontario quanto libero. Suggestive, al riguardo, appaiono le notazioni operate da **G. DE VERGOTTINI**, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in *Quali diritti avremo in Europa? Costituzione per l'Europa e interesse nazionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2005, p. 1, dove pure di fronte a una prospettiva d'integrazione più avanzata di quella poi effettivamente "inveratasi" nel Trattato di Lisbona, afferma che la "realtà dell'Unione rimane caratterizzata da una forte presenza delle entità statuali preesistenti che mantengono la loro tradizionale sovranità", pur se continuando "a consentire *liberamente* una serie particolarmente ampia di limiti alla loro sfera di azione" [corsivo aggiunto].

<sup>9</sup> Evincibili, tra l'altro, dalla proposta formulata congiuntamente nel 2002 dalla Commissione delle Conferenze episcopali dell'Unione europea (COM.E.C.E) e dalla Conferenza delle Chiese Europee (CEC) di una norma costituzionale europea in materia di rapporti Stato/Chiese (proposta il cui dettato confluirà poi parzialmente nel dettato dell'art. 17 TFUE). Sul punto, cfr. tra gli altri **M. VENTURA**, *L'articolo 17 TFUE come*



prima di tutto verso un controbilanciamento del tratto "universalizzante" e proiettato sulla dimensione individuale, di chiara matrice francese, presente nel diritto euro-unitario in materia ecclesiasticistica, e preponderante nella Carta di Nizza (2000)<sup>10</sup>. Detto intento s'è tradotto in formulazioni come quella dell'art. 17, par. 1, TFUE<sup>11</sup> (il rispetto dovuto dall'Unione allo "status" goduto dalle Chiese negli Stati membri), la quale, nel rafforzare l'interpretazione dell'impegno di cui all'art. 4, par. 2, TUE (al rispetto dell'"identità nazionale" degli Stati membri "insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale") quale ossequio anche ai diversi modelli nazionali di relazioni Stato/Chiese ("cespiti" dei rispettivi - specifici - patrimoni costituzionali<sup>12</sup>), a fortiori ne corrobora la funzione di direttrice

---

*fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2014, p. 295 e ss. Per un'analisi del tema condotta in quegli anni, vedi ad esempio, **P. CONSORTI**, *Le Chiese e l'unificazione europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, maggio 2000, p. 403 e ss.

<sup>10</sup> Testo che ad alcuni (vedi **P. GROSSI**, *Le molte vite del giacobinismo giuridico (ovvero: la 'Carta di Nizza', il progetto di 'Costituzione europea' e le insoddisfazioni di uno storico del diritto)*, in *Jus*, n. 3, 2003, III, p. 412 e ss.) è parso un catalogo dall'impronta "ottantanovarda", per modalità di redazione (gli esperti "investiti di poteri demiurgici" che vi lavorano), spirito ("ordinatorio") e soprattutto, per l'appunto, la suddetta impostazione focalizzata prioritariamente sull'individuo. Nota **R. MAZZOLA**, *Confessioni*, cit., p. 7, come la Carta di Nizza all'art. 10 introduce in materia ecclesiasticisticamente rilevante un modello di "natura prevalentemente individuale". In questo senso, vedi altresì **S. RODOTA**, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in **AA. VV.**, *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 61.

<sup>11</sup> Riproponendo quella analoga formalizzata nella Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam (1997), allora priva dell'efficacia vincolante propria d'una norma di un trattato comunitario, ma già munita d'un rilevante significato politico. Quanto all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, riferisce **G. FELICIANI**, *La Commissione degli episcopati della Comunità europea (COM.E.C.E.)*, in *Le Conferenze episcopali in Europa. Un nuovo attore delle relazioni tra Stati e Chiesa cattolica*, a cura di S. Coglievina, Vita e Pensiero, Milano, 2010, p. 214, che l'evento è stato valutato "con molto favore" dalla Commissione delle Conferenze episcopali dell'Unione europea "ritenendo che il suo articolo 17 consenta alle Chiese e alle comunità religiose di «rafforzare il proprio dialogo con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europei e contribuire in modo più efficace alla riflessione politica europea". Sulle modalità e i termini di questo dialogo sino al 2001, cfr. il volume collettaneo *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, curato da A.G. Chizzoniti, il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>12</sup> Posto che, come osserva **A. LICASTRO**, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 39, "non è dubbio che nel costituzionalismo moderno, sia le garanzie dei diritti riguardanti le esperienze di fede, sia ... le modalità di organizzazione istituzionale dei pubblici poteri in rapporto alle diverse forme di rilevanza del fenomeno religioso, sono tratti qualificanti della struttura fondamentale, politica e costituzionale dello Stato". Analogamente, vedi **A.M. RODRIGUES ARAÚJO**, *Iglesias y organizaciones no*



refrattaria all'assunzione d'un unico modello di laicità, "standardizzato" sull'epigono francese<sup>13</sup>.

In un certo senso, accade qualcosa di affine anche nell'ambito CEDU, dove (non a caso) dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Corte di Strasburgo prende a rivedere il proprio intransigente avviso sulle espressioni pubbliche di fede religiosa, specie se operate in ambiente scolastico<sup>14</sup>. Il segnale lanciato nell'altro ambito induce la Corte non solo "ad attenuare la supervisione europea"<sup>15</sup>, ma soprattutto a dare in materia seguito coerente alla dottrina (da essa stessa delineata<sup>16</sup>) per cui ogni Stato "gode d'un maggiore margine di apprezzamento", laddove manchi un pertinente consenso europeo<sup>17</sup>. Il che, in concreto, significa dismettere l'approccio giuridico-culturale seguito dagli anni '90 (e in particolare dal 2001, col caso *Dahlab*<sup>18</sup>) sino a tutto il decennio scorso, di sudditanza al

---

*confesionales en la Unión Europea. El artículo 17 del TFUE*, EUNSA, Pamplona, 2012, p. 102.

<sup>13</sup> Sulla circostanza che l'Unione Europea abbia, col Trattato di Lisbona, "respinto il modello di laicità francese", cfr., da ultimo, **P. CAVANA**, *Laicità e libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Res Publica. Rivista di studi storico-politici internazionali*, n. 1, 2014, p. 91. Quanto al rischio insito in consimili operazioni di standardizzazione in una materia delicata come quella in parola, coinvolgente i diritti fondamentali, cfr., tra gli altri, **M. CARTABIA**, *A Pluralistic Europe of Rights*, in **AA. VV.**, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, a cura di H. W. Micklitz e B. De Witte, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2012, p. 261 e ss.

<sup>14</sup> Ricevendo così conferma, a monte, l'avviso espresso, tra gli altri, da **M. VENTURA**, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2012, p. 294, secondo cui l'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo "non vada isolata dall'intero processo dell'integrazione europea, comprensivo del diritto dell'Unione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia".

<sup>15</sup> **M. VENTURA**, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 2014, p. 81.

<sup>16</sup> A partire dal caso *Handyside c. Regno Unito* (7 dicembre 1976), concernente un conflitto tra libertà di espressioni e morale pubblica. Sul punto, tra gli altri, vedi **C. EVANS**, *Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2001, p. 142 e ss.

<sup>17</sup> Così, ad esempio, la sentenza della Grande camera *Sindacatul «Pastorul cel Brun» c. Romania*, del 9 luglio 2013 (par. 171). Sulla dottrina in parola, cfr. **P. TANZARELLA**, *Il margine di apprezzamento*, in *I diritti in azione: università e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, il Mulino, Bologna, 2007, p. 145 e ss.; **R. SAPIENZA**, *Sul margine d'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 571 e ss.

<sup>18</sup> Il caso *Dahlab (Dahalb c. Svizzera)*, sentenza 15 febbraio 2001) - che dà la stura a una serie di conflitti interpretativi sui simboli religiosi, e segnatamente sul velo islamico - origina dalla decisione delle autorità scolastiche del Cantone di Ginevra di diffidare un'insegnante musulmana dal portare il velo durante l'attività lavorativa (decisione



paradigma francese d'una "*neutrality of public sphere ... best served when religion is absent*"<sup>19</sup>: un approccio, questo, decisamente incline a reputare preminenti gli "*imperatifs de la laïcité*"<sup>20</sup>, anche in ordine a fattispecie insorte in esperienze nazionali recanti modelli di relazioni ecclesiastiche (e di disciplina del fenomeno religioso) assai diversi da quello francese (o turco), e perciò tutt'altro che riottosi a ospitare presenze e segni religiosi in plessi pubblici (e scolastici in particolare)<sup>21</sup>. Adottando, quindi, a tal fine una nuova e ben più duttile impostazione, che può implicare - a seconda dei casi - tanto un vaglio più severo su eventuali eccessi nell'applicazione della *laïcité* francese (o turca, come ad esempio nel caso *Ahmet Arslan* del 2010<sup>22</sup>);

---

confermata dal Consiglio di Stato cantonale): le argomentazioni che la Corte EDU reca nel dichiarare irricevibile il ricorso dell'insegnante, oltre a impernarsi su valutazioni opinabili e generiche (la nozione indeterminata e vaga di "segno esteriore forte" elaborata per il velo; la presunzione che quest'ultimo leda l'istanza degli alunni ad aver trasmesso valori egualitari e libertari e a non a essere religiosamente "influenzati"), scontano soprattutto la fallace convinzione che la restrizione imposta alla docente (l'impossibilità di manifestare il proprio credo/la propria appartenenza confessionale) fosse un *inevitabile* scotto da pagare per preservare la pace religiosa, in nome della "*laïcité*". Convinzione, questa, che s'infrange - "a valle" - sul dato oggettivo che nei cinque anni precedenti all'adozione del provvedimento impugnato, la ricorrente aveva indossato il velo senza che accadesse nulla di significativo; e - "a monte" sul fatto che il contesto ginevrino, per quanto connotato da un'impostazione separatista, è, al pari di tutti gli altri Cantoni svizzeri, un luogo ove "regna[no] la pace religiosa" e il pluralismo confessionale: talché solo l'assunzione di un paradigma radicale di laicità 'alla francese', incongruo rispetto al contesto descritto, spiega perché non si consenta agli studenti di "vedere riflesso nelle proprie scuole il pluralismo religioso esistente nella società svizzera", senz'altro "più istruttivo" e (coerente con un'idea non radicale di neutralità dello Stato) della "fittizia irreligiosità del personale della scuola (così, **J. MARTINEZ TORRON**, *La (non) protezione dell'identità religiosa dell'individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 73.)

<sup>19</sup> Così **J. MARTINEZ TORRON**, *Freedom of Religion in the European Convention on Human Rights*, in *Universal Rights in a World of Diversity. The Case of Religious Freedom*, Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 17, 2012, p. 345.

<sup>20</sup> Causa *Kervanci c. Francia*, par. 72.

<sup>21</sup> Paradigmatica, in tal senso, appare la prima sentenza sul caso *Lautsi* resa dalla Corte EDU (Seconda sezione) il 3 novembre del 2009 (*Lautsi c. Italia*); ma i prodromi di questa dinamica sono già nel succitato caso *Dahlab*: vedi *supra*, nota n. 18.

<sup>22</sup> Il caso in questione (*Ahmet Arsan e altri c. Turchia*, sentenza 23 febbraio 2010) scaturisce dall'arresto di alcuni membri di un gruppo islamico denominato *Aczimendi Tarikati*, per via del fatto che gli stessi, (provenendo da diverse regioni della Turchia, e) intendendo partecipare a una cerimonia di culto in Ankara, passeggiavano per la città esibendo l'abbigliamento tipico del gruppo (un turbante, i pantaloni larghi e una tunica, tutti di colore nero), e con in mano un bastone in memoria di Maometto. Nel susseguente processo (ove la maggior parte di essi si rifiutò di togliersi il copricapo innanzi al giudice) furono condannati a pagare un'ammenda di modico ammontare, in forza di due leggi, rispettivamente del 1925 (contro l'uso del cappello) e del 1934 (sull'uso dell'abbigliamento



quanto, all'opposto, l'adozione di *self restraints*, come quello operato dalla Grande Camera nel 2011 nella decisione sul caso *Lautsi c. Italia* (a pro dell'esposizione del crocifisso nelle aule della scuola pubblica<sup>23</sup>), i.e. di rinunciare a ogni valutazione circa la compatibilità di quella presenza col principio di laicità accolto nell'ordinamento statale in questione (quale specifico contesto nazionale di relazioni Stato/Chiese da rispettare)<sup>24</sup>.

---

religioso). Secondo il Governo turco, le dottrine del gruppo in parola erano tese a prefigurare un regime basato sulla *shari'a*, giustificando l'arresto e la sottoposizione al processo dei ricorrenti non solo per via della contrarietà dei contegni alle leggi citate, ma più in generale per presidiare l'ordine pubblico ed evitare "comportamenti religiosi provocatori". La Corte EDU, pur riconoscendo il peso peculiare del principio di laicità nel contesto turco, ha deciso in favore dei ricorrenti, tenendo presente il fatto che su di essi gravava l'obbligo (derivante dai dettami del loro credo) di adoperare quello specifico abbigliamento, e ritenendo che la reazione delle autorità turche non fosse stata proporzionata. Nell'avviso della Corte, il Governo non aveva fornito la prova che vi stesse un effettivo pericolo a scapito dell'ordine pubblico (o del principio democratico), trattandosi di cittadini ordinari, i quali non rivestivano una specifica posizione pubblica di rappresentanza o responsabilità, e viepiù trovandosi in luoghi accessibili a tutti (vie e piazze), e non all'interno di edifici pubblici (luogo di esercizio di funzioni pubbliche).

<sup>23</sup> Sulla decisione (*Lautsi c. Italia*, sentenza 18 marzo 2011), che - com'è noto - rovesciando la sentenza della Seconda sezione del 2009, ha statuito che l'esposizione del Crocifisso non viola il diritto dei genitori a educare i figli in base alle proprie convinzioni religiose, giusta l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, e che non si pone nessuna questione distinta in ordine all'art. 9 della Convenzione (che sancisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione), vedi, esemplificativamente, **V. TURCHI**, *La pronuncia della Grande Chambre della Corte di Strasburgo sul caso Lautsi C. Italia: post nubila Phoebus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, e la bibliografia ivi citata. Merita d'essere segnalato il rilievo dell'A. sulla risonanza minore destata da detta pronuncia rispetto a quella sollevata dalla sentenza di primo grado, e che fa applicare al caso l'antico proverbio cinese secondo cui «fa più rumore un albero che cade di una foresta che cresce»; pur tenendo presente la circostanza che al clamore suscitato dalla decisione di prima istanza aveva fortemente contribuito il fatto che essa si fosse posta "in netto contrasto rispetto ai principi sui quali si era attestata la prevalente giurisprudenza italiana...contrastando, altresì, con gli stessi criteri stabiliti dalla giurisprudenza di Strasburgo in tema di libertà di educazione e di religione, con potenziali ulteriori effetti" riguardo alle esperienze di altri Paesi aderenti al Consiglio d'Europa. Parla d'uno "strano silenzio", al riguardo, anche **M. TOSCANO**, *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011.

<sup>24</sup> "La Cour précise que [...] il ne lui appartient pas de se prononcer sur la compatibilité de la présence de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques avec le principe de laïcité tel qu'il se trouve consacré en droit italien" (*Lautsi c. Italia*, dec. 18 marzo 2011, par. 57. Vedi, più di recente, il passaggio della sentenza resa dalla Corte EDU nel caso *Ebrahimian c. Francia*, 26 novembre 2015, dove si ribadisce che "convient de prendre en compte le contexte national des relations entre l'État et les Églises, qui évolue dans le temps, avec les mutations de la société").



Anche, infine, il livello nazionale offre conferme più o meno dirette dell'"accerchiamento" che conosce la *laïcité*<sup>25</sup>. Come quelle ricavabili dalle costanti "fibrillazioni" e i rivolgimenti che conosce ormai da anni la Turchia in ordine al rapporto intricato tra politica, diritto, religione e nazionalismo<sup>26</sup>; con l'ascesa dell'AKP, il partito "religioso-moderato" di Erdogan, che fa dire di un'inusitata messa in discussione dell'eredità "laica" kemalista<sup>27</sup>, e che culmina nella recente dichiarazione - impensabile in tempi non troppo lontani - del Presidente del Parlamento, ad avviso del quale: "*secularism shouldn't be included in [Turkey's] new constitution*"<sup>28</sup>. Quanto all'esperienza francese<sup>29</sup>, poi, i riscontri si ricavano sia da indicatori

---

<sup>25</sup> Appare ancora puntuale il monito di **P. CAVANA**, *Libertà di magistero e Stato costituzionale*, in *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, a cura di G. Dalla Torre, P. Lillo, Giappichelli, Torino, 2007, p. 269, a non accedere a "facili accostamenti" tra l'esperienza francese e quella turca, per quanto entrambe segnate dall'idea di una laicità che reclama la neutralità religiosa dello spazio pubblico: trattandosi di situazioni "profondamente diverse", ove per esempio il divieto dei simboli religiosi "assume un significato molto differente: in Francia quello di contrastare la diffusione di rivendicazioni comunitarie provenienti da minoranze islamiche di matrice integralista all'interno della scuola e delle altre strutture pubbliche"; mentre in Turchia tende prima di tutto "a contrastare la pressione della maggioranza islamica sulla società e sui singoli, preservando con la laicizzazione anche forzata delle istituzioni il principio di eguaglianza davanti alla legge".

<sup>26</sup> Vedi, paradigmaticamente, il lavoro di **Z. BARAN**, *Torn Country: Turkey between Secularism and Islamism*, Hoover Institution Press, Stanford, California, 2010; vedi altresì il più recente saggio di **R. BOTTONI**, *Il principio di laiklik nella Turchia della Seconda e Terza Repubblica (1961-2011)*, in *Memoria e ricerca*, 2013, p. 95 e ss. Queste "fibrillazioni" e contraddizioni si riflettono anche nel mondo scolastico: valga il riferimento, colto già nel 2007 di **G. TOGNON**, *Laicità e scuola*, in *Lessico della laicità*, a cura di G. Dalla Torre, Studium, Roma, 2007, p. 183, dove rileva la sempre maggiore evidenza del "tentativo di far assumere" "alle scuole islamiche e coraniche un ruolo istituzionale più forte all'interno del sistema scolastico pubblico" della Turchia.

<sup>27</sup> Così **F. CARDINI**, *Turchia: le carte in mano ad Erdogan*, in *Confronti*, n. 12, dicembre 2015, p. 15.

<sup>28</sup> Stralcio, questo, delle esternazioni raccolte da **M. SÖYLEMEZ**, nell'articolo del *Turkish Sun* del 26 aprile 2016 recante il titolo "*Parliament speaker says new constitution should be religious, not secular*". Non rende meno eclatante il peso della dichiarazione, considerato il calibro dell'ufficio ricoperto da İsmail Kahraman (per l'appunto, il Presidente della Grande Assemblea Nazionale turca), il fatto che il giorno dopo il primo ministro turco Ahmet Davutoglu, collega di partito del primo, abbia ufficialmente smentito l'esistenza d'una siffatta volontà politica (cfr. l'articolo pubblicato dal quotidiano *The Post Internazionale* il 27 aprile 2016 dal titolo "*I riferimenti alla laicità rimarranno nella Costituzione della Turchia*"; consultabile in <http://www.tpi.it/mondo/turchia/costituzione-laica-turchia-premier-davutoglu>).

<sup>29</sup> Sulla quale, solo a titolo esemplificativo, vedi da ultimo il saggio di **P. VALDRINI**, *Il principio di laicità nel diritto francese*, cit., p. 39 e ss.



nel segno d'una ricerca di mitigazione dei suoi tratti più estremi; sia, all'opposto, da sue applicazioni esorbitanti, e/o difese "militanti"<sup>30</sup>, quale reazione alla messa in discussione del modello. Sul piano del diritto, valga ad esempio - del verso "mitigante" - la notazione delle numerose eccezioni che pone la c.d. legge sul *burqa* (legge 11 ottobre 2010, n. 2010-1192) al divieto di indossare indumenti che nascondono il volto, anche per via di un apposito intervento del Consiglio costituzionale (eccezioni, a sua volta, che appaiono frutto della riferita innovativa giurisprudenza CEDU, e segnatamente proprio dal suddetto caso *Ahmet Arslan*)<sup>31</sup>; riguardo, invece ai predetti "iper-irrigidimenti" difensivisti, paradigmatico appare il recentissimo caso delle ordinanze c.d. "anti-burkini", dettate da parte di alcuni sindaci francesi<sup>32</sup> e basate, tra l'altro, sulla necessità di presidiare il principio di laicità, sulla scorta del convincimento - pur se erroneo, come rimarcato dal *Conseil d'Etat* - che detto principio seguiti ad avere forza e portata tali da suffragare anche limitazioni drastiche (e gravi) del tipo (assai peculiare) riferito<sup>33</sup>. Mentre, sul piano della politica, a dare un segno del singolare momento di transizione, possono essere richiamati quegli "sbandamenti" registrati su fronti sparsi di fronte ai recenti (e tristemente noti) attentati parigini, che in modo inusitato per un Paese così geloso della sua propria identità laica, iniziano a "strizzare l'occhio al discorso sulla

---

<sup>30</sup> Illustrate in sintesi nel recente articolo di **R. ZARETZKY**, dall'eloquente titolo "*How french secularism became fundamentalist*" (pubblicato in *Foreign Policy*, il 7 aprile 2016; consultabile in [foreignpolicy.com/2016/04/07/the-battle-for-the-french-secular-soul-laicite-charlie-hebdo](http://foreignpolicy.com/2016/04/07/the-battle-for-the-french-secular-soul-laicite-charlie-hebdo))

<sup>31</sup> Sulla legge in parola, "legittimata" dalla recente sentenza della Corte EDU S.A.S. c. Francia, dell'1 luglio 2014 [come osserva **P. CAVANA**, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in **AA. VV.**, *Democrazie e religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Atti del Convegno Nazionale ADEC (Trento, 22-23 ottobre 2015), a cura di E. Camassa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 221] vedi *ex pluribus*, i rilievi critici di **A. FORNEROD**, *Les "affaires de burqa" en France*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2012, p. 63 e ss. Per un commento alla citata sentenza della Corte EDU, vedi **A. LICASTRO**, *I mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: "guardarsi in faccia" è condizione minima del "vivere insieme"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2014.

<sup>32</sup> Sulle quali, vedi il commento di **G. CASUSCELLI**, *La farsa del burqini: ma c'è un giudice a parigi!*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2016; nonché, *ivi* (ottobre 2016), **D. FERRARI**, *I sindaci francesi contro il "burkini": la laicità a ferragosto? A prima lettura di alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali*.

<sup>33</sup> Per un altro esempio recente, ambientato a scuola, vedi il caso raccontato da **E. ROSASPINA**, *La Francia laica e la diversità culturale* (*Corriere della Sera*, 14 ottobre 2015) della "fetta di prosciutto" contemplata nel menu "standardizzato" delle scuole pubbliche d'una città della Borgogna, Chalon-sur-Saône (e sfociato anche in una vertenza giudiziaria, incoata dalla *Ligue de défense judiciaire des musulmans*).



tradizione europea, alle *nostre radici*, di fronte a un Islam che si propone come alternativa" a un mondo bollato "come moderno e cristiano"<sup>34</sup>.

## 2 - Il mancato sviluppo di una metodica giurisprudenziale focalizzante la "specificità" della laicità italiana; l'emersione di un *trend* individuante solo i (relativi) profili comuni alla *laïcité*

Alla luce (già solo) del quadro sommario appena visto (sui differenti fattori critici che investono la *laïcité*), e in particolare del fatto che l'UE esclude non solo l'omologazione, ma anche qualsivoglia *forma di "circolazione"* dei diversi modelli nazionali di laicità<sup>35</sup>, sarebbe stato lecito attendersi, nel decennio in corso, lo sviluppo nel nostro ordinamento d'una metodica giurisprudenziale attenta a mettere a fuoco, previamente allo scrutinio di fattispecie in tema di libertà religiosa, i contorni della (effettiva) specialità del sistema italiano: così da (aver modo di) scongiurare (il più possibile) il rischio di pronunce rese mediante argomentazioni fondate su un sostrato assiologico alieno a quello *specifico* della Repubblica, che impone, tra diversi, un certo *peculiare* approccio col fenomeno religioso<sup>36</sup> (segno inconfondibile, per usare il lessico del predetto art. 4, par. 2, TUE, della *identità costituzionale* del Paese). In particolare, sarebbe stato coerente con l'assetto testé illustrato, il riscontro in dette pronunce d'una previa focalizzazione attenta del principio supremo di laicità, per come enunciato dalla Consulta (e cioè) come un cardine che, seppur connotato "nell'essenziale" dalla distinzione degli ordini di cui all'art. 7 Cost.<sup>37</sup> respinge i rigorismi propri della separazione<sup>38</sup>, nel suo sintetizzare anche

---

<sup>34</sup> M. RICCA, *Teologia giuridica. L'ala impigliata della secolarizzazione e la religione che non si insegna*, in *Democrazie e religioni*, cit., p. 328. Sui "corto-circuiti" potenziali ed effettivi dell'interazione tra l'ideologia della *laïcité* e l'immigrazione di tradizione islamica in Francia, vedi il recente saggio di F. PICHON, "*Laïcité cattolica e jihadisti secolari: la maionese francese è impazzita*", in *Limes*, n. 1, 2015, p. 45 e ss.

<sup>35</sup> Così A. LICASTRO, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose*, cit., p. 208.

<sup>36</sup> Come ha annotato dieci anni orsono il Consiglio di Stato nella decisione resa a pro della presenza del crocifisso nelle aule scolastiche italiane (sentenza n. 556 del 2006), "*la laicità, benché presupponga e richieda ovunque la distinzione fra la dimensione temporale e la dimensione spirituale e fra gli ordini e le società cui tali dimensioni sono proprie, non si realizza in termini costanti nel tempo e uniformi nei diversi Paesi, ma, pur all'interno di una medesima "civiltà", è relativa alla specifica organizzazione istituzionale di ciascuno Stato, e quindi essenzialmente storica, legata com'è al divenire di questa organizzazione*".

<sup>37</sup> Corte cost., sentenza n. 334 del 1996.

<sup>38</sup> Così G.B. VARNIER, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. Atti*



altri principi della Costituzione, tra cui la collaborazione con le confessioni religiose prevista dagli artt. 7 e 8<sup>39</sup>: tenendo dunque ben presente la "cifra" dell'"attitudine laica" dello Stato italiano, che sta nella capacità di esibire "equidistanza e imparzialità"<sup>40</sup>, ma senza secondare "postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità...rispetto alla religione", e anzi, al contrario, ponendosi "a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini"<sup>41</sup>.

Sennonché, per il vero, a fronte di alcune isolate sentenze che effettivamente avvertono l'urgenza descritta, giungendo a risultati convincenti sul piano del vaglio di effettive lesioni della libertà religiosa<sup>42</sup>, in diversi casi il principio in parola patisce un'insufficiente focalizzazione,

---

del I Convegno Nazionale di Studi dell'A.D.E.C., a cura di R. Coppola, C. Ventrella, Cacucci, Bari, 2012, p. 7.

<sup>39</sup> S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2010, p. 711 e ss.; sul rifiuto del separatismo insito nel nostro ordito costituzionale, vedi dello stesso A., *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010, p. 25.

<sup>40</sup> Corte cost., sentenza n. 508 del 2000. In detta pronuncia, la Consulta ha – tra l'altro – precisato che tale "posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità che la Corte costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di "principio supremo" (sentenze nn. 203 del 1989, 259 del 1990, 195 del 1993 e 329 del 1997), caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse (sentenza n. 440 del 1995)". Insiste su un'idea di stretta connessione, (e di specificazione), tra il dovere d'imparzialità delle amministrazioni pubbliche e la necessità per queste di tenere un contegno genericamente osservante il principio di laicità, tra gli altri, G. CASUSCELLI, *Laicità dello stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le Intese*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000, p. 482 e ss.

<sup>41</sup> Corte cost., sentenza n. 203 del 1989.

<sup>42</sup> Paradigmatica, in tal senso, ad esempio, appare la sentenza n. 5924 resa nel 2011 dalle Sezioni Unite, dove il Collegio (nel confermare la sanzione disciplinare inflitta al magistrato rifiutatosi di tenere udienza in un'aula dove era presente un crocifisso, e appresso di fare altrettanto in un'apposita aula senza simboli religiosi) giunge a escludere la sussistenza nella fattispecie d'una lesione del diritto di libertà religiosa, e ciò sulla base di un percorso argomentativo che focalizza bene, a monte, la cifra "complessa" del principio, in ciò che lo stesso "...utilizza un simbolo linguistico ("laicità") che indica in forma abbreviata profili significativi di quanto disposto dalle ... norme [costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20], i cui contenuti individuano le condizioni di uso secondo le quali esso va inteso ed opera". Quel che è interessante è che le SS.UU. avvertono al contempo anche l'esigenza di chiarire il senso dell'individuazione di queste specifiche "condizioni d'uso", riscontrandolo nella necessità di evitare che il principio in parola resti altrimenti "confinato nelle dispute ideologiche" e, soprattutto, di difficile "utilizzabil[ità] in sede giuridica": notazione, quest'ultima, sulla quale vedi, ad esempio, G. DALLA TORRE, *Laicità dello Stato. A proposito di una nozione giuridicamente inutile*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 2, 1991, p. 274 e ss.



finendo con l'essere oggetto, in sostanza, di un fugace richiamo in apertura del punto di diritto: circostanza che non appare agevole l'adozione di un'interpretazione delle norme pertinenti effettivamente congruente con quello stesso principio.

Il culmine della problematicità, tuttavia, è raggiunto in alcuni pronunciamenti, sin qui – per buona sorte - numericamente limitati, dove a ora di focalizzare il predetto principio, i giudici si concentrano sui profili di esso tendenzialmente comuni ai modelli separatisti<sup>43</sup> (l'indipendenza degli "ordini"; l'imparzialità e l'equidistanza dello Stato), obliterando o lasciando sullo sfondo quelli che ne compongono la predetta "cifra" composita: perdendo così di vista il verso "dialogico-cooperativo" della laicità italiana - tipico dei sistemi di coordinazione Stato/Chiese - che giustifica e incentiva cessioni di sovranità statale, discipline speciali pattizie volte a presidiare lo "specifico religioso" delle identità confessionali<sup>44</sup> e normative di diritto comune conformi agli impegni bilateralmente assunti<sup>45</sup> o comunque attente alla peculiarità del fatto religioso<sup>46</sup>. Una focalizzazione *parziale*, questa, che non è ovviamente priva di conseguenze sul restante scrutinio giudiziale, il quale appare proiettato - a quel punto - verso un'esegesi restrittiva delle predette norme "speciali" di garanzia, in una logica di difesa "forte" delle prerogative statali, funzionale a un modello separatista, ma inevitabilmente "disfunzionale" rispetto a quello italiano. Con l'esito d'una decisione (pressoché inevitabilmente) riduttiva di quegli spazi speciali di libertà,

---

<sup>43</sup> Pure al netto dell'osservazione di **M. TEDESCHI**, *Contributo alla determinazione della scienza del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 67 e ss., secondo cui, a seconda dei punti di vista da cui viene considerato il termine "separatismo" può assumere molteplici significati, tanto da "sussumere sotto un unico concetto realtà diametralmente opposte".

<sup>44</sup> Cfr., ad esempio, **O. FUMAGALLI CARULLI**, «A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio». *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, 2006, p. 79; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, p. 8.

<sup>45</sup> Cfr. **P. MONETA**, *L'evoluzione del diritto comune in materia religiosa nella legislazione nazionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2011; sul punto, vedi la puntuale osservazione di **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, cit., p. 715, dove rileva come sia sempre presente il rischio di "snaturare il ruolo della legge comune, che non è quello di eguagliare la condizione giuridica diversa stabilita negli accordi bilaterali, vanificandoli".

<sup>46</sup> **E. VITALI**, *Relazione di sintesi*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale. Atti del Convegno di Studi (Bologna, 14-15 maggio 1993)*, a cura di R. Botta, Giuffrè, Milano, 1994; p. 159; **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 3; **R. SANTORO**, *Il dialogo interculturale nel diritto regionale*, in *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. Fuccillo, Giappichelli, Torino, 2014, p. 39.



ancorché pattiziamente regolati, con le immaginabili ripercussioni negative sulla solidità e sull'equilibrio dell'assetto bilaterale, in generale; e di quello concordatario, in particolare, ove trova applicazione la regola internazionale "*pacta sunt servanda*"<sup>47</sup>, che prescrive - tra l'altro - alle Parti di non adottare, in chiave unilaterale, interpretazioni d'un trattato che non ne garantiscano l'efficacia, anche solo in parte<sup>48</sup>.

L'esempio più clamoroso risale a due anni orsono, e concerne il tema del riconoscimento delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale. La pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 16379 del 2014) che - com'è ormai noto non solo agli "addetti ai lavori" - esclude tale riconoscimento allorché sia eccepita (dal convenuto) una convivenza coniugale di durata almeno triennale, appare infatti condizionata dall'assunzione d'una visione rigida e "asettica" della distinzione degli ordini attenta prima di tutto alle ragioni dello Stato, e in qualche modo "allergica" alle specificità confessionali; e comunque da una delineazione parziale - nel senso anzidetto - del principio di laicità e delle sue implicazioni, che va a scapito - in ultima istanza - dell'investita libertà religiosa matrimoniale<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Principio basilare di diritto internazionale raccolto dalla Convenzione di Vienna del 1969 (art. 26: "Ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere da esse eseguito in buona fede"), di "origine e consuetudine antica" (così **C. CORRAL S.J.**, *La politica concordataria della Santa Sede*, in *Civiltà cattolica*, n. 1, 2005, quad. 3713, p. 465) presentato in dottrina come cardine "assiologico" dei concordati con la S. Sede (cfr. **C. JANNACCONE**, *La natura giuridica del Concordato*, in *Il Dir. eccl.*, 1928, p. 292 e ss.; **A. PIOLA**, *Introduzione al diritto concordatario comparato*, Milano, 1937, p. 137 e ss.; **A. CHECCHINI**, *S. Sede, Chiesa e ordinamento canonico nel diritto internazionale pubblico e privato*, in *Studi in memoria di G. Bonolis*, Milano, 1942, vol. I, p. 219 e ss.).

<sup>48</sup> Anche per via della sua stretta connessione al principio della *bona fides*, richiamato nell'art. 31 della Convenzione di Vienna. Sul punto, cfr. **S. BARIATTI**, *L'accordo nel sistema delle fonti e il diritto dei Trattati*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S. M. Carbone, R. Luzzato, A. Santa Maria, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2006, p. 97. Cfr., da ultimo, **E. MARTINELLI**, *La «prolungata convivenza come coniugi» ovvero il letto di Procuste delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale*, in *Rivista di diritto civile*, n. 3, 2015, p. 742 e ss., anche lì dove rimanda a **R. MONACO**, **C. CURTI GIALDINO**, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 212 e ss.

<sup>49</sup> Visione, questa delle Sezioni Unite, che in estrema sintesi: a) fa accedere a un'ipervalutazione delle necessità di tutela delle situazioni di convivenza coniugale e delle norme (sovranazionali e nazionali) che detta tutela forniscono, tale da (giungere a) figurarle come espressive di concezioni basilari di quell'ordine pubblico che, ai sensi dell'Accordo di Villa Madama, va presidiato anche nei confronti delle sentenze ecclesiastiche, pur nel contesto d'una delibazione speciale; b) conduce a far prevalere, così, le ragioni del rapporto (rientrante nell'orbita statale) su quelle dell'atto (il matrimonio "contratto" secondo il diritto canonico, ai sensi dell'art. 8 dell'Accordo stesso), tentando di



### 3 - Un caso paradigmatico: la sentenza n. 166 del 2016 del T.A.R. Emilia Romagna sul tema dello svolgimento di attività culturali nella scuola pubblica.

L'anima "intrinsecamente separatista" insita in quella pronuncia affiora, più di recente, in una decisione del T.A.R. Emilia Romagna (n. 166 del 2016<sup>50</sup>) da cui è scaturita una vicenda processuale ancora in corso (attendendosi il pronunciamento sul merito del Consiglio di Stato<sup>51</sup>), e che investe il tema specifico ma non meno delicato, sul fronte cruciale della dialettica laicità/libertà, dello svolgimento di atti di culto nei plessi scolastici. Anche in questo caso, infatti, l'eclatante conclusione cui perviene il Collegio, i.e. che l'ordito costituzionale e legislativo del nostro Paese, e in particolare l'intricata tramatura dell'ordinamento scolastico, non lasci spazio alcuno alla celebrazione in detti luoghi di "riti religiosi – riservati per loro natura alla

---

suffragare la sussistenza nel nostro ordinamento, e a livello internazionale e sovranazionale, d'una sorta di "super-regola" della prolungata convivenza, atta a "sanare" i vizi genetici dell'atto (o comunque a prescindere); c) a minimizzare, per converso, il peso della "specificità dell'ordinamento canonico" (pur presidiata da un'apposita clausola del Protocollo Addizionale all'Accordo); d) e così, a considerare in modo insufficiente almeno due espressioni vivide di quest'ultima, i.e. l'imprescrittibilità delle azioni di nullità matrimoniali e la cogenza del principio dell'indissolubilità; con la conseguente sottovalutazione del detrimento di libertà patito dal coniuge cattolico che, una volta sbarrata la strada della delibazione della sentenza di nullità, può essere indotto, come *extrema ratio*, a ricorrere al divorzio, scelta incompatibile col proprio credo. Si è affrontato di recente il tema in **F. DI PRIMA, M. DELL'OGGIO**, *L'incrinatura del principio concordatario in materia matrimoniale. Rilievi critici sulla prolungata convivenza come limite alla delibazione*, in *Norma. Quotidiano d'informazione giuridica* ([norma.dbi.it](http://norma.dbi.it)), maggio 2016; sulla sentenza, vedi altresì, tra i più recenti commenti, esemplificativamente, quelli di **U. ROMA**, *Ordine pubblico, convivenza coniugale e pronunce ecclesiastiche di nullità del matrimonio: le sezioni unite suppliscono all'inerzia legislativa con una sostanziale modifica dell'ordinamento*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 1, 2015, p. 50 e ss.; **A. SAMMASSIMO**, *Il nuovo ordine pubblico concordatario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2015; **M. CANONICO**, *Delibazione di sentenze ecclesiastiche, ovvero il cammello per la cruna dell'ago*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2015; **E. MARTINELLI**, *La «prolungata convivenza come coniugi»*, cit., p. 733 e ss..

<sup>50</sup> T.A.R. Emilia Romagna, sez. I, sentenza 9 febbraio 2016, n. 166.

<sup>51</sup> La sentenza è stata fatta oggetto subitaneo d'un ricorso del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca al Consiglio di Stato, volto ad annullare la sentenza stessa, e contemplante una contestuale istanza di sospensiva. Nel marzo del 2016 il Consiglio di Stato (sez. VI), accoglieva detta ultima istanza, con conseguente inibizione temporanea dell'efficacia della sentenza appellata, fissando, per la relativa discussione, la camera di consiglio del 28 aprile 2016. In seguito, tuttavia, l'Avvocatura dello Stato ha ritirato la predetta richiesta di sospensione; da qui il conseguente rinvio al merito, con udienza fissata per il 20 dicembre prossimo venturo.



sfera individuale dei consociati", e comunque "estranei a un ambito pubblico", pare già a prima vista derivare dall'assunzione d'un approccio di base in linea con quello "unilateralista" testé descritto, vicino all'indicata impostazione francese: coerente, in particolare, col modello (elitario) di scuola pubblica figlio di quell'impostazione, teso a trasmettere "i soli valori della tradizione repubblicana" e una visione areligiosa della vita, chiusa come un "santuario" laico alla realtà socio-culturale "veicolata dall'esterno"; ma del tutto incongruo col corrispondente modello italiano, che, seppur basato sull'ossequio alla sua propria tradizione storico-culturale, resta invece aperto alla predetta realtà "esterna" (e al pluralismo di valori in essa emergente), come "luogo di confronto e di inclusione di tutte le sue componenti sociali e culturali"<sup>52</sup>. Particolarmente stridente, alla luce di quest'ultima notazione, appare dunque l'avviso del T.A.R. Emilia Romagna, tanto controvertibile quanto inappagante, che non sia suffragata dal diritto la praticabilità della (pur) tradizionale benedizione pasquale nelle scuole pubbliche del Paese, non già solo durante l'orario scolastico, come ritenuto da un filone giurisprudenziale emerso negli anni '90, ma addirittura anche al di fuori di esso.

Intendendo procedere - nelle pagine che seguono - all'illustrazione delle motivazioni addotte dal T.A.R., e a una disamina critica delle medesime, appare opportuno anteporvi una ricostruzione del disomogeneo quadro normativo che concerne la fattispecie considerata, e dei relativi precedenti giurisprudenziali, in modo da porre in luce tre punti fondamentali. Il primo è che le opacità di tale quadro, e su tutte, la carenza di specifiche direttrici puntuali costituzionalmente orientate, e la vaghezza/incertezza delle pertinenti disposizioni in materia scolastica, non paiono comunque tali da nascondere – già a prima vista - un generico *favor* dell'ordinamento verso la fattispecie in parola, o, perlomeno, l'assenza d'un divieto anche solo implicito alla realizzabilità della stessa. Il secondo è che questa scarsa "nitidezza normativa", tuttavia, tende a rendere onerosa alla P.A. la comprensione del contenuto e dei limiti di applicabilità di dette previsioni<sup>53</sup>, alla luce dei principi di sistema<sup>54</sup>; determinando, in taluni casi,

---

<sup>52</sup> Così P. CAVANA, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2016, p. 3.

<sup>53</sup> Problema, questo, che può derivare anche dal tipo di "linguaggio normativo" prescelto: vedi sul punto G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2010, pp. 22-23.

<sup>54</sup> Problema, questo della difficoltà d'azione della P.A. per il difetto di generali "direttrici di sistema" che ricorre sovente nelle materie ecclesiasticamente rilevanti. Per un approfondimento, sia consentito, in proposito, il rinvio a F. DI PRIMA, *Giudice*



una trepidazione potenziale di fondo nella sua azione, che non riesce a frenare, e anzi agevola l'emersione nei primi anni '90 (sulla scia del dibattito allora acceso sull'ora di religione) d'una "micro-conflittualità" in seno alle comunità scolastiche, che sfocia, a sua volta, nel ricorso alla giustizia amministrativa. Il terzo punto, a tale ultimo proposito, è che la prima delle due predette gravi criticità (i.e. l'insufficiente presenza di canoni puntuali, orientati sui cardini dell'ordinamento italiano, a cominciare da quello della *laicità*) è un problema che si rifrange anche a livello giudiziale, favorendo l'assunzione di decisioni contraddittorie, tra estemporanee soluzioni di apertura e opposti pronunciamenti in senso "escludente" (dove affiora già il predetto *animus* separatista): tutte legate, le une e le altre, dal filo rosso d'una mancata previa focalizzazione della specificità del principio di laicità, che porta a valutazioni (ora parzialmente; ora del tutto) insoddisfacenti sul piano del presidio delle posizioni di rilievo costituzionale investite, attinenti al fattore religioso (le prerogative confessionali pattiziamente garantite; le istanze collettive dei *cives-fideles* in seno alla comunità scolastica). Delineandosi così un panorama giurisprudenziale tutt'altro che chiarificatore, che accresce, anziché mitigare, l'indicata potenziale trepidazione dell'amministrazione scolastica.

#### **4 – Il quadro normativo e giurisprudenziale del ventennio scorso: le ignorate direttrici speciali (implicitamente) favorevoli; l'interpretazione "stretta" (d'indole separatista) della normativa generale scolastica negli anni '90 e quella successiva "pragmaticamente ampia" (a fronte delle concorrenti novità socio-culturali e di sistema)**

Come anticipato, l'evocato quadro normativo, per quanto indubbiamente disorganico e "affastellato", non sembra offrire appigli all'idea radicale che nessun rito religioso possa avere luogo nei plessi scolastici pubblici. Questo vale senz'altro nei primi anni '90, quando comincia a montare la predetta "microconflittualità" sul tema.

Anzitutto, quanto al diritto pattizio, è vero che l'Accordo di Villa Madama, come già il Concordato lateranense, non contiene una norma *specificatamente* riferibile alla tematica (presumibilmente pleonastica nella cornice "confessionista" del primo; e "fuori posto" nella trama del secondo,

---

*amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula, Tricase (LE), 2013, p. 64 e ss.; vedi altresì **G. CASUSCELLI**, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in *Diritto e religione in Italia*, cit., p. 24 e ss.



"accordo-quadro" fatto di "poche norme essenziali e fondamentali" su materie basilari e cruciali<sup>55</sup>); tuttavia, è altrettanto vero che nelle quattro intese siglate sino ad allora con le confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>56</sup> (come nella quasi totalità di quelle a venire<sup>57</sup>) ricorre una "clausola" diretta a riconoscere agli studenti la prerogativa di non vedersi richiesti «*pratiche religiose o atti di culto*»: clausola che già presuppone, logicamente, la possibilità che la scuola ospiti riti religiosi, e che - per l'appunto - ammonisce le autorità competenti a curare che gli alunni non siano obbligati a parteciparvi<sup>58</sup>. Rafforza questa lettura, segnatamente, il peculiare dettato scelto nel caso dell'Intesa valdese (art. 9), siglata nel 1984, che, nel far emergere (in filigrana, anche) un più circostanziato "*diritto a non avvalersi di pratiche*" religiose cattoliche (secondo comma), fotografa normativamente una *specific*a realtà ove è previsto che la scuola tenda a ospitare momenti religioso-culturali legati al cattolicesimo (anche a valenza obbligatoria, nel vecchio contesto anteriore alla revisione del Concordato: come ad esempio la preghiera d'inizio giornata espressamente prevista nei programmi didattici per la scuola primaria del 1955<sup>59</sup>, sostituiti - per l'appunto - nel 1985<sup>60</sup>): contemplando, anche alla luce di questo stato delle cose, l'impegno dell'ordinamento scolastico a che le pratiche - nelle classi con studenti non avvalentisi - non abbiano luogo in orari coincidenti con

---

<sup>55</sup> Così Giulio Andreotti, nella presentazione alla Camera della «Prima bozza» di revisione del Concordato, consultabile nel volume *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, p. 230.

<sup>56</sup> Cfr. l'art. 9 della l. 11 agosto 1984, n. 449 di approvazione dell'Intesa stipulata con la Tavola valdese; l'art. 11 della l. 22 novembre 1988, n. 516, di approvazione dell'Intesa stipulata con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno; l'art. 8 della l. 22 novembre 1988, n. 517, di approvazione dell'Intesa stipulata con le Assemblee di Dio in Italia; l'art. 11 della l. 8 marzo 1989, n. 101, di approvazione dell'Intesa stipulata con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

<sup>57</sup> Con le sole due eccezioni rappresentate dall'intesa più recente, siglata con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (approvata con l. n. 130 del 2016) e di quella stipulata nel 2007 con l'Unione Buddhista italiana (approvata con l. n. 245 del 2012).

<sup>58</sup> Cfr. P. CAVANA, *Atti di culto nella scuola pubblica e principio di laicità*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1, 1992, p. 166 e ss.; nonché, nel contesto di un'analisi delle garanzie "negative" dell'identità culturale e religiosa offerte, tra gli altri, "anche agli studenti di religione musulmana" nella scuola pubblica italiana, A. FERRARI, *La scuola italiana di fronte al paradigma musulmano*, in *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, il Mulino, Bologna, 2008, p. 177.

<sup>59</sup> D.P.R. 14 giugno 1955, n. 503 (*Programmi didattici per la scuola primaria*).

<sup>60</sup> D.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104 (*Approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria*).



l'insegnamento di altre materie (o che abbiano comunque un effetto "discriminante").

Analoghe indicazioni, al dispetto delle apparenze, vengono dal diritto di produzione unilaterale statale. La premessa è che mancando (allora e a tutt'oggi) una legge generale comune sul fatto religioso<sup>61</sup>, e, almeno sino al 1994, un intervento *specifico* del Legislatore sul tema in parola, ricade sull'Amministrazione il conseguente "onere di supplenza ordinatrice"<sup>62</sup>. Talché, l'unica "bussola" interpretativa fornita al riguardo all'operatore giunge dal Ministero della P.I., sotto forma di circolare, nel febbraio del '92 (n. prot. 13377/544/MS): con indicazioni consonanti con le predette direttrici "implicite" pattizie, chiaramente nel segno della legittimità della «partecipazione degli alunni a cerimonie religiose» - con espresso riferimento, tra queste, alla «benedizione pasquale»; nonché degli «incontri delle scolaresche con i vescovi diocesani nell'ambito delle visite pastorali». La circolare specifica, in particolare, che la legittimità di tali eventi è subordinata a due condizioni: che gli organi scolastici competenti adottino una delibera ad *hoc*; e che in essa si specifichi la non obbligatorietà della partecipazione. Indicazione, quest'ultima, che corrobora e "amplifica" la predetta "clausola" pattizia, facendola divenire - per così dire - "direttrice di massima", valida anche per i docenti<sup>63</sup>. L'altra indicazione pregnante è relativa alla "rubricazione" normativa di tali eventi, che il Ministero individua nelle attività «*extrascolastiche*» sulle quali, ai sensi del D.P.R. n. 416 del 1974<sup>64</sup>, è competente a deliberare il Consiglio di circolo o d'istituto.

Orbene, se nessuno contesta il pregio della valorizzazione (operata dalla circolare) della valutazione offerta (caso per caso) dai singoli organi scolastici, secondando un'istanza di democrazia interna e partecipazione

---

<sup>61</sup> Ha affrontato di recente il tema **F. DI PRIMA**, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge "organica" sulla libertà religiosa (Il confronto col caso spagnolo)*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2016, p. 879 e ss.; per un altro recente contributo sul tema, vedi, tra gli altri, **L. DE GREGORIO**, *La legge italiana sulla libertà religiosa: un percorso ancora incompiuto*, in *Derecho y Religión*, 2013, p. 123 e ss.

<sup>62</sup> Così **L. TORCHIA**, *Le nuove pronunce nel Codice del processo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, XII, p. 1326 e ss.; vedi altresì sulla dinamica in parola **S. DOMIANELLO**, *Osservazioni sulla laicità quale tecnica metodologica di produzione del "diritto giurisprudenziale"*, in *Laicità e dimensione pubblica*, cit., p. 270.

<sup>63</sup> Quanto al solo caso delle visite pastorali, la circolare reca l'avviso del Ministero che esse vadano precedute da una concorde definizione con la Curia di tempi e modalità del loro svolgimento, resa possibile dalla comunicazione alla Curia stessa con "*congruo anticipo*" delle loro (potenziali) date di effettuazione.

<sup>64</sup> D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416.



istituzionale<sup>65</sup>; alcuni obiettano, invece, sull'anzidetta "rubricazione", asserendo che la corrispondente previsione del D.P.R., ossia l'art. 6, secondo comma, lett. *d* individui un novero "tipizzato" di attività («*corsi di recupero e di sostegno*»; «*libere attività complementari*»; «*visite guidate*»; «*viaggi di istruzione*»), dalle quali le pratiche di culto resterebbero fuori. La contestazione parte da un equivoco, posto che quel novero di attività, lungi dal voler figurare un esaustivo *numero chiuso*, serve solo a fornire un'esemplificazione (come prova il fatto che lo precede l'eloquente espressione «*con particolare riguardo a ...*»<sup>66</sup>); tuttavia la svista non vale a frenare il fermento "contestatario" che la sostiene, germinato sugli equivoci di quello sull'ora di religione cattolica. Infatti, come già questo, animato da un'idea di laicità "antagonista"<sup>67</sup> antitetica a quella ("collaborativa") italiana<sup>68</sup>, non coglie la logica coerente con quest'ultima dell'art. 9 Conc. - l'abbandono, in chiave pluralista, del "privilegio *politico*"; il riconoscimento dei principi/valori cattolici come patrimonio *culturale* del Paese; l'inserimento dell'insegnamento nella finalità della scuola pubblica<sup>69</sup> - e perciò considera detta previsione (alla peggio una stortura<sup>70</sup>, o nel più dei casi) un'eccezionale sacrificio di sovranità statale, per lo spazio dato all'altro "ordine" nel "tempio laico" scolastico; così quello montante sulle pratiche religiose, coltivando un'analoga idea di laicità, e un'identica visione

---

<sup>65</sup> Così, ad esempio, P. CAVANA, *Atti di culto nella scuola pubblica e principio di laicità*, cit., p. 161.

<sup>66</sup> Cfr. A. BETTETINI, *Osservazioni in tema di libertà religiosa e di atti di culto*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1, 1992, p. 396 e ss.; P. CAVANA, *Ancora sugli atti di culto nella scuola: osservazioni alla luce di una recente sentenza*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1993, p. 933 e ss.; I. BRIONES MARTINEZ, *Conciliación entre fe y cultura en la escuela*, in *Estudios sobre educación*, n. 3, 2002, p. 54.

<sup>67</sup> Cfr., sul punto, il rilievo offerto da P. VALDRINI, *Il principio di laicità*, cit., p. 39, per cui tra tutti gli elementi che aiutano a spiegare la complessità della "laicità francese", essenziale è quello delle "relazioni conflittuali tra la Chiesa cattolica e lo Stato".

<sup>68</sup> Ossia una laicità che accoglie il modulo cooperativo consacrato nella Costituzione, atto a consentire "una più efficace partecipazione dei gruppi religiosi alla determinazione dei valori comunemente condivisi in ambito societario" (così S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 16).

<sup>69</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Il riconoscimento dell'«ora di religione» nell'insegnamento della scuola pubblica*, in *La revisione del Concordato*, a cura di G. Dalla Torre, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1985, p. 138.

<sup>70</sup> Come s'evince, esemplificativamente, dall'analisi condotta nel '94 da S. BORDONALI, *L'insegnamento della religione nella scuola oggi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, p. 15 e ss. (specie lì, p. 27, dove individua un fronte mosso dall'avviso radicale - già infelice, vieppiù basato su un'accezione "livellatrice" del principio di eguaglianza - che l'ora di religione sia "una discriminazione da smantellare").



"eccezionalista" sulla previsione in parola, la elegge - erroneamente - a norma-chiave *anche* su quest'altro tema, in quanto atto - in quest'ottica - a delineare i margini ultimi di espressione della religione a scuola. Una convinzione che trova dunque congruente l'interpretazione (pur fallace) delle attività extrascolastiche come "pacchetto definito" di iniziative *a latere*.

Fortificata da detta visione di fondo, quest'ultima interpretazione restrittiva prende a far capolino (da lì a poco) in alcuni provvedimenti scolastici (deneganti lo svolgimento di pratiche religiose<sup>71</sup>); e soprattutto trova spazio in un ricorso al T.A.R. Emilia Romagna avanzato (da un fronte assai variegato) contro una delibera (adottata da un Consiglio di Circolo d'un comune bolognese) che autorizza lo svolgimento in orario scolastico della benedizione pasquale, e contro la circolare del '92, quale suo atto presupposto<sup>72</sup>. L'esito della vicenda processuale che ne segue, per quanto ambiguo sul punto dell'interpretazione fuorviante in parola, perlomeno chiarisce quale sia il problema effettivo - d'ordine ideologico/giuridico - che sta sullo sfondo. Difatti, quanto al primo punto, se viene - da un lato - fatta salva la circolare (quale "atto interpretativo" inidoneo a ledere posizioni giuridiche<sup>73</sup>) e dunque l'ivi adottata interpretazione "ampia" sulle attività

---

<sup>71</sup> Di cui dà conto P. CAVANA, *Atti di culto nella scuola*, cit., p. 159.

<sup>72</sup> La delibera, adottata nell'aprile del 1992 dal Consiglio di Circolo d'un istituto sito a Vergato (BO) annovera la benedizione pasquale nelle scuole fra le attività previste dall'art. 6 del d.P.R. n. 416 del 1974 - i.e. quelle «*parascolastiche*», «*interscolastiche*», ed «*extra scolastiche*» - chiarendone - in linea con le indicazioni ministeriali - la non obbligatorietà per gli alunni non avvalentisi dell'i.r.c., nonché per gli insegnanti "con la rispettiva classe" (previsione quest'ultima riferita alla classe come minimo ridondante, posto che evidentemente in essa stanno *anche* i suddetti alunni non avvalentisi; ma che tradisce forse l'apprensione per la delicatezza della situazione da gestire). Qualche giorno appresso, un variegato gruppo costituito da legali rappresentanti di alcuni culti acattolici (a livello apicale, i.e. la Chiesa cristiana avventista del settimo giorno e la Chiesa evangelica metodista; e a livello locale la Comunità ebraica di Bologna), il Comitato bolognese "Scuola e Costituzione" e alcuni genitori di studenti, impugna la delibera, e la Circolare del '92 (quale suo atto presupposto) innanzi al T.A.R., lamentandone l'illegittimità e contestualmente chiedendone la sospensione dell'efficacia.

<sup>73</sup> In questo senso, sia il Consiglio di Stato (ordinanze 26 marzo 1993, n. 391 e 392), intervenuto per vagliare - e successivamente annullare - l'ordinanza sospensiva adottata dal T.A.R., sia il T.A.R. stesso, che decide nel merito. Nelle due predette ordinanze, peraltro, si rimarca il fatto che "lo svolgimento delle cerimonie religiose durante l'orario scolastico è legittimo se non arreca pregiudizio alla libertà di astenersi per gli alunni che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica" (così, L. ZANNOTTI, *Le cerimonie religiose nella scuola pubblica*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 2, 1993, pp. 219-220). Va rilevato come, in particolare, la prima ordinanza confermi la sospensione della deliberazione del circolo bolognese, sia pur "limitatamente alla parte in cui prescrive che agli alunni per i quali non sia stata effettuata l'opzione per l'insegnamento della religione cattolica



extrascolastiche; dall'altro, tuttavia, la decisione finale (sentenza n. 250 del 1993<sup>74</sup>), i.e. che la delibera scolastica sia illegittima<sup>75</sup>, trae motivo anzitutto (proprio) dal suo conformarsi alla predetta interpretazione (ampia), anziché a quella (ristretta) del "pacchetto definito": una soluzione, questa, che non tiene in debito conto né il rilievo qui attribuito dal D.P.R. alla valutazione del Consiglio d'Istituto, (quale organo esplicante l'autonomia della scuola<sup>76</sup>); né l'idea innovativa che lo sottende, della scuola come «comunità» che - sulla base delle libere scelte dei cittadini ivi operanti - *interagisce con la più vasta comunità sociale*<sup>77</sup>. Ma il vero è che a monte, a guidare lo scrutinio verso quest'"imbuto" ermeneutico, sta (il predetto problema di tipo "ideologico-giuridico", e cioè) una malintesa e soprattutto *parziale* focalizzazione del principio di laicità, resa evidente dal fatto che il Collegio, a un certo punto, lo individua impropriamente come "enunciato dal 1° comma dell'art. 7 Cost.", e non, invece, come figurato dalla Consulta quattro anni prima, da *tutte* le norme della Carta che costituiscono il "microsistema" ecclesiasticistico<sup>78</sup>. Se infatti fosse davvero - come non è - solo la "distinzione degli ordini" di cui al predetto art. 7, primo comma, Cost. a enunciare detto principio, potrebbe anche reggere il restante costruito del T.A.R., che abbraccia l'anzidetta visione statalisticamente informata e "monista" della sovranità (per cui *in ogni caso* è lo Stato a detenere la "competenza delle competenze") figurando: a) la scuola come luogo *fisico* "monopolizzato"

---

*dovranno restare in classe a svolgere attività didattica durante l'attività di carattere religioso*".

<sup>74</sup> T.A.R. Emilia Romagna, sentenza 17 giugno 1993, n. 250.

<sup>75</sup> Al pari di un'altra delibera su cui parimenti il T.A.R. si pronuncia a seguito della previa riunione di due ricorsi: il primo è quello descritto contro la deliberazione del Consiglio di Circolo di Vergato, oggetto dell'indicata ordinanza sospensiva del T.A.R. n. 470 del 1992, e che verte sulla legittimità dello svolgimento delle benedizioni all'interno dell'edificio scolastico; il secondo ricorso, è quello sollevato contro la delibera n. 31 del 12 maggio 1992 del Consiglio dell'ottavo Circolo di Bologna, che concerne la partecipazione a una "celebrazione religiosa d'inizio e/o fine anno scolastico".

<sup>76</sup> Così **N. DANIELE**, *L'ordinamento scolastico italiano*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XI, Cedam, Padova, 2008, p. 51.

<sup>77</sup> D.P.R. n. 416 del 1974, art. 1. Sulla non agevole delineazione dei contorni del concetto di "comunità scolastica", vedi, ad esempio, **M. REGUZZONI**, *La gestione sociale della Scuola*, in *Civiltà cattolica*, 1974, p. 216 e ss. (che lo figura in senso quasi "omnicomprensivo"); e **N. DANIELE**, *La partecipazione del cittadino alla funzione amministrativa*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, vol. II, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1981, p. 1039 e ss. (che accede invece a un concetto ristretto di comunità scolastica quale "collettività degli utenti del servizio scolastico"). Più in generale, sul tema, vedi la ricostruzione operata da **M. ANDREUCCI**, *La Comunità scolastica nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1977, p. 496 e ss.

<sup>78</sup> Usa quest'espressione **G. CASUSCELLI**, "L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione, in *olir.it*, maggio 2005, p. 2.



dallo svolgimento dell'attività didattico-culturale, ove la religione non ha posto, se non eccezionalmente, e per via concordataria, sotto forma dell'insegnamento; b) l'art. 9 Conc. - pertanto - come sola norma pattizia nel caso richiamabile<sup>79</sup>, "di carattere [per l'appunto] eccezionale", e da interpretare restrittivamente; c) gli atti di culto quali attività che "si compiono unicamente [nelle] chiese e [ne]i templi", in quanto "fatto di fede individuale".

Sennonchè questo costrutto, guardato nell'ottica dell'*effettiva strutturazione* del principio di laicità, che contempla la sintesi di vari cardini costituzionali tra cui quello della bilateralità, assume la cedevolezza d'un castello di carte: giacchè - come si dirà meglio dopo, a proposito della sentenza n. 166 del 2016 del T.A.R. Emilia Romagna - quella medesima ottica consente di vedere: a) che la scuola italiana non è e non dev'essere un santuario laico inaccessibile alle manifestazioni della religiosità; b) che è con *tutta* la normazione pattizia, a cominciare dalle sue direttrici generali, che si possono (o meglio, si devono) discernere i crinali delle rispettive competenze tra le due Parti sovrane; c) che l'Accordo del 1984 appartiene a una "nuova generazione" di concordati, che non ritengono più essenziale la suddivisione dei rispettivi campi d'interesse nelle c.d. materie miste<sup>80</sup>, bensì, quali "accordi di libertà e collaborazione"<sup>81</sup>, (prima di tutto) il

---

<sup>79</sup> L'art. 9, n. 2, dell'Accordo del 18 febbraio 1984 tra la S. Sede e la Repubblica Italiana, che apporta modificazioni al Concordato Lateranense (ratificato con l. 25 marzo 1985, n. 121) così recita: «La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione».

<sup>80</sup> Cfr. **O. FUMAGALLI CARULLI**, «A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio», cit., p. 73. Vedi, altresì, **R. BOTTA**, *Stato e confessioni religiose: III) Il sistema concordatario*, voce, in *Enc. giur.*, XXX, Treccani, Roma, 1993, p. 4, lì dove segnala come la *ratio* della dialettica fra Stato e confessioni religiose non stia più nella delimitazione di "rigidi confini di competenze reciproche su materie...miste, ma nella valorizzazione dei punti di vista dell'ordinamento statale e degli ordinamenti confessionali rispetto alla regolamentazione di determinate materie. In altri termini, lo Stato, riconoscendo le confessioni quali interpreti autentiche del sentimento religioso dei cittadini, sceglie di negoziare con esse".

<sup>81</sup> Come li definisce testualmente il Presidente del Consiglio che sigla l'Accordo di revisione, B. Craxi, nella dichiarazione di chiusura (rivolta al Cardinale Casaroli) susseguente allo scambio dei relativi strumenti di ratifica (Palazzo Apostolico Vaticano, 3 giugno 1985), consultabile in *La revisione del Concordato*, cit., p. 102. Sul punto, da ultimo, vedi **S. BERLINGÒ**, *Laicità e Concordato*, in *Nel silenzio del diritto. Risonanze canonistiche*, a cura di S. Domianello, A. Licastro, A. Mantineo, il Mulino, Bologna, 2015, p. 225 e ss.; ma



perseguimento del fine comune della promozione della persona umana; e che tendono a moltiplicare le occasioni di confronto, presupponendo anche eventuali divergenze<sup>82</sup>; d) che (anche per quest'ultimo motivo) detti concordati, compreso l'Accordo (artt. 1 e 2), sogliono contenere clausole d'apertura nel segno della cooperazione reciproca<sup>83</sup>, e a delineare *bilateralmente* quale sia l'ordine proprio della Chiesa dal punto di vista del Paese stipulante, onde riconoscere il margine della sua legittimità d'azione nell'ordine profano<sup>84</sup>; e) che dunque è all'art. 2 Conc. - e non all'art. 9 Conc. - che bisogna guardare per delineare i margini ultimi d'espressione della religione cattolica a scuola, stante l'impegno ivi assunto a riconoscere alla Chiesa la "*piena libertà*" di svolgere la sua "*missione pastorale*" protesa alla santificazione; f) che la chiusura ermetica (e in qualsiasi circostanza) del mondo della scuola al compimento di (riti connessi con) quella missione significa riconoscere solo a parole l'anzidetta piena libertà, con vulnerazione di essa e di quella dei *cives-fideles* che vi stanno dentro (tutelata di riflesso dallo stesso art. 2 Conc.<sup>85</sup>); g) e che, infine, a tale ultimo proposito (salvo a dimenticare una lezione d'un maestro del diritto<sup>86</sup>) gli atti di culto

---

vedi altresì, ad esempio, **P. CAVANA**, *Libertà di magistero*, cit., p. 247. Sul punto, vedi il rilievo di **F. FRENI**, *Soft law e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 16, dove nota come la Costituzione repubblicana già respinga il vecchio modello di "pacta unionis", per accogliere il modello in parola, a pro di "un più ampio dispiegamento delle libertà sancite dalla stessa Carta fondamentale".

<sup>82</sup> Determinabili, come osserva **P. CAVANA**, *Libertà di magistero*, cit., p. 247, oltre che "da differenti visioni dell'uomo e delle sue esigenze, anche dai differenti ruoli istituzionali"; e che possono comportare anche il rischio di "reciproche e indebite interferenze": ma essendo questo stadio di sviluppo degli accordi frutto d'una evoluzione compiutasi "nel segno della comune sollecitudine per l'uomo e per la tutela dei suoi diritti fondamentali", è un rischio che, secondo l'A., vale la pena di correre (trattandosi di urgenze avvertite in modo affine - seppur non sempre coincidente - dalle democrazie contemporanee).

<sup>83</sup> Sull'evoluzione storico-giuridica dei rapporti di cooperazione tra la Chiesa e lo Stato, dal punto di vista del diritto pubblico ecclesiastico, cfr. da ultimo **M. NACCI**, *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla «sana cooperatio»*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015.

<sup>84</sup> Così, **G. DALLA TORRE**, *La "filosofia di un Concordato"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2004, p. 84.

<sup>85</sup> Mentre ancora si dipanava il lungo percorso di revisione del Concordato lateranense, già nel 1976 **P. GISMONDI**, *Rapporti attuali fra Stato e Chiesa in Italia*, in *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1976, p. 764, notava come "le convenzioni bilaterali fra Stato e Chiesa possono costituire un efficace strumento di tutela non solo della *libertas Ecclesiae*, ma anche della libertà dei singoli: si pensi in quale misura la libertà della Chiesa risponde anche a una esigenza di libertà dei fedeli che in essa trovano lo strumento per soddisfare il loro interesse religioso".

<sup>86</sup> **F. RUFFINI**, *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa*, in *Scritti giuridici minori*,



sono anzitutto un "fatto" *comunitario*, con cui si "concreta esteriormente e quindi giuridicamente" una credenza religiosa, attinente perciò - anzitutto - alla dimensione *collettiva* della libertà religiosa, costituzionalmente presidiata (art. 19 Cost.), al pari di quella individuale.

Il costrutto del T.A.R., nonostante i predetti vizi di fondo, ha tuttavia un'innegabile incidenza "perturbante", oltre che come precedente giurisprudenziale "contro" (specialmente, la celebrazione di tali pratiche nell'orario scolastico), soprattutto come "puntello" di indirizzi politici e decisioni amministrative a venire ideologicamente ostili o perlomeno indifferenti al tema, in un verso parimenti divergente rispetto alla peculiare strutturazione italiana del rapporto tra politica, religione e diritto.

L'influenza di quanto detto in precedenza, tuttavia, non s'avverte subito. Anzi, nel 1994, vi è - come anticipato - il primo e ultimo cenno di attivismo unilaterale del Legislatore in materia, il quale, nell'emanare il (vigente) Testo Unico in materia d'istruzione (D.Lgs. n. 297 del 1994), e riprodurvi tale e quale (l'idea della scuola-comunità aprentesi al contesto sociale, e) il contenuto della previsione del '74 sulle attività extrascolastiche (art. 10, terzo comma, lett. e), decide di inserirvi una direttrice di sistema, l'art. 311, secondo comma, modellata sulla predetta "clausola" contenuta nelle intese con le confessioni acattoliche: direttrice, questa che, nel prescrivere che "ogni eventuale pratica religiosa" (nelle classi con studenti che abbiano dichiarato di non avvalersi di insegnamenti religiosi e/o di momenti culturali), non abbia luogo "in occasione dell'insegnamento di altre materie, né secondo orari che abbiano ... effetti comunque discriminanti"<sup>87</sup>, si pone anch'essa come regola implicita, ma di tipo generale, della praticabilità di riti religiosi nella scuola pubblica.

A ridosso della seconda metà degli anni '90, invece, l'influsso della pronuncia del T.A.R. si fa palpabile. Prima nelle aule giudiziarie, con un'altra sentenza dall'equivalente tenore, adottata stavolta dal T.A.R. Veneto<sup>88</sup>, che ne conferma il censurato indirizzo "escludente". E subito dopo

---

vol. I, Giuffrè, Milano, 1936, p. 109 (originariamente in *Scritti giuridici dedicati a G. P. Chironi*, Torino, 1913, vol. III, p. 239 e ss.).

<sup>87</sup> Il dettato della previsione, lascia intendere chiaramente che l'obiettivo principe è «dare reale efficacia all'attuazione del diritto di avvalersi o di non avvalersi di insegnamenti religiosi»: talché quando la previsione continua nel prescrivere che «... l'insegnamento religioso ed ogni eventuale pratica religiosa, nelle classi in cui sono presenti alunni che hanno dichiarato di non avvalersene, non abbiano luogo» secondo le surriferite modalità temporali, è agevole dedurre che la dichiarazione di cui si fa cenno sia, anzitutto, quella di coloro che chiedono di non avvalersi dell'insegnamento religioso (ed eventualmente anche quella *ad hoc* offerta in previsione di eventuali momenti culturali).

<sup>88</sup> T.A.R. Veneto, sez. II, sentenza 2 marzo 1995, n. 489.



in ambito ministeriale, con una direttiva del 1996<sup>89</sup>, che nel focalizzare *ratio* e finalità delle "iniziative complementari e integrative" promuovibili dalle istituzioni scolastiche (nell'ambito della loro autonomia), sembra in modo "ellittico" lasciare in ombra gli spazi per attività religioso-culturali, delineando una fisionomia complessiva di momenti riferibili eminentemente alla sfera del sociale, dell'educazione civica, dello sport e del tempo libero (con una sottaciuta selezione, che ricorda quella operata in quegli anni dal Legislatore del *non profit*, a pro di "idealtipi" lontani da quelli del tradizionale circuito "chiesastico-caritatevole"<sup>90</sup>). Questa delineazione tendenziale e ambigua è raccolta dal regolamento che quello stesso anno disciplina dette iniziative (D.P.R. n. 567 del 1996), ove si legano formule che sembrano (seguitare ad) aprire all'esperienza religioso-culturale («occasioni e spazi d'incontro»<sup>91</sup>; «occasioni extracurricolari per la crescita umana ... attivate tenendo conto delle esigenze rappresentate dagli studenti e dalle famiglie» e delle «opportunità esistenti sul territorio»<sup>92</sup>) ad altre che, insistendo sul profilo culturale, sembrano invece circoscrivere il campo («domande di tipo educativo e culturale provenienti dal territorio»<sup>93</sup>): e dove, soprattutto, traspare la "propensione" a ricondurre tutte queste attività nell'alveo funzionale/istituzionale scolastico (richiedendo la loro «coerenza con le finalità formative istituzionali»<sup>94</sup>), con locuzioni atte a favorire irrigidimenti e/o interpretazioni "a senso unico" (ossia quello "escludente" più volte evocato).

L'humus ideologico-culturale che anima questi provvedimenti appare, inoltre, idoneo anche a veicolare il dibattito intellettuale e d'opinione su temi lontani da quelli religiosi, anche quando sporadicamente s'affacciano nella legislazione scolastica. Ne costituisce esempio lo spunto

---

<sup>89</sup> Min. P.I., Direttiva 3 aprile 1996, n. 133.

<sup>90</sup> Con una selettività netta che, a sua volta, ricorda quella del separatismo italiano tardo-ottocentesco, con la sua ideologica certezza della "inutilità" sociale delle attività confessionali non caritatevoli. Per rilievi critici su questa discutibile concezione dell'utilità sociale, che esclude aprioristicamente che quest'ultima sia apportata da attività riconducibili a finalità religioso-culturali, cfr. tra gli altri, **M. PARISI**, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, ESI, Napoli, 2005, pp. 130-131; **P. MONETA**, *Solidarietà sociale e religione: organizzazioni di utilità sociale ed enti ecclesiastici*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., p. 1313. Sulle motivazioni alla base delle scelte del Legislatore italiano riguardo al mondo del volontariato, cfr. **F. DI PRIMA**, *Il volontariato religioso nell'ordinamento giuridico italiano (l'incompiuta integrazione tra società civile e religiosa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011, pp. 19 e 35.

<sup>91</sup> D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567, art. 1, primo comma.

<sup>92</sup> D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567, art. 1, terzo comma.

<sup>93</sup> D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567, art. 1, primo comma.

<sup>94</sup> D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567, art. 1, primo comma.



interessante e in contro-tendenza che nel 1998 fa capolino nello *Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria* (D.P.R. n. 249 del 1998), lì dove (art. 1, quarto comma) s'afferma che la vita della comunità scolastica «si basa [anche] sulla libertà ... di religione...nel ripudio di ogni barriera ideologica»<sup>95</sup>: passaggio, questo, che potrebbe suggerire l'urgenza dell'affermarsi d'una idea di scuola non arroccata su posizioni ideologicamente intransigenti e aperta alle espressioni di fede. Sennonché l'attenzione della pubblicistica va tutta sui profili "civici" e di responsabilizzazione del testo (il catalogo di diritti e doveri, e le "norme disciplinari" ivi contenuti), e lo spunto passa pressochè inosservato.

L'anno successivo segna il culmine di questo *trend*, ma anche l'incipit di un nuovo verso, dovuto a vari fattori e contingenze, che incrinano sotto diversi profili il predetto costrutto del T.A.R. del '93. A un primo sguardo, infatti, il 1999 sembra quasi replicare il "copione" del biennio 1995/1996: sul fronte giudiziale, con un'altra pronuncia del T.A.R. Veneto di consimile registro<sup>96</sup>; e su quello amministrativo, con l'adozione d'un nuovo regolamento su proposta ministeriale (D.P.R. n. 156 del 1999), che raccogliendo l'impulso - tra l'altro - ad addivenire a "*una più comprensiva definizione delle attività scolastiche*"<sup>97</sup>, conferma la predetta tendenza "funzionalizzante", aggiungendo al precedente D.P.R. (n. 567 del 1996) una disposizione<sup>98</sup> atta a precisare che le attività integrative sono tutte "*proprie della scuola*". Previsione, questa, che non meno della precedente rischia di agevolare interpretazioni restrittive e di chiusura.

A partire da quello stesso anno, tuttavia, il dinamismo impresso al processo di autonomizzazione delle istituzioni scolastiche<sup>99</sup> e altri contestuali fattori d'ordine socio-culturale segnano la progressiva affermazione d'un approccio diverso, i.e. più cauto e pragmatico, al tema del rapporto scuola/religiosità. Non pare una coincidenza, infatti, che quello scorcio di fine secolo evidenzi in Italia il fatto peculiare e nuovo dell'incremento della presenza femminile nei flussi migratori<sup>100</sup>, soprattutto

---

<sup>95</sup> D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, art. 1, quarto comma.

<sup>96</sup> T.A.R. Veneto, sez. II, 20 dicembre 1999, n. 2479.

<sup>97</sup> D.P.R. 9 aprile 1999, n. 156.

<sup>98</sup> Cfr. l'art. 1 bis del D.P.R. n. 567 del 1999.

<sup>99</sup> Per un'analisi recente della "parabola" dell'autonomia scolastica in Italia, cfr., tra gli altri, **M. COCCONI**, *Gli ingredienti necessari per la ricetta di una «buona» autonomia scolastica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, p. 647 e ss.; **F. DI CRISTINA**, *Il tortuoso percorso dell'autonomia scolastica*, in *Munus*, 2015, p. 561 e ss.; nonché il lavoro collettaneo curato da F. Cortese, *Tra amministrazione e scuola: snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

<sup>100</sup> Cfr. **L. MANCINI**, *Famiglie musulmane in Italia. Dinamiche sociali e questioni giuridiche*,



da Paesi d'area islamica, che (attraverso ricongiungimenti o nuove unioni) determina l'avvento massiccio d'una "seconda generazione" che - a differenza della prima - accede al servizio scolastico pubblico (anche) sin dalla prima infanzia<sup>101</sup>: con la conseguente doppia (inusitata) dinamica, data dall'incrocio di un'istanza d'integrazione *specificata*, che porta con sé l'idea del *gruppo* e dell'attaccamento alla relativa identità di fede e cultura<sup>102</sup>; e della reazione della P.A., che - costretta a ragionare in termini di libertà e identità *collettive* - tende ad avere un atteggiamento più cauto su questi ultimi temi, e a gestirli con "polso" flessibile<sup>103</sup> (anche per via del pericolo latente di favorire, altrimenti, contoreazioni e "fedeltà alternative, capaci di contrastare il vincolo di lealtà principale all'autorità statale"<sup>104</sup>). Così non sorprende che conduca verso detta direzione, quella cioè della flessibilità, il regolamento sull'autonomia scolastica del 1999 (D.P.R. n. 275 del 1999), dove quest'ultima è intesa - tra l'altro - come garanzia di «*pluralismo culturale*», da porsi mediante interventi mirati «*allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e*» - per l'appunto

---

in *Islam in Europa/Islam in Italia*, cit., p. 91.

<sup>101</sup> Come evidenzia, tra gli altri, **M. PARISI**, nel suo *Parità scolastica, educazione religiosa e scuole islamiche: problemi e prospettive*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, n. 4, 2007.

<sup>102</sup> Cfr. la ricerca citata da **M. SANTERINI**, *Le seconde generazioni e il nodo della cittadinanza*, in *Islam e integrazione in Italia*, a cura di A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, Marsilio, Venezia, 2014, p. 144, dove emerge l'"orgoglio" delle seconde generazioni, che porta a volere mantenere le proprie tradizioni, senza che ciò sminuisca il rilievo della necessità di integrarsi nella reciprocità (**Abis Analisi e Strategie**, G2: *una generazione orgogliosa. Una ricerca sui musulmani in Italia*, Milano, 2011). Vedi in tal senso, altresì, il lavoro collettaneo curato dalla stessa **A.**, *La qualità della scuola interculturale. Nuovi modelli per l'integrazione*, Erickson, Trento, 2010. Cfr., per un'analisi generale svolta nel contesto temporale in parola, *L'Islam in Italia. Una presenza plurale*, a cura di C. Saint-Blancat, Edizioni Lavoro, Roma, 1999.

<sup>103</sup> Salvo poi, nel tempo - seppure in casi isolati - giungere addirittura a "patrocinarli" a senso unico, in nome d'un malinteso relativismo (e d'un certo multiculturalismo) che giunge a rimuovere ciò che c'è (tradizioni e simboli del cattolicesimo legati alla storia nazionale) a presunto vantaggio di ciò che arriva; svelando così un tratto originario della laicità illuministica, "incline più a un'ostilità anticristiana" che a una valutazione ponderata di tutte le religioni (così **C. CARDIA**, *Laicità dello stato, appartenenze religiose e ordinamento giuridico: prospettiva secolare*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di A. Talamanca, M. Ventura, Giappichelli, Torino, 2008, p. 122).

<sup>104</sup> **E. TORTAROLO**, **G. PAGANINI**, *Introduzione*, in *Pluralismo e religione civile. Una prospettiva storica e filosofica*, a cura di E. Tortarolo e G. Paganini, Bruno Mondadori, Milano, 2004, p. 6. Nota **S. COGLIEVINA**, *Festività religiose e riposi settimanali nelle società multiculturali*, in *Laicidad y libertades*, n. 7, 2007, p. 82, come le "sempre maggiori disomogeneità culturali, etniche e religiose, proprie della società odierna" tendano a innescare un effetto moltiplicatore del conflitto che vive il cittadino fedele "nel dilemma tra l'esigenza di adeguarsi al precetto religioso e l'obbligo di rispettare il comando civile".



- «alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti»<sup>105</sup>; questo in quanto le istituzioni scolastiche «riconoscono e valorizzano le diversità»<sup>106</sup>, entro le quali stanno ovviamente quelle legate all'appartenenza religioso/culturale, la cui valorizzazione pare implicare l'apertura tendenziale della scuola alle manifestazioni comunitarie di religiosità.

La direzione resta la medesima, e non potrebbe essere diversamente, dopo il 2001: da una parte, le drammatiche vicende che aprono il millennio, nel porre a livello "macro" la religione al centro delle scelte pubbliche<sup>107</sup>, finiscono nel quotidiano<sup>108</sup> col secondare, in termini "psicologici" prima ancora che politici, il predetto specifico atteggiamento "duttile" sul tema delle amministrazioni (tutte, e in particolare di quelle) scolastiche. D'altra parte, il rilievo costituzionale conferito dalla riforma del Titolo V alle istanze di "autogoverno" della scuola<sup>109</sup> (col novellato art. 117 Cost.), appare avallare approcci "autonomi" (a valenza "de-standardizzante") come questo, consonanti con le specificità dei singoli contesti socio-culturali, compresi quelli ove è maggiormente avvertita la necessità di tener conto delle espressioni di fede. Ciò, a maggior ragione, a partire dal 2003, quando questo tema sembra ritrovare l'attenzione, pur timida, del Legislatore in materia scolastica, con lo spunto inserito nella c.d. "legge-quadro" della scuola italiana (l. n. 53 del 2003)<sup>110</sup>, atto ad aprire la neo-delineata «scuola

---

<sup>105</sup> D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275, art. 1, secondi comma. Sul punto, da ultimo, vedi **L. FLORE**, *Autonomia e organizzazione del sistema scolastico italiano*, in *Costituzione e istruzione*, a cura di G. Matucci, F. Rigano, Franco Angeli, Milano, 2016, p. 120 e ss. In proposito vedi anche **M. PARISI**, *Ateismo e neutralità dell'istituzione pubblica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2011, p. 134, dove focalizza una precisa "volontà politica di introdurre nel nostro ordinamento giuridico una serie di mutamenti normativi, espressivi del principio autonomistico" concretatasi con l'approvazione "di provvedimenti finalizzati alla implementazione delle differenze", oltre che alla "realizzazione dell'autonomia decisionale e gestionale nel governo del mondo dell'istruzione". Per un quadro generale sull'evoluzione del sistema pubblico d'istruzione, vedi **A. SANDULLI**, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>106</sup> D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275, art. 4, primo comma.

<sup>107</sup> Cfr., paradigmaticamente, **S. FERRARI**, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2005.

<sup>108</sup> Il riferimento va a quel mondo di produzione di regole, direttrici e prassi "prodotte a partire da altre norme del diritto ufficiale, ma trasformate, adattate [anche] reagendo contro di esse", cui fa riferimento, da ultimo, **A.E. HESPANHA**, *La cultura giuridica europea*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 358.

<sup>109</sup> Novità, vale la pena rilevare, accolta talvolta da considerazioni scettiche sul suo effettivo impatto. Cfr., esemplificativamente, **G. CORSO**, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, il Mulino, Bologna, 2003, p. 45.

<sup>110</sup> L. 28 marzo 2003, n. 53.



dell'identità», anche alla considerazione della componente religiosa dell'identità personale (esplicitamente menzionata pur se solo con riferimento alla scuola dell'infanzia<sup>111</sup>).

Due anni più tardi, poi, dette due convergenti direttrici, quella esplicita di sistema (la promozione dell'autonomia) e quella emergente dalla prassi (l'applicazione "duttile" del diritto a pro della diversità religioso/culturale) trovano focalizzazione e accoglimento *anche* presso la giustizia amministrativa, in un caso riguardante, ancora una volta, una benedizione pasquale. Sono questi due, infatti, i profili decisivi che conducono il T.A.R. Umbria (sentenza n. 677 del 2005)<sup>112</sup> ad affermare - in contrasto con i precedenti degli anni '90 - la legittimità della delibera disponente l'effettuabilità a scuola di tale rito, quale "attività extrascolastica". Rilevando, al riguardo - una volta acclarata la libertà della partecipazione all'evento (con rispetto del principio d'imparzialità<sup>113</sup>) - come, da una parte, la "prassi «vivente»" tenda ad applicare il precetto sulle attività extrascolastiche "*in senso non certo restrittivo bensì estensivo o comunque elastico e flessibile*" (tale, cioè, da farvi rientrare anche una pratica religiosa); e dall'altra come l'ampliamento della sfera dell'autonomia scolastica promosso dal sistema vada "*ben oltre i confini (per quanto essi stessi non rigorosi) della normativa previgente*": anche nella direzione, segnata dall'apposito regolamento (il predetto D.P.R. n. 275 del 1999), dell'incoraggiamento a iniziative rivolte non a tutti gli studenti, ma a una parte (di essi), connotata da appartenenze culturalmente o religiosamente rilevanti ("*in un clima di reciproca conoscenza, accettazione e rispetto, dei più verso i meno, e anche dei meno verso i più*").

---

<sup>111</sup> Così A. FERRARI, *Libertà religiosa*, cit., p. 176.

<sup>112</sup> T.A.R. Umbria, sentenza 30 dicembre 2005, n. 677.

<sup>113</sup> Principio, questo dell'imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.) che va rispettato, come statuito dal Consiglio di Stato, anche in situazioni - come quella in parola - ove manchi un puntuale sostegno legislativo, posto che esso possiede una "immanenza e (...) pervasività" tale che la sua violazione "può venire in rilievo anche in fattispecie sprovviste di tipizzazione normativa" (Cons. St., sez. V, 1 aprile 2009, n. 2070). Anche se va rilevato che la sussistenza/persistenza di consimili lacunose situazioni è problematica, prima di tutto, proprio in vista dell'inveramento del principio stesso, come si può dedurre dall'osservazione risalente di V. BACHELET (*L'evoluzione della pubblica amministrazione*, in *L'amministrazione in cammino, Guida agli scritti giuridici di V. Bachelet*, Milano 1984, p. 69) per cui l'imparzialità imposta dalla Carta all'Amministrazione, ha, insieme al sostegno di componenti di equità, giustizia, ed "esatta e umana comprensione delle situazioni", anche quello necessario di una legge puntualmente applicata che, specialmente in un contesto di "amministrazione partecipativa" venga a focalizzare i margini d'intervento della azione amministrativa, onde "tutelare la imparzialità del servizio per chi appartiene alla maggioranza come per chi appartiene alla minoranza degli utenti".



Tuttavia la pronuncia - come anticipato più sopra - pur approdando a un esito ermeneutico (perlomeno) non incongruente con la "laicità italiana", e avendo il pregio di cogliere le due anzidette direttrici e darvi apprezzabile sviluppo (a pro della libertà religiosa), sconta un vizio di base analogo a quello *supra* criticato nel precedente del T.A.R. (sentenza n. 250 del 1993). A dispetto delle apparenze (soprattutto quella più evidente della soluzione opposta raggiunta), infatti, anch'essa - come detto precedente - effettua un taglio non calibrato su un apprezzamento "a tutto tondo" del principio di laicità, accontentandosi (a torto) di fare altrettanto su *uno solo* dei profili che lo strutturano. Con la differenza che lì questa prospettiva ristretta si concentra sull'art. 7, primo comma, Cost., dando la stura a un percorso argomentativo separatisticamente indirizzato, che sfocia inevitabilmente in una conclusione in senso "escludente" ("no alla benedizione in orario scolastico"); mentre qui la prospettiva mette a fuoco nitidamente solo l'art. 20 Cost., che a parte costituire un rimando sistematicamente incongruo (giacchè norma posta a garanzia degli *enti* religiosi), si limita a fornire un indice (tra i diversi) dell'esistenza d'un generale *favor* del Costituente verso il fenomeno religioso<sup>114</sup>; lasciando fuori fuoco le altre istanze presidiate dalla Carta in tema, salvo un generico riferimento a quella collettiva di libertà, garantita dall'art. 19 Cost.. Così che, pur cogliendo, più o meno nettamente, questi due profili, il Collegio perde il *focus*, ad esempio, sul principio di bilateralità, e con esso, a ruota, sulle congruenti direttrici normative: quella predetta concordataria tutelante la *libertas Ecclesiae* (e di riflesso quella dei *cives-fideles*), e l'altra, ispirata alle intese con i culti acattolici, di cui al suddetto art. 311, secondo comma, del T.U., che funge da regola implicita della legittimità dei riti a scuola. Come pure appare fuori fuoco il principio della distinzione degli ordini, e con esso - sempre a ruota - il tema importante inquadrato dal medesimo art. 311 dell'*orario* scolastico, che (prescrivendo nei casi specifici dei non avvalentisi) *suggerisce* alla P.A. di (distinguere e) tenere *separati* il momento specifico dell'attività didattica (momento *stricto sensu* culturale) da quello della

---

<sup>114</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 16 e ss., dove l'A. rintraccia nell'art. 20 Cost. indicatori chiari nel segno di un generale atteggiamento promozionale assunto dal Costituente nei confronti del fattore religioso, volto a valorizzarne, nello specifico, le potenzialità di edificazione del sociale. A tal proposito, rileva la posizione di quegli A. che inquadrano il ruolo elettivo dell'art. 20 Cost. come precetto volto a rafforzare la libertà religiosa e a estendere ulteriormente il principio di uguaglianza (così, ad esempio, F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 148 e ss.; P.G. CARON, *Libertà ed eguaglianza religiosa nell'art. 20 della Costituzione*, in *Rivista di diritto matrimoniale*, 1967, p. 381 e ss.).



(libera) partecipazione a pratiche religiose (momento *stricto sensu* culturale) in orario extrascolastico.

Detto suggerimento, pur senza scorgere la predetta regola implicita di cui all'art. 311, è qualche tempo dopo (2008) fornito alla P.A. dall'Avvocatura Generale dello Stato<sup>115</sup>, che utilizzando come riferimento di base la Circolare del 1992, nel confermare l'ascrivibilità (anche alla luce della normativa successiva) degli atti di culto tra le attività extrascolastiche, esclude la loro effettuabilità durante l'orario scolastico, sottolineando la necessità e l'opportunità di discernere l'*immediatamente culturale* (gli insegnamenti impartiti, ivi compreso quello di religione) dall'*immediatamente culturale* (che pure, come nel caso della benedizione pasquale, può correlarsi comunque a una dimensione culturale/tradizionale). Un invito a una ponderata differenziazione, quest'ultimo, che può ipotizzarsi sollecitato dall'esito finale (a livello interno) della nota vicenda processuale sul Crocifisso di quegli anni, con la pronuncia del Consiglio di Stato (n. 556 del 2006) che fa prima di tutto opera di discernimento, mettendo in luce come detto simbolo non smetta mai d'assumere una valenza religiosa; ma che ciò non impedisce alle istituzioni di ammetterne la presenza in un plesso scolastico, nel suo farsi *anche* simbolo di "*valori civilmente rilevanti*" (quelli connessi all'identità storica d'un Paese che nella sua Carta enuncia un certo peculiare modo di rapportarsi alla religione, alle confessioni religiose, e in particolare - tra queste - alla Chiesa cattolica, in ragione di una tradizionale peculiare dialettica): valori che, come rileva il Collegio, "*soggiacciono ed emergono dalle norme fondamentali*" della Costituzione, le quali a loro volta delineano la "*laicità propria dello Stato italiano*"<sup>116</sup>.

Come pure, a prima vista, pare frutto d'un calibrato discernimento la soluzione che due anni dopo la giustizia amministrativa offre sul tema delle visite pastorali nei plessi scolastici (anch'esse, in quel periodo, oggetto di una non indifferente "microconflittualità" locale<sup>117</sup>). In due casi connotati da una sostanziale corrispondenza di contingenze, contenuti e rilievi giuridici,

---

<sup>115</sup> Avvocatura generale dello Stato, parere n. 41778 del 2008.

<sup>116</sup> Cfr., per un commento favorevole alle conclusioni delle Consiglio di Stato, tra gli altri, A. TRAVI, *Simboli religiosi e giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 2006, p. 181 e ss.; A. BETTETINI, *Il Crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che «dà a pensare»*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, pp. 282-283; F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi*, cit., p. 168 e ss.. *Contra*, esemplificativamente, N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula, Tricase (LE), 2012, p. 114 e ss.; B. RANDAZZO, *Il crocifisso come simbolo di laicità: un paradosso. Quando è oltrepassato il confine tra diritto e politica*, in *I diritti dell'uomo*, n. 3, 2006, pp. 78 e ss.

<sup>117</sup> Così N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, cit., p. 140.



infatti, il Consiglio di Stato giunge alla medesima conclusione, e cioè che non sussistano ostacoli normativi e/o motivi di opportunità allo svolgimento delle predette visite<sup>118</sup> e questo perchè "a monte" ne individua la "cifra" eminentemente *culturale*, ritenendole volte prima di tutto a fornire una testimonianza su valori religiosi e culturali (correlati al contesto territoriale), coerente con le funzioni istituzionali erogate dalla scuola. A suffragio di questa conclusione, viene richiamata, in un caso<sup>119</sup>, la norma di derivazione concordataria (art. 16, l. n. 222 del 1985) che, in materia di enti, annovera le attività culturali tra quelle "diverse" dalle attività prettamente religioso-culturali; nell'altro<sup>120</sup> (in linea col precedente del T.A.R. Umbria) la più recente normativa sull'autonomia scolastica<sup>121</sup>, che - come visto - dota la P.A. di un'ampia libertà di determinare e attuare in concreto il progetto educativo delle relative comunità scolastiche (anche in connessione col contesto locale), ben potendovi comprendere, quindi, "*incontri con le autorità religiose locali, rappresentative della comunità sociale e civica con cui la scuola pubblica è chiamata ad interagire*". In quest'ultimo caso, peraltro, il discernimento del Collegio sembra andare ancora più in profondità, avvertendo la necessità - anche qui, sulla falsariga dei predetti distinguo del Consiglio di Stato sul Crocifisso - di chiarire che non tutte le esperienze attinenti alla dimensione culturale possono trovare ospitalità nella scuola pubblica, ma solo quelli che (come nel caso delle visite pastorali) rechino valori "*coerenti con i principi di tolleranza e rispetto delle libertà, individuali e collettive, garantite dalla nostra Carta Costituzionale democratica e dal nostro ordinamento giuridico positivo*".

Tuttavia, anche questa complessiva risposta fornita dal Consiglio di Stato (in sede giurisdizionale e consultiva) si presta al rilievo già fatto nei confronti della decisione del T.A.R. Umbria. E cioè che essa, pur essendo (parimenti) non scollata rispetto al principio di laicità, e giungendo a un esito che fa *comunque* salve (cioè indirettamente) le istanze religioso-libertarie ivi in gioco, sconta un'identica, problematica prospettiva parziale di base. Il Collegio, infatti, di fronte alle obiezioni dei ricorrenti sulla asserita contrarietà delle visite al principio di laicità, avrebbe dovuto previamente

---

<sup>118</sup> Consiglio di Stato, sez. II, parere n. 335 del 2009, espresso nell'Adunanza del 21 aprile 2010 (raccolto poi nel Decreto del Capo di Stato 6 maggio 2011); Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 6 aprile 2010, n. 1911.

<sup>119</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 1911 del 2010.

<sup>120</sup> Consiglio di Stato, parere n. 335 del 2009.

<sup>121</sup> E, in particolare, il summenzionato D.P.R. n. 275 del 1999. Il T.A.R. pone in evidenza, segnatamente, la richiamata previsione del D.P.R. contenuta nell'art. 4 (vedi *supra*, nota n. 105).



figurarne - come fatto nel 2006, nel caso del Crocifisso - tutte le sue componenti, a cominciare da quella della dialettica ricercata con le confessioni religiose, e del riguardo per la loro libertà d'azione. Pre-scrutinio di partenza, questo, che avrebbe consentito - come si dirà meglio *infra* - una più completa e specifica considerazione della piattaforma cooperativa delineata nel 1984 con la Chiesa cattolica<sup>122</sup>, deducendo l'applicabilità al caso delle già ricordate sue direttrici basilari, e in particolare (oltre a quella dell'impegno alla «*reciproca collaborazione*» tra i due ordini (art. 1 Conc.) di quella inerente alla piena libertà garantita alla Chiesa (e ai suoi dignitari) di svolgere *in piena libertà* la sua «missione pastorale» (art. 2 Conc.), anche in ambiti coincidenti con quelli civili (ivi compresi - pur se eccezionalmente e nei limiti imposti dai principi ordinamentali - quelli non oggetto di disciplina bilateralmente convenuta<sup>123</sup>). Un pre-scrutinio che, inoltre, avrebbe potuto far emergere almeno altre due componenti del principio di laicità. In primo luogo, quella integrata dal principio di libertà religiosa, che il Collegio nemmeno evoca, e che avrebbe potuto guidarlo a porre in luce il rilievo costituzionale di *tutte* le aspettative costituzionalmente rilevanti dei *cives-fideles* qui in gioco (connesse con lo svolgimento della predetta missione ecclesiale)<sup>124</sup>, e non

---

<sup>122</sup> Resa esecutiva con legge dello Stato (l. n. 121 del 1985).

<sup>123</sup> Cfr. **P. GISMONDI**, *Le modificazioni del Concordato lateranense*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 7, dove rileva come il principio di collaborazione nell'Accordo di revisione diventi un "principio guida tanto nell'interpretazione del testo concordatario quanto nello sviluppo dei rapporti fra Stato e Chiesa negli ambiti di reciproco interesse": ivi compresi quelli in materie non oggetto d'una apposita disciplina pattizia. Vedi pure *ivi*, p. 271, la notazione di **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, dove rileva che la disposizione in parola posta "in apertura dell'Accordo ... sembra manifestare lo spirito che ha animato le parti contraenti" e "fornire", al contempo, "una chiave di lettura delle successive disposizioni normative", e informare la dialettica a venire (p. 299), tra due mondi differenti "che si ritrovano insieme per ragioni esterne e non essenziali", riguardando "le stesse persone viventi nello stesso territorio". Di "vera e propria clausola fondativa" dell'Accordo, parla, poi, **L. GUERZONI**, *Gli Accordi del 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del concordato "nuovo" alla realtà del nuovo concordato*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, vol. II, Mucchi, Modena, 1989, p. 771.

<sup>124</sup> Riprendendo e sviluppando il succitato rilievo (cfr. nota n. 85) di **P. GISMONDI**, *Rapporti attuali fra Stato e Chiesa in Italia*, cit, p. 764, gli accordi Stato/Chiesa (sia nella loro più risalente concezione giurisdizionalista di *pacta unionis*, sia *a fortiori* nella loro versione post-conciliare di *pacta libertatis et cooperationis*) si pongono come strumento di tutela non solo della *libertas Ecclesiae*, ma anche della libertà dei singoli *cives-fideles*: in modo che la prima venga a rispondere anche alle istanze in concreto derivanti dall'esplicazione della seconda. Sul punto, vedi altresì **O. FUMAGALLI CARULLI**, *La funzione spirituale del Concordato lateranense*, in *La revisione del Concordato*, cit., p. 115, là dove nota come "la nuova



solo di quelle concernenti il (pur certamente investito) profilo educativo-culturale. E poi, quella attinente al principio della "distinzione degli ordini distinti", che - come già rilevato nel caso del T.A.R. Umbria - allorchè tenuta in considerazione muove a considerare con attenzione il più volte evocato art. 311 del T.U. (1994), che - come visto - nel suffragare l'effettività di generiche "pratiche religiose" induce tuttavia la P.A. a evitare la loro coincidenza temporale con gli orari di lezione (così da non sollevare eccezioni sul punto del rispetto del principio in parola): questione - questa dell'orario - che il Consiglio di Stato, invece pare "liquidare" alla radice, passando subito alla considerazione della rubricabilità di tali eventi quali attività eminentemente culturali.

**5 - Gli ultimi anni: il mancato intervento del Legislatore atto a orientare in senso costituzionale le scelte della P.A.; l'incrementale difficoltà di quest'ultima a prevenire/gestire le potenziali insorgenti "micro-conflittualità"; la conseguente adozione d'un registro prudenziale "minimalista"**

La ricostruzione fin qui operata, inerente al ventennio scorso, appare confermare la valutazione fatta in partenza, e cioè che la tematica in esame conosce poche, disorganiche e non nitidissime direttrici giuridiche; ma che tutte, o quasi, a ben guardare, convergono verso la medesima conclusione, i.e. quella che i plessi scolastici possono ospitare, entro certi limiti, le pratiche religiose.

Ricapitolando brevemente, infatti, perdurando l'assenza d'una legge organica sul fatto religioso, l'operatore della P.A. negli ultimi anni ha davanti a sé un quadro disorganico dove a un'attenta osservazione è possibile individuare, in particolare: a) un'unica prescrizione normativa unilaterale che tratta *specificatamente* dello svolgimento delle pratiche religiose nei plessi scolastici, indicandone - indirettamente - la (loro) effettività (T.U. 1994, art. 311, secondo comma); b) una serie di "clausole pattizie" *ad hoc* ricorrenti nelle intese con le confessioni acattoliche che forniscono analoga indiretta indicazione; c) una direttrice generale concordataria che procede nella medesima direzione, a presidio diretto della "*libertas Ecclesiae*" (e indiretto delle istanze dei *cives fideles*) in materia,

---

disciplina nelle materie...della libertà", e prima di tutto della libertà della Chiesa sia "certamente qualificante il nuovo accordo non solo come patto di libertà, ma anche come strumento giuridico che potrà adempiere alla funzione spirituale di permettere all'ampia realtà del mondo cattolico di vivere, partecipando alla costruzione della società".



ricavantesi dal combinato disposto degli artt. 1 e 2 dell'Accordo di Villa Madama; d) la persistente "bussola" interpretativa rappresentata dalla circolare del Ministero della P.I. del 1992, che seguita a indicare il verso delle succitate tre "direttrici", specificando l'annoverabilità di tali pratiche tra le attività extrascolastiche; e) i riferimenti normativi del 1994 (T.U. n. 274) e del 1996 (D.P.R. n. 576) che delineano la "fisionomia" di dette attività in modo più o meno calzante rispetto al tema in oggetto; f) e infine gli spunti offerti dal regolamento sull'autonomia scolastica (D.P.R. n. 275 del 1999), verso un "autogoverno" d'indole "funzionale"<sup>125</sup>, che riconosce e valorizza le diversità atto ad agevolare le "scelte di apertura" della società civile ivi operante (nell'ottica della prevenzione/ mediazione di conflitti tra identità, culture e fedi differenti).

Quanto, poi, ai precedenti giurisprudenziali, si è avuto modo di vedere che il loro procedere in una direzione (essenzialmente sfavorevole) negli anni '90, e in una opposta (sostanzialmente favorevole) nel decennio scorso, dipenda in gran parte dal fatto che il primo decennio vede ancora vitale un *trend* ermeneutico intransigente scaturito dal dibattito sull'ora di religione (figlio d'una prospettiva "anticoncordataria" e/o separatista aliena al diritto ecclesiastico repubblicano); mentre il secondo lo vede - apparentemente - sopirsi, per le implicazioni derivanti da due rilevanti novità: quella giuridica, dell'affermazione dell'autonomia scolastica; e quella socio-culturale, del mutamento del volto del Paese dovuto ai flussi migratori. Notandosi, segnatamente, che la risultante di ciò, i.e. un'Amministrazione dalle implementate prerogative posta di fronte a un accresciuto numero di studenti di fedi (soprattutto quella musulmana) per le quali è centrale la dimensione "pubblico/esteriore" (oltre che comunitaria/identitaria) del culto, è il sospingimento (di quella stessa

---

<sup>125</sup> L'idea dell'autonomia "funzionale" che emerge dalla l. n. 59 del 1997 (che con l'art. 21 dà il "la" alla riforma del sistema scolastico) è quella, come osserva **A. SANDULLI**, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 172, secondo cui gli enti che ne sono titolari appaiono come "veicoli di affermazione di specifici interessi, miranti alla ricerca della mediazione e della composizione del conflitto tra i titolari degli interessi coinvolti", in nome d'una visione pluralistica della società e del sistema amministrativo, che implica "la sussistenza di una congerie di interessi in conflitto e la conseguente necessità della loro integrazione". Sennonché, per una serie di ragioni esposte ivi (spec. pp. 173 -176) dall'A., è probabile che di "autonomia funzionale", nel caso delle scuole, si possa parlare solo in termini "lati"; non essendo improbabile che, come notato da **A. POGGI**, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, p. 244, l'autonomia della scuola costituisca "da un lato il modello meno evoluto di autonomia funzionale, e dall'altro e proprio perciò quello dalla cui costruzione meglio si evidenziano, attraverso le difficoltà, le linee portanti e i tratti più significativi".



Amministrazione) verso l'adozione di un indirizzo più cauto, insieme pragmatico e "flessibile", sul tema. Al contempo, tuttavia, s'è rilevato che una visione d'insieme delle anzidette soluzioni giudiziali, a dispetto dei differenti esiti raggiunti (per l'appunto tendenzialmente "contro", prima; e tendenzialmente "pro, dopo) fa emergere la loro accomunabilità, a fronte di una "costante" problematica a monte riscontrabile in ciascuna di esse: vale a dire una modalità di approccio allo scrutinio (ogni volta) prescelta, che non focalizza *mai* previamente il principio di laicità nella sua *integralità* (i.e. come principio-sintesi dei cardini costituzionali che interessano la materia ecclesiasticistica). Prospettiva ridotta, questa, che immancabilmente conduce a perdere di vista, del tutto o parzialmente, talune direttrici richiamabili sul tema, connesse con i profili della laicità (volta per volta) obliterati; e soprattutto a non "vedere" mai quella generale concordataria ricavantesi dalla lettura congiunta degli artt. 1 e 2 dell'Accordo del 1984.

Ebbene, si può ora rilevare come la combinazione dei due fattori appena considerati (la scarsa nitidezza del quadro normativo; l'indicata criticità "prospettica" di fondo di quello giurisprudenziale), finisce col rendere negli ultimi tempi ancora più oneroso lo sforzo della P.A. di discernere, ponderare e applicare le direttive effettivamente operanti nel sistema. Di base, infatti, le viene a mancare la risorsa preziosa, in un contesto normativo *ancora* lacunoso e "frastagliato", d'una indicazione (giurisprudenziale) chiara atta a orientarne l'azione in senso costituzionalmente coerente; e cioè - in estrema sintesi - a mantenere una condotta imparziale ma "non separatisticamente ispirata" verso le peculiari istanze confessionali, focalizzando volta per volta i margini e i termini entro cui esse possano trovare *effettivo soddisfacimento*<sup>126</sup>. Ingenerandosi così, poi, una fragilità di fondo nel suo agire concreto, giacchè, pur - tendenzialmente - seguendo ad avere sufficiente contezza della legittimità dello svolgimento dei riti in parola, sa di potersi trovare in difficoltà nelle situazioni più critiche<sup>127</sup> a ora di fornire a chi protesta un *assieme* di condivisibili ragioni normative e conducenti supporti giurisprudenziali;

---

<sup>126</sup> Posto che, come rileva A. VITALE, *Corso di Diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 6<sup>a</sup> ed., 1992, p. 105, se è "interesse pubblico valorizzare la religione, è coerente che l'attività amministrativa, che per sua natura è rivolta alla cura concreta di interessi pubblici, si attivi per il soddisfacimento di questo peculiare interesse pubblico".

<sup>127</sup> Paradigmatici, in tal senso, i conflitti insorti a Varese nel 2013, in due differenti plessi scolastici, in ragione d'una prospettata benedizione natalizia. (cfr. [http://milano.repubblica.it/cronaca/2013/11/29/news/benedizione\\_di\\_natale\\_solo\\_dopo\\_scuola\\_a\\_varese\\_scontro\\_tra\\_genitori\\_e\\_preside-72242018](http://milano.repubblica.it/cronaca/2013/11/29/news/benedizione_di_natale_solo_dopo_scuola_a_varese_scontro_tra_genitori_e_preside-72242018); <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/12/11/varese-un-genitore-protesta-e-fa-saltare-la-benedizione-natalizia-a-scuola/808393>).



specie, allorchè qualcuno "brandisca" o semplicemente invochi la "laicità" contro detti eventi: non avendo riferimenti puntuali (normativi e giurisprudenziali) per mostrare che un'azione amministrativa aprioristicamente "contro" in materia è casomai il contrario (ideologicamente e assiologicamente) di quanto richieda in Italia la laicità alle istituzioni pubbliche (ossia, come minimo, di non secondare una "religione civile"<sup>128</sup> *contrapposta* alle altre religioni)<sup>129</sup>. Col risultato ultimo che l'amministrazione scolastica, a fronte di questa "disagevolezza", e dell'immaginabile volontà di prevenire/contenere possibili contestazioni<sup>130</sup>, di fronte a ipotesi come quella della benedizione pasquale (o natalizia) - pur continuando in moltissimi casi ad autorizzarne *sic et simpliciter* lo svolgimento - tende talvolta a prendere due strade tra loro opposte: quella, estrema, di non autorizzarla affatto, allegando talvolta generici (e impuntuali) richiami alla "laicità", e/o un altrettanto generico (presunto) "rispetto per le altre religioni"<sup>131</sup>; ovvero, quella, più prudente,

---

<sup>128</sup> Nota **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007, p. 92, come non manchi in alcuni Paesi dell'Europa latina una *memoria del conflitto*, "quasi una nostalgia per l'epopea [ottocentesca] dello scontro tra Stato e Chiesa": col fatto rilevante che l'esaurirsi "delle ragioni storiche" di quei risalenti conflitti, lascia spazio a "un *micro-massimalismo*, che preferisce tenere in vita contrasti ideologici, a volte se li inventa, e rimpiange un passato che", secondo l'A., "non può tornare". Sul concetto di "religione della laicità", vedi da ultimo i rilievi di **M. d'ARIENZO**, nel suo *La "religione della laicità" nella Costituzione francese*, in *Sull'invocazione a Dio nella Costituzione federale e nelle Carte fondamentali europee*, a cura di P. Becchi, V. Pacillo, Eupress FTL, Lugano, 2013, p. 139 e ss.

<sup>129</sup> Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Considerazioni sull'attuale problematica della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2014, p. 4 e ss.

<sup>130</sup> Notava negli anni '80 **P. MONETA**, *Stato sociale e fenomeno religioso*, cit., p. 102, come gli organi della P.A. gli apparissero "esposti, più degli altri organi del potere statale, all'influsso e al condizionamento proveniente ... da movimenti di opinione pubblica": oggi, appresso le rilevanti riforme approntate negli scorsi decenni al sistema amministrativo pubblico italiano, le trasformazioni (e le vicissitudini) conosciute dalla politica nel nostro Paese (e non solo), e il rilievo straordinario assunto dalle esigenze "mediatiche", l'osservazione dell'A. può conservare una validità di fondo, laddove semplicemente si emendi l'inciso nella citazione in questo senso: "come gli altri organi del potere statale".

<sup>131</sup> Emblematico, in tal senso, il caso di Casalguidi, una frazione di Serravalle Pistoiese (PT), dove il parroco nel 2015 lamentava d'essere stato chiamato a effettuare la benedizione pasquale già nel 2012 nel nuovo polo scolastico locale, ma di non aver da allora potuto assecondare la richiesta per via della mancata autorizzazione da parte degli organi scolastici competenti (cfr. l'articolo di **C. VOLTATTORNI**, *Niente benedizione a scuola: «Ci sono altre religioni»*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2015). Sempre nel 2015 un problema affine s'è registrato quello stesso anno a Perignano (PI), dove la Preside d'una scuola elementare del posto ha anch'essa "vietato" la benedizione pasquale; salvo poi - a fronte d'uno spontaneo "sit-in" di protesta dei genitori - trovare una soluzione di compromesso,



di sviluppare lo spunto garantista raccolto nel suddetto art. 311 del T.U. del '94, e di consentire la celebrazione del rito ma *fuori dall'orario delle lezioni*, così da evitare recriminazioni alleganti la figurabilità (anche solo astratta) di potenziali "discriminazioni" e/o "indebite" (supposte) interferenze nell'ordine statale<sup>132</sup>.

Va detto che l'evenienza che la P.A. segua la prima via (quella "escludente" *tout court*) è particolarmente infausta, e ciò almeno sotto due punti di vista. Quello giuridico, perché un contesto ordinamentale come il nostro, connotato dall'apertura (fiduciosa) verso il fenomeno religioso<sup>133</sup>, e tendente alla sua promozione<sup>134</sup>, impone all'operatore di interpretare e applicare il diritto pertinente a detto fenomeno in chiave *sistematicamente garantista*: sia quando esso è prodotto solo dallo Stato, avendo di mira l'obiettivo colto dalla Consulta di agevolare "in concreto" il massimo possibile l'esercizio del culto<sup>135</sup>; sia quando è frutto di una *pattuizione*, in ossequio al principio di buona fede che informa ogni legislazione negoziata (e che nel caso dell'Accordo del 1984 si fa regola cogente di diritto

---

consentendo la celebrazione in aula magna. A mostrare, già in punto di fatto, l'infondatezza dell'assunto che detto tradizionale rito possa "turbare" gli alunni di altre fedi, valga quanto riportato dal Corriere della Sera del 2 aprile 2015 in coda a un resoconto sulla vicenda ("*No alla benedizione a scuola*". *Ma il parroco vince sulla preside*), e cioè che alla protesta era presente anche "una mamma di fede musulmana, che non ha condiviso il divieto imposto dalla scuola", e che ha così dichiarato: "*Mio figlio è musulmano ... ma vorrei ugualmente che ricevesse la benedizione*". Anche il 2016 ha visto occorrere vicende analoghe: cfr., ad esempio, quella di Pontinia (LT), riportata nel marzo di quest'anno dal quotidiano *LatinaOggi.eu* (*Benedizione pasquale negata, Torelli: "Le tradizioni non si cancellano"*).

<sup>132</sup> Come nel caso paradigmatico occorso l'anno scorso in una scuola di Foligno (cfr. l'articolo «*Foligno, preside nega la benedizione della scuola durante le lezioni: "Me lo impone la legge"*», del 23 marzo 2015, in *Umbria24.it*), che ha visto la Preside autorizzare la celebrazione del rito della benedizione al termine delle lezioni (prendendo all'uopo accordi con alcuni parroci), e ciò sulla base di una lettura *flessibile* della normativa di settore, e in particolare del più volte citato art. 311 del T.U. del 1994.

<sup>133</sup> Ciò in quanto, oltretutto, più in generale, la libertà prefigurata dalla nostra Costituzione, al pari di altre Carte stese appresso al Dopoguerra, non è «il "vuoto" illusorio o l'impossibile "sterilizzazione" dell'ambiente di un artificioso "Stato neutrale"», bensì, viceversa, "l'apertura fiduciosa nei confronti di tutte le famiglie ideali, le fedi religiose, i movimenti culturali esistenti nella società" [così S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa, carte dei diritti e prospettive ecclesiasticistiche*, in *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa* (Atti del Convegno di Arcos de la Frontera, 1-2 febbraio 1989), a cura di I.C. Ibán, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, p. 102].

<sup>134</sup> G. DALLA TORRE, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., 2015, Giappichelli, Torino, p. 41.

<sup>135</sup> Corte cost., sentenza n. 334 del 1996.



internazionale<sup>136</sup>). Dal punto di vista socio-culturale, poi, la scelta di "sterilizzare" religiosamente i plessi scolastici è non meno infelice, traducendosi in un duplice sacrificio irragionevole, delle tradizioni e dell'identità religioso-culturale del Paese<sup>137</sup>, e della sfaccettata "coloritura" religioso/culturale che segna da tempo la sua "vita quotidiana"<sup>138</sup>, a cominciare proprio da detti plessi, i quali, come annotato dalla giurisprudenza CEDU, tendono ad aprirsi alla religione e alle religioni (prevedendo ad esempio il festeggiamento di ricorrenze come il *Ramadan*<sup>139</sup>).

L'altra strada, invece (quella - inclusiva - della non giustapposizione con le lezioni) ha il pregio - perlomeno - d'essere rispondente alla predetta versione italiana della laicità, giacché questa prudenziale circostanziazione dei tempi dedicati al rito in parola (che addirittura valica il preciso contenuto dell'art. 311 del T.U., riferibile in sé alle sole classi con alunni non avvalentesi) appare contemperare in modo equanime le esigenze coinvolte, mostrando ossequio a *tutti* i principi sintetizzati in quello di laicità (e soprattutto il divieto di irragionevoli discriminazioni; la separazione degli ordini; il principio di bilateralità; il principio della libertà religiosa).

Tuttavia, vi è che detta via, perdurando l'inerzia del Legislatore nel porre direttrici chiare e nitide, solo apparentemente (o "ottativamente") è idonea ad arginare *davvero* il predetto problema delle contestazioni: non foss'altro per il fatto che dietro queste ultime s'agita sovente la vecchia - ma insolitamente vitale - visione "antagonista"<sup>140</sup>, per cui *ogni intervento confessionale* (e segnatamente della Chiesa) nella vita sociale è *sempre* un'interferenza (negli affari della società civile, ovvero) nell'ordine sovrano

---

<sup>136</sup> Vedi *supra*, nota n. 48.

<sup>137</sup> Cfr. **E. GALLI DELLA LOGGIA**, *L'identità italiana*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 44 e ss., dove nota che la religione cattolica "ha rappresentato per lungo numero di secoli l'unico tratto effettivamente comune all'intera umanità italiana e quindi, si può ben dire, l'unico aspetto unificante della penisola, l'unico elemento davvero italiano".

<sup>138</sup> Così, tra gli altri, **C. CARDIA**, *Libertà religiosa e multiculturalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2008, p. 3.

<sup>139</sup> Come riporta la Corte EDU (Grande Chambre), sentenza *Lautsi c. Italia*, dove si ricava che l'Italia apre il proprio spazio scolastico alla religione cattolica come "*ad altre religioni*", come s'evince dal fatto, posto in luce dal Governo italiano «*che il velo islamico indossato dalle studentesse e altri simboli e abbigliamento con significato religioso non sono proibiti; [che] sono previste delle regole per conciliare agevolmente la frequenza scolastica e le pratiche religiose di minoranza; [e che] l'inizio e la fine del Ramadan sono "spesso festeggiati" nelle scuole*».

<sup>140</sup> Già negli anni '80, **P. MONETA**, *Stato sociale*, cit., pp. 92-93, reputava ingiustificata la persistenza nel nostro Paese di questa visione, alla luce di un quadro sistematico – come quello italiano – focalizzante il "ruolo costruttivo" che le confessioni religiose possono svolgere nello Stato, inserendosi "a pieno titolo nella dinamica delle forze sociali".



dello Stato. Talché, per quanto apprezzabile, detta tendenza della P.A. a contemperare il principio di collaborazione con quello della reciproca indipendenza degli "ordini distinti" nel segno del riguardo maggiore possibile offerto a quest'ultimo (per tacitare dette apprensioni separatiste e/o ultra-stataliste), rischia di non sortire effetto alcuno, o peggio, d'innescare una reazione opposta a quella auspicata.

**6 - La non condivisibile soluzione accolta dal T.A.R. (sentenza n. 166 del 2016) di contrarietà netta allo svolgimento di atti di culto a scuola. L'incidenza del trend "intrinsecamente separatista"; il cono d'ombra sulle specificità della laicità italiana; la perdita di vista delle direttrici con esse congruenti e delle garanzie ivi offerte alla "Libertas Ecclesiae" e alla libertà religiosa collettiva**

La controprova è offerta dalla vicenda occorsa l'anno scorso in un istituto scolastico bolognese, e che sfocia nella vertenza decisa - in primo grado - dal succitato pronunciamento del T.A.R. Emilia Romagna (sentenza n. 166 del 2016), in senso radicalmente contrario alla praticabilità di riti religiosi a scuola. Una vertenza, questa, che scaturisce dalla richiesta che alcuni parroci della zona inoltrano all'istituto onde potere celebrare *in loco* la benedizione pasquale, e che cagiona praticamente da subito un vibrante dibattito tra favorevoli (i più) e contrari (i meno).

Quel che va rilevato, è che l'approccio seguito nel caso dall'amministrazione scolastica appare rispecchiare la tendenza appena descritta: e cioè costantemente incline, e quasi *votato*, all'obiettivo di mitigare la montante conflittualità scaturente<sup>141</sup>, e di trovare una soluzione *il più possibile* idonea a contemperare le istanze in gioco (e a scongiurare spiacevoli "code" giudiziarie). La riprova è la "fisionomia" *minimale* che assume infine la relativa delibera autorizzativa<sup>142</sup> (pur a fronte d'un voto favorevole largamente maggioritario espresso dal Consiglio d'Istituto), che non solo prevede la celebrazione fuori dall'orario scolastico (con

---

<sup>141</sup> Come s'evince, ad esempio, dal fatto che il Consiglio d'Istituto, pur essendosi già espresso favorevolmente una prima volta (nella seduta del 9 gennaio 2015) sulla richiesta in parola (pervenuta da tre parroci di altrettante parrocchie sui territori delle quali insistono i plessi dell'istituto interessato), torna a esprimersi sulla stessa (su sollecitazione della Giunta, e dopo uno scambio di mail tra membri del Consiglio, il suo Presidente, e vari docenti), secondando l'obiezione di non averlo affrontato in prima battuta in un apposito ordine del giorno (bensì tra le "varie ed eventuali").

<sup>142</sup> Ancorché la *governance* dell'istituto possa contare sul dato "politicamente" rilevante del voto largamente maggioritario espresso dal Consiglio d'Istituto a pro della richiesta.



partecipazione assolutamente libera), ma vieppiù rinuncia (al conforto della predetta circolare del '92, e dunque) a identificarla come "attività extrascolastica". Un "*self-restraint*", questo, volto evidentemente a sgombrare il campo dalle perplessità e i contrasti che, in un contesto animato da tensioni<sup>143</sup>, la "rubricazione" avrebbe animato, per via della "squalificazione" indirettamente cagionata alla soluzione dai precedenti giurisprudenziali degli anni '90; ma soprattutto delle indicate novità regolamentari che sembrano suggerire, per certi versi, la riconduzione di dette attività a quelle "istituzionalmente" scolastiche. A sostegno della delibera, invece - con chiaro intento "anti-recriminatorio" e l'ipotizzabile volontà di rendere sicuro ossequio al principio della distinzione degli ordini - la scelta ricade sull'unica previsione del T.U. del '94 che parla di «attività *diverse* da quelle scolastiche», vale a dire l'art. 96, che al quarto comma prevede che gli edifici scolastici «*possano essere utilizzati fuori dall'orario scolastico per attività che realizzino la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile*», con facoltà degli enti competenti di concederli in uso precario<sup>144</sup>: da qui, la concessione d'un locale dell'istituto operata a pro dei parroci richiedenti per il tempo necessario a svolgere la celebrazione, dietro la sigla di un'apposita convenzione. Una soluzione, questa, che probabilmente tranquillizza l'amministrazione, posto che il canone normativo richiamato non le pare prestarsi a contestazioni; con un ragionamento e un auspicio che sembrano così sintetizzabili: se l'attività che si verrà a svolgere è fin da subito inquadrata come *non scolastica*, si smorzeranno (dovrebbero smorzarsi) le obiezioni su una presunta volontà della scuola di volerne assumere la "paternità istituzionale"<sup>145</sup> (come attività

---

<sup>143</sup> Di cui pare rendere testimonianza la circostanza che nella seduta "decisiva" del Consiglio d'Istituto (9 febbraio 2015) fosse presente un giornalista (presenza volta a corroborare l'intenzione esplicitata da un membro del Consiglio, "*di rendere pubblica la discussione in essere all'interno del CDI*"); e di cui s'immagina possa essere una pur timida spia la notazione sconsolata d'un altro membro del Consiglio che sul punto manifesta il dispiacere di "*notare come soltanto in questo frangente sia presente alla seduta del CDI un giornalista*" e [in più] "*tra il pubblico alcuni insegnanti*".

<sup>144</sup> La delibera, per il vero, richiama anche il sesto comma dell'art. 96 ("*Nell'ambito delle strutture scolastiche, in orari non dedicati all'attività istituzionale o nel periodo estivo, possono essere attuate, a norma dell'articolo 1 della legge 19 luglio 1991 n. 216, iniziative volte a tutelare e favorire la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore al fine di fronteggiare il rischio di coinvolgimento dei minori in attività criminose*"): sennonché il riferimento pare operato, per così dire, *ad abundantiam*, non mostrando di collimare, a differenza del quarto comma, con la fattispecie presa in esame.

<sup>145</sup> Per citare l'espressione adoperata dalla difesa erariale nella memoria presentata nel marzo del 2015 al T.A.R., in seno alla vertenza scaturita dall'impugnazione della delibera in commento.



scolastica), come quelle - a ruota - su un'asserita "infrazione" del principio dell'indipendenza degli ordini "distinti", e l'evento potrà aver luogo, in un clima "pacificato".

Senonché, gli eventi a venire mostrano la precarietà (non del ragionamento, ma) di quell'auspicio, che viene infranto, e in più di un senso. Non solo, infatti, la delibera viene *comunque* impugnata (da un triplice "fronte", costituito da docenti, genitori e un comitato bolognese); ma in più il T.A.R. adito accoglie il ricorso svilendo lo sforzo "cautelativo" compiuto dall'amministrazione: e cioè eccependo che a suo avviso *anche la norma utilizzata nell'occasione* (il predetto art. 96, quarto comma), pur parlando di "attività *non scolastiche*", inquadra iniziative comunque coerenti con la "funzione" della scuola di promozione sociale, culturale e civica; talché le pratiche religiose, apparendogli incoerenti con detta funzione, non possono rientrare nemmeno in questo residuale novero di attività "ospitabili". E non è tutto. C'è anche, a ben guardare, la "beffa" per l'amministrazione, in quanto l'approdo del Collegio a quest'ultima soluzione (l'ultima auspicata dalla *governance*) è per paradosso agevolato proprio dal tenore "minimalista" scelto per la delibera impugnata: giacché, una volta censurato quell'unico riferimento normativo richiamato, al T.A.R. viene facile accedere all'avviso radicale che l'ordinamento non offra appigli ulteriori alla praticabilità di riti a scuola.

Già il fatto stesso che il T.A.R. acceda senz'esitazione a tale opinabile avviso, smentendo il precedente più vicino (quello del T.A.R. Umbria 2005, nemmeno citato) e ignorando completamente il descritto composito *trend* che lo anima (di attenzione all'autonomia implementata delle amministrazioni scolastiche, e alla dimensione comunitaria del culto), dimostra che il problema di fondo nella gestione di queste situazioni (è e) resta la cronica carenza di direttrici legislative organiche e/o *specifiche*; e che esso non è risolvibile con la sola sagacia tecnica o buona volontà dell'azione amministrativa (che anzi, per una singolare eterogenesi dei fini, può - come visto - al contrario aggravarlo). Questo stato (critico) delle cose dà, infatti, *comunque* modo a qualunque amministrazione scolastica, ovvero, come nel caso in questione, a un collegio, di (potere) accedere liberamente a interpretazioni del quadro normativo che non rispecchiano l'attitudine laica effettivamente accolta dalla Repubblica, con ciò che d'immaginabile ne deriva in ordine al detrimento della libertà religiosa confessionale e collettiva. E la riprova di ciò sta nell'analisi delle argomentazioni spese dal T.A.R. per supportare l'avviso radicale abbracciato; basate, in sostanza, sulla riproposizione (e la combinazione) di spunti già adoperati in passato - e *supra* già criticati - mai integralmente in linea con il nostro principio di laicità, ma ottimi a portare "l'acqua al mulino": come quello (che sembra



provenire da un trattato liberale ottocentesco<sup>146</sup>) della rilevanza solo individuale del fatto religioso-culturale, che però giova al T.A.R. per dirne della (supposta) alterità rispetto alle attività "pienamente partecipative" ospitabili negli edifici scolastici; o quello della distinzione netta tra culto e cultura (ricavata da una norma pattizia sulle attività degli enti), adoperato nel 2010 per suffragare la legittimità delle visite pastorali nelle scuole (per via del loro rilievo culturale), che qui serve per far apparire incongrue occasioni, come la benedizione pasquale a scuola, dove a prevalere è oggettivamente la dimensione culturale.

Questo stato delle cose, in ultima istanza, non è solo alla base della potenziale reiterazione *ad libitum* di sofferti e/o cattivi esercizi delle funzioni affidate alla cura della P.A.<sup>147</sup>, ma anche di scrutini giudiziari (parzialmente o) del tutto inappaganti sul piano delle garanzie offerte in concreto alla libertà religiosa (confessionale e collettiva), derivanti dalla carenza d'un canone legislativo puntuale che ne orienti il verso in senso effettivamente aderente al nostro ordito costituzionale, e soprattutto, al principio supremo (quello della laicità) che ne sovrintende la porzione "ecclesiasticistica". Il vizio di base della sentenza in commento, infatti, non è differente da quello - già - riscontrato (ora più, ora meno) in *tutti* i (surriferiti) precedenti giurisprudenziali in materia, vale a dire la *focalizzazione parziale* del principio di laicità, inquadrato solo in alcuni suoi profili, e non nella sua integralità, data dalla somma dei principi della Carta (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20) componenti la predetta "porzione"<sup>148</sup>. In questo caso, segnatamente, nel cogliere - pur fuggevolmente - quello della "*non indifferenza*" verso il "religioso", il T.A.R. ne mette davvero in rilievo solo uno, i.e. quello della necessaria "*equidistanza e imparzialità*" dell'azione della

---

<sup>146</sup> Si tratta d'una affermazione, per l'appunto, ricorrente nella dottrina liberale del XIX secolo, che, come osserva **G. CATALANO**, *Interessi confessionali e società contemporanea*, in *Il Dir. eccl.*, 1987, p. 227, trova "ampia smentita sul piano sociologico".

<sup>147</sup> Cfr. la sentenza n. 364 del 2010 della Corte Costituzionale (ripresa dalla sentenza n. 70 del 2013), che statuisce, tra l'altro, come non risulti conforme all'art. 97 Cost. l'adozione da parte del legislatore d'una disciplina normativa regolatrice dell'azione della P.A. "*foriera di incertezza*", dal momento che essa "*può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione*".

<sup>148</sup> Sulla scorta dell'indicazione della Consulta - surriferita - del 1989, tale per cui detto principio supremo è desumibile dalla "lettura integrata" di detti articoli (così, da ultimo, **G. D'ANGELO**, *Diritto ecclesiastico e legalità convenzionale: laicità e libertà religiosa tra Italia e Corte di Strasburgo. Casi e questioni*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 55, che rimanda sul punto al lavoro di **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica*, vol. II (1987-1998), Giuffrè, Milano, 1999).



P.A. "rispetto a tutte le confessioni religiose"<sup>149</sup> (usandolo come principale leva argomentativa); obliando, però, tutti gli altri profili, a cominciare dal rigetto *totale* di ideologismi a-religiosi o anti-religiosi<sup>150</sup>; della vocazione di servizio delle istituzioni pubbliche verso le concrete esigenze religiose dei cittadini<sup>151</sup>; e della proiezione della bilateralità Stato/Confessioni verso il presidio cooperativo (non di "privilegi", bensì) dello "specifico religioso" delle seconde<sup>152</sup>, a pro della loro libertà e di quella (correlata) dei cittadini-fedeli<sup>153</sup>. Come pure anche qui, questa prospettiva fortemente autoridotta, a monte, condiziona il vaglio giudiziale nella ricerca, a valle, delle fonti applicabili alla fattispecie.

Differente, invece, in questo caso, è l'*intensità* di detto condizionamento (dovuta presumibilmente al numero elevato di profili della laicità obliterati), tale da fare ignorare al T.A.R. completamente *le summenzionate direttrici indirette e/o generali, di produzione unilaterale o pattizia, vigenti in materia*; e da apparire determinante nel condurlo all'incorretta

---

<sup>149</sup> Così, testualmente, T.A.R. Emilia Romagna n. 166 del 2016. Il profilo in questione è stato, segnatamente, posto in luce dalla citata sentenza n. 508 del 2000 della Consulta (vedi al riguardo *supra*, nota n. 40); com'è pure riscontrabile in Corte Cost. n. 235 del 1997.

<sup>150</sup> Corte cost., sentenza n. 203 del 1989.

<sup>151</sup> Corte cost., sentenza n. 203 del 1989.

<sup>152</sup> Secondando un sistema di "bilateralità necessaria" che nell'avviso di **O. FUMAGALLI CARULLI** (*Intervento in Prospettive della politica ecclesiastica italiana. Tavola rotonda*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1, 1997, p. 167), prima di tutto attua il pluralismo confessionale voluto dalla nostra Costituzione nel quadro di un modello di Stato che "tra gli anni '70 e '80" si è progressivamente delineato come uno Stato "attento al rapporto con le istituzioni rappresentative delle confessioni, e non soltanto alla libertà religiosa come diritto individuale; quindi come Stato che ripudia il modello vetero-liberale che riteneva il proprio ordinamento come esclusivo".

<sup>153</sup> Cfr., paradigmaticamente, Corte cost., sentenza n. 508 del 2000; Corte cost., sentenza n. 346 del 2002. Nota **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 6<sup>a</sup> ed., Zanichelli, Bologna, 1997, p. 45, che lo Stato italiano non è "alieno dal provvedere alle necessità" delle confessioni religiose e che "nella sua socialità inserisce anche la religione"; **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 41, sul punto segnala come l'attitudine favorevole al fenomeno religioso della Repubblica italiana si coglie, a monte, nella scelta del Costituente italiano di porre la "questione religiosa" tra quelle salienti in seno alla società; e a valle nella "produzione di un diritto, detto «promozionale», volto ad allargare le aree di opportunità offerte a tutti i cittadini nell'ambito di quelle «questioni» che il legislatore costituzionale ha inteso - con scelta insindacabile - privilegiare"; vedi ancora **P. BELLINI**, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, 1976, p. 171, dove rileva che i "valori religiosi sono considerati dalla Costituzione come grandezze di segno positivo" facendoli perciò oggetto di un «*diritto di libertà*»; non limitandosi, cioè, a considerare "le manifestazioni individuali o collettive di religiosità quali espressioni di *mera liceità*", bensì riconoscendole e garantendole "quali estrinsecazioni fra le più elevate della *dignità dell'uomo*".



soluzione radicale abbracciata. Probabilmente decisivo, a tal proposito, appare il mancato richiamo, tra dette direttrici, di quelle di diritto ecclesiastico, quelle cioè che, mostrandosi sensibili all'elemento religioso<sup>154</sup>, guidano verso un'interpretazione e un'applicazione *ad hoc* (congeniale alla "attitudine statale laica" di favore verso le istanze religioso-confessionali). Balza all'occhio, in tal senso, l'assenza di un (anche solo fuggevole) richiamo all'art. 311, secondo comma, del T.U. del 1994 (regola implicita *generale* della legittimità di riti religiosi celebrati a scuola in «*orari non discriminanti*»); come pure, *a fortiori*, alla predetta clausola ricorrente nelle intese *ex art. 8*, terzo comma, Cost. (regola implicita *speciale* che suppone l'effettività di pratiche religiose a scuola; e nel caso valdese, di quelle cattoliche<sup>155</sup>). Ma soprattutto, visto che la fattispecie era imperniata su un rito *cattolico*<sup>156</sup>, e segnatamente su un atto attinente a un compito di "santificazione", che - com'è noto - è precipuo della Chiesa<sup>157</sup>, colpisce (ancora una volta) il

---

<sup>154</sup> Così **S. BORDONALI**, *L'insegnamento della religione*, cit., p. 705. Vedi sul punto il rilievo di **A. FUCCILLO**, *L'incidenza professionale del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, p. 4, lì dove parla di norme che presentano "caratteri identificativi nella loro produzione e/o nel loro significato tali da costituire l'oggetto positivo di studio dell'ecclesiasticista".

<sup>155</sup> Vedi *supra*, par. 3.

<sup>156</sup> La benedizione rientra, secondo la Chiesa cattolica, nel novero dei sacramentali, i.e. quei «*segni sacri, per mezzo dei quali ad imitazione in un certo senso dei sacramenti, si significano e si ottengono per l'impetrazione della Chiesa taluni effetti, soprattutto spirituali*» (Codex Iuris Canonici del 1983, can. 1166). Tramite detti segni "istituiti dalla Chiesa ... gli uomini vengono disposti a ricevere l'effetto principale dei sacramenti e sono santificate le varie circostanze della vita" (Concilio Vaticano II, Costituzione apostolica *Sacrosanctum Concilium*, n. 60). Più precisamente, nella circostanza, si tratta di una benedizione "invocativa" (così **G. GHIRLANDA**, *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione. Compendio di diritto ecclesiale*, 6<sup>a</sup> ed., Gregorian and Biblical Press, Roma, 2015, p. 493), con la quale "viene supplicato il favore e la protezione di Dio su persone, luoghi", ecc., esercitando (*Ibidem*, p. 342) una "potestà di santificazione non sacramentale"; **ID.**, *Sacramentale*, voce, in *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*, a cura di C. Corral Salvador, V. De Paolis, G. Ghirlanda, Edizioni S. Paolo, Cinisello Balsamo, 1993, p. 940, pone in luce come le benedizioni di persone, ai sensi del can. 1170, se non ricorra alcuna proibizione ecclesiastica, possono essere date anche ai non cattolici. Quanto, in particolare, alla benedizione nelle scuole, si rimanda al *Benedizionale*, libro liturgico edito dalla Conferenza Episcopale Italiana (confermato dalla Santa Sede il 9 giugno 1992 e promulgato il 3 luglio 1992).

<sup>157</sup> Cfr., esemplificativamente, **J. HERVADA**, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Roma, 1989, p. 64, lì dove rileva che se si considera che "il regno di Dio è costituito in ogni uomo della filiazione divina e della santità, si comprende perché il fine della Chiesa consiste principalmente nel *santificare* - rendere santi e figli di Dio, cristianizzare - gli uomini. E poiché la santità è una dimensione personale dell'uomo, la santificazione cui tende la Chiesa è quella di ogni singolo uomo, che essa chiama a far parte della comunità e della società del popolo di Dio [(Conc. Vat. II, *Lumen Gentium*, n. 9)]. La Chiesa ha inoltre



mancato richiamo dell'art. 2 dell'Accordo di Villa Madama, che - come già anticipato - garantisce alla Chiesa stessa il diritto di svolgere in Italia e in *piena libertà* i suoi "*tria munera*", e segnatamente (oltre a quello di governare ed educare) quello di *santificare*. Detta previsione, infatti, in un concordato della "nuova era"<sup>158</sup> qual è l'Accordo, che non pone "paletti divisorii" e che incorpora la "distinzione degli ordini" (di cui all'art. 7, primo comma, Cost.) in funzione dinamica, come "motivo di impegno" alla reciproca collaborazione<sup>159</sup> dei due enti, ha il pregio di segnalare all'operatore del diritto qual è, per l'Italia, l'ordine proprio della Chiesa *secondo le intenzioni concordate degli stessi due enti*; o, per dirla diversamente, quale sia con precisione<sup>160</sup> l'ambito - figurato bilateralmente - d'intervento legittimo della Chiesa e dei suoi dignitari nell'ordine profano<sup>161</sup>.

Ma il fatto che il Collegio non "veda" questo segnale, in realtà colpisce poco. Per cogliere quest'ultimo, infatti, è indispensabile leggere fattispecie come queste sotto il filtro della laicità "cooperativo-promozionale" italiana, che permette di vedere come il nuovo assetto (questo consacrato dall'incorporazione nel testo bilaterale dell'art. 7, primo comma, Cost.) (pro)pone un'idea di Stato che non brama la giurisdizione su tutte le dimensioni del reale, e che viceversa è disposto a riconoscere - in chiave collaborativa<sup>162</sup> - spazi (anche minimi) d'intervento nel secolare di un'altra

---

come fine la santificazione di tutte le realtà di questo mondo". **G. GHIRLANDA**, *Santificare, funzione di (Munus sanctificandi)*, in *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*, cit., p. 953, annota il punto rilevante che seppure "tutta l'attività della Chiesa è volta alla santificazione degli uomini, quindi anche quando insegna e governa, tuttavia in senso stretto la funzione di santificare comprende nel *Codex* tutto ciò che dà culto a Dio e immediatamente santifica gli uomini".

<sup>158</sup> Così, **S. BERLINGÒ**, *Laicità e Concordato*, cit., p. 225; **A. VITALE**, *Lo stato degli studi di diritto ecclesiastico in Italia*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, p. 444, nota come anche la denominazione del Concordato revisionato, i.e. "accordo", appaia "accentuare l'aspetto dell'unificazione di più volontà per il soddisfacimento di un interesse comune".

<sup>159</sup> **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Libertà della Chiesa, libertà nella Chiesa*, in *Jus*, n. 3, 2009, p. 416.

<sup>160</sup> **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà*, in *Atti del convegno nazionale di studio su il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. Coppola, Milano, 1987, p. 121 e ss.

<sup>161</sup> **G. DALLA TORRE**, *La «filosofia» di un Concordato*, cit., p. 84.

<sup>162</sup> La formula posta dal predetto art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria del 1984, trova giustificazione in dottrina (accanto a opinioni divergenti legate alla sua "indeterminatezza", cfr. ad esempio, **V. TOZZI**, *La cooperazione per mezzo di Accordi tra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed eguaglianza*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, n. 1, 1990, p. 126) per via dell'incidenza sulla vita sociale che è talvolta contestuale sia dell'autorità politica, sia di quella religiosa, il cui reciproco riconoscimento di sovranità comporta una coordinazione delle rispettive attività onde evitare eventuali "conflitti di competenze" (così



autorità (altrettanto sovrana e indipendente), qualora attengano al perseguimento di finalità generali comuni, e in particolare della promozione umana<sup>163</sup> e del "bene del Paese" (art. 1 Conc.). Uno Stato che, nello specifico, tenendo fermo il timone sulle proprie competenze, è pronto ad autolimitare *volontariamente* la propria sovranità (come accade su altri fronti<sup>164</sup>) davanti ad attività che rientrano nell'ordine proprio della Chiesa (quali per l'appunto quelle attinenti alla "funzione di santificare", giusta i canoni 834 e ss. C.I.C.), nella loro giovinezza alla componente religiosa della personalità umana<sup>165</sup> (art. 2 Cost.). Così da tutelarne e garantirne lo

---

**A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 124, che rimanda ad **A. VITALE**, *Corso di Diritto ecclesiastico*, 8<sup>a</sup> ed., Giuffrè, 1997. Milano, p. 23). Secondo lo stesso Chizzoniti, nel lavoro appena citato (p. 125), il precetto in parola va inteso come "camera di compensazione di eventuali conflitti". Sul punto, nello stesso senso, per un contributo più recente, vedi tra gli altri **I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, in *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura di I. Bolgiani, Giuffrè, Milano, 2009, p. 9 e ss.

<sup>163</sup> Com'è noto, l'impegno della Chiesa alla collaborazione con lo Stato, sancita nell'Accordo in parola, discende dagli insegnamenti del Concilio Vaticano II: in particolare, è la Cost. *Gaudium et spes* che, nell'affermare che la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo, rileva che «*tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane*», per cui «*esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro*» (par. 76). Cfr. sul punto, esemplificativamente, **G. DALLA TORRE**, *La «filosofia» di un Concordato*, cit., p. 88; **O. CONDORELLI**, *Le radici storiche del dualismo cristiano nella tradizione cattolica: alcuni aspetti ed esempi*, in *Diritto e Religioni*, n. 2, 2011, p. 451 e ss.; per i riflessi sullo sviluppo di quella branca della scienza giuridica canonistica denominata *Jus publicum ecclesiasticum externum*, cfr. l'ultimo capitolo del lavoro di **M. NACCI**, *Origini, sviluppi e caratteri del Jus publicum ecclesiasticum*, Città del Vaticano, Lateran University Press, 2010.

<sup>164</sup> A parte il rilievo obiettivo del "nuovo" concetto di sovranità che la Costituzione repubblicana già manifesta, nel suo essere strutturalmente aperta ad altre sovranità (cfr. artt. 10 e 11 Cost.), vi è ad esempio, la circostanza ragguardevole, rilevata - tra gli altri - da **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Giurisdizione ecclesiastica e Corte costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 199, del verso di apertura dato dalla riforma del diritto internazionale privato (legge n. 218 del 1995) all'ordinamento italiano riguardo "ai valori provenienti da altri ordinamenti", rinunciando "alla propria sovranità giurisdizionale in favore...di ordinamenti stranieri". Quanto alle dinamiche affini - con i dovuti distinguo - operanti a pro delle organizzazioni sovranazionali, si veda quanto osservato in apertura, nel par. 1). Il punto fermo, insomma, pare essere quello - avvertito in dottrina - d'una ormai avvenuta archiviazione del "monismo istituzionale statale" (**G. BONI**, *Giurisdizione matrimoniale ecclesiastica e poteri autoritativi della magistratura*, in *Sovranità dello Stato*, cit., p. 186).

<sup>165</sup> **G. DALLA TORRE**, *La «filosofia» di un Concordato*, cit., p. 91, dove nota come il focus delle volontà negoziali nell'Accordo di Villa Madama, come in altri successivi Concordati,



svolgimento (nei macro-settori specifici disciplinati dall'Accordo, e) anche - occasionalmente - in settori non oggetto di specifica regolazione pattizia<sup>166</sup>, previa concorde delineazione dei contorni operativi (a tutela *anche* delle prerogative statali e dei principi e diritti fondamentali in gioco), quali che siano - peraltro - le attività culturali in questione (non essendo proprio dell'attitudine laica repubblicana compierne una "catalogazione/positivizzazione")<sup>167</sup>. Se il T.A.R., come sarebbe stato auspicabile, avesse inquadrato in quest'ottica la fattispecie scrutinata, l'avrebbe verosimilmente vagliata in ben altro modo; avendo la possibilità di cogliere, ad esempio, l'intelligenza della scelta dell'amministrazione scolastica, che, per identificare lo spazio di autolimitazione di sovranità "tollerabile", ricorre - fra diverse - a una norma (il detto art. 96, quarto comma del Testo Unico) la quale: a) segna già essa stessa un'alterità *netta* rispetto allo "scolastico", parlando di "attività diverse"; b) richiede il proiettarsi di queste ultime verso un obiettivo che pare in qualche modo sottendere le anzidette due finalità "basiche" comuni dell'Accordo, ossia quello della promozione della società; c) e infine, delinea la stesura di apposite previe convenzioni, utili a segnare i predetti "contorni operativi" nell'ottica del maggior presidio possibile<sup>168</sup> dell'ordine proprio statale e

---

sembra porre in primissimo piano le ragioni della persona umana, e soprattutto quelle inerenti la sua promozione, e immediatamente dopo le ragioni dell'istituzione. Analogamente, **P. GISMONDI**, *Concordato e Costituzione italiana*, in *La revisione del Concordato*, cit., p. 109; **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale*, cit., p. 511.

<sup>166</sup> **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Libertà della Chiesa*, cit., p. 416, nota come il diritto garantito alla Chiesa dall'art. 2 Conc. di svolgere in Italia il proprio *munus sanctificandi*, è riconosciuto "secondo una forma di tutela che riguarda *anche* più specifici settori" (corsivo aggiunto); **G. DALLA TORRE**, *La «filosofia» di un Concordato*, cit., p. 88, sottolinea come la regolamentazione negoziata dei rapporti, per quanto strumento (probabilmente) ottimale, non è certo l'unico atto a realizzare le forme di collaborazione evocate dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama; parla di "moduli attuativi" alternativi alla negoziazione pattizia, atti a concretizzare il principio di collaborazione, tra gli altri, **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali*, cit., p. 124.

<sup>167</sup> Bastando all'uopo, come osserva **S. BORDONALI**, *Somministrazione di sacramenti ed eventuale responsabilità penale del sacerdote*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., p. 283, la "storicizzazione" della loro rilevanza giuridica occorsa in seno alla comunità civile. L'A. soggiunge in proposito come "non manchino riferimenti culturali sicuri all'interprete per qualificare atti e attività di culto nel contesto del giuridicamente rilevante", citando al riguardo Jemolo, per il quale sarebbero superflue "sostanziate indagini" per arguire che date attività come il "tener pontificali", ovvero "l'amministrazione dei sacramenti" costituiscono l'ambito della sovranità della Chiesa.

<sup>168</sup> Tenendo presente il fatto che solo il Legislatore (col suo "filtro d'intelligenza democratica") e non la P.A., o il diritto giurisprudenziale, può fornire un contributo incisivo alla (ri)soluzione dell'inevaso problema di fondo dei limiti e dei modi con cui un



delle (contro)istanze individuali/collettive di stampo libertario/egualitario. La ridotta prospettiva adottata dal T.A.R., invece, nel perdere di vista del tutto l'illustrata strutturazione *cooperativo-garantista* della dialettica Stato/Chiesa, lo fa accedere a un'interpretazione (di tipo "separatista"), dove questa dialettica si fa "*perimetrale-antagonista*", basata su valutazioni giuridiche reciprocamente (diverse e) indifferenti, e su delimitazioni rigide di competenze, che fanno inquadrare situazioni del tipo in commento solo come "invasioni" dell'ecclesiale nello statale<sup>169</sup>. Col duplice grave risultato che, giudicando come tale (cioè come un'invasione di campo) la richiesta dei parroci di celebrare la benedizione pasquale a scuola (e *perciò* illegittima la relativa delibera autorizzativa) il Collegio da una parte inficia direttamente la libertà della Chiesa, non ponendola in condizione di esercitare effettivamente la sua missione<sup>170</sup>, disattendendo così un impegno assunto dalla Repubblica in tal senso a livello internazional/concordatario; e dall'altra limita indirettamente la libertà religiosa della collettività variegata (studenti, genitori, docenti, personale amministrativo) che intende(va) ricevere detta attività culturale<sup>171</sup> d'indole comunitaria<sup>172</sup>: apparendo così leso il corrispondente diritto garantito

---

centro d'istruzione, gestito dai pubblici poteri d'uno Stato laico, possa tenere conto di argomentazioni e/o stili di vita "fortemente caratterizzati" da un punto di vista etico/ideologico/confessionale (cfr. **S. BERLINGÒ**, *Il pendolo dell'istruzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 3, 1995, p. 803). Restando fermo, così, nella persistenza di detta inerzia legislativa, il dilemma su come trattare e gestire modalità esistenziali, che, per questi peculiari tratti, più probabilmente possono informare prese di posizioni "radicali" e polarizzate, in senso esclusivo o inclusivo, sul tema della presenza del "religioso" in detti centri.

<sup>169</sup> Cfr. **A. VITALE**, *Lo stato degli studi di diritto ecclesiastico in Italia*, cit., p. 443 e ss.

<sup>170</sup> Cfr. il rilievo di **L. SPINELLI**, *Libertas Ecclesiae. Lezioni di Diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1979, giunto prima della nuova strutturazione in chiave collaborativa posta dal Concordato revisionato, che già focalizza il punto nodale del concetto di *libertas Ecclesiae*, in ciò che sotto il profilo contenutistico detto concetto non è solo negativo, ma anche e soprattutto positivo, nel proporre che "lo Stato dia luogo a una situazione che consenta a essa Chiesa di svolgere la sua missione", operando nella società civile.

<sup>171</sup> Riprendendo una risalente osservazione di **D. BARILLARO**, *Nozione giuridica di edificio destinato al culto*, in *Archivio giuridico*, 1959, p. 54, si potrebbe dire che qui l'interpretazione dei giudici amministrativi non coglie quel principio di base che ispira l'azione statale nei confronti della Chiesa (ma l'osservazione vale anche per le altre confessioni religiose) per cui il raggiungimento da parte di questa dei suoi fini "in tanto trova tutela in quanto risponda, anche solo *mediatamente*, alla necessità obiettiva di soddisfare un'esigenza d'indole sociale - e come tale pubblica - qual è quella del soddisfacimento dei bisogni religiosi dei fedeli" (corsivo aggiunto).

<sup>172</sup> Sulla "indole essenzialmente comunitaria" quale caratteristica del rito di benedizione, cfr. **G. FERRARO S.J.**, "*Benedetto sia Dio che ci ha benedetti*" *Il nuovo rituale delle benedizioni*,



dall'art. 19 Cost., annoverato dalla giurisprudenza costituzionale tra quelli "inviolabili" di cui all'art. 2 Cost., e inquadrato come diritto soggettivo perfetto, immediatamente tutelabile in giudizio<sup>173</sup>. Peraltro, che il T.A.R. riesca a non visualizzare quest'ultima ragguardevole conseguenza negativa, è la migliore dimostrazione che l'angolo prospettico da esso scelto è *veramente* angusto: non arrivando a scorgere né l'*elevato rilievo* dell'art. 19, che impone - già solo per il generale principio di supremazia costituzionale<sup>174</sup> - di selezionare "tra più interpretazioni possibili d'una norma di legge ordinaria" (come l'art. 96, quarto comma invocato dalla delibera scolastica) quella conforme a Costituzione, e nella specie al medesimo suo art. 19 (squalificando l'esegesi contraria)<sup>175</sup>; né la *capacità* di quest'ultimo a rendere "elastica" l'interpretazione e l'applicazione del diritto nazionale interno rispetto a fattispecie che, come quella in parola, si realizzano in una "zona ordinamentale di confine...finalizzata...al rispetto da parte dello Stato della libera autodeterminazione della persona umana"<sup>176</sup>, e segnatamente alla "concreta esplicitazione della personalità dell'*homo religiosus*"<sup>177</sup>.

Quanto, infine, alle norme di non immediato rilievo ecclesiasticistico

---

in *Civiltà cattolica*, II, 1993 (quad. 3429), p. 245.

<sup>173</sup> Sul punto, vedi **R. D'ALESSIO**, in *Commentario breve della Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, A. Paladin, Cedam, Padova, 1990, p. 118, *sub* art. 19. Cfr., al riguardo, Corte cost., sentenza n. 14 del 1973 (ma vedi anche Corte cost., sentenza n. 925 del 1988; Corte cost. n. 329 del 1997). Sul diritto di libertà religiosa inquadrato tra i "diritti inviolabili", cfr. da ultimo **V. TOZZI**, *La libertà religiosa in Italia e nella prospettiva europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2014; **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 73, dove rileva l'indubitabilità di quest'inquadramento, non essendo detto diritto riducibile da parte del Legislatore, né tantomeno limitabile "attraverso provvedimenti governativi o giudiziari" (ovvero ancora, oggetto d'una restrizione a opera di atti di autonomia privata). Già nel 1954 **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 70, rilevava che l'art. 19, lungi dall'essere una norma programmatica, stabilisce "con effetti immediati diritti e libertà dei cittadini".

<sup>174</sup> Cfr. **F. MODUGNO**, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 77, dove rileva il profilo di "canone ermeneutico preminente" di detto principio (i.e. quello di supremazia costituzionale), che, come messo in luce dall'esemplare sentenza della Consulta n. 113 del 2000, "impone ... all'interprete di optare, tra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che renda la disposizione conforme alla Costituzione".

<sup>175</sup> Così, **S. BORDONALI**, *Somministrazione di sacramenti*, cit., p. 288 (dove cita **G. CORSO**, *La Costituzione come fonte di diritti*, in *Ragion pratica*, n. 11, 1998, p. 90).

<sup>176</sup> **S. BORDONALI** *Somministrazione di sacramenti*, cit., p. 288.

<sup>177</sup> Il virgolettato è di **G. DALLA TORRE**, *La «filosofia» di un Concordato*, cit., p. 59; sul punto, cfr. il rilievo di **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, cit., p. 75, lì dove inquadra l'oggetto dell'art. 19 Cost. nello "svolgersi esteriore" del sentimento religioso, o, per dirla diversamente, nella "traduzione pratica" della religiosità.



che il T.A.R. non arriva a scorgere, risulta particolarmente "nocivo" alla puntualità del suo vaglio il silenzio totale sulle suindicate previsioni del regolamento sull'autonomia scolastica (D.P.R. n. 275 del 1999): quelle cioè, che - intendendo implementare l'effettività e la portata dell'"autogoverno" scolastico - prefigurano scuole/comunità capaci di realizzare interventi mirati «allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti [e] alla domanda delle famiglie»<sup>178</sup>. Questa lacuna, infatti, aggiungendosi a quelle sulle norme speciali di diritto ecclesiastico, contribuisce a condurlo a figurare un quadro lontano dalla realtà delle cose, dove il mondo dell'istruzione pubblica non può e non deve mai incrociare il "religioso/culturale", e i confini tra i due hanno la consistenza dei "bastioni" ideologici promossi dal separatismo liberale ottocentesco: in un'ottica monista dove i relativi plessi scolastici devono ospitare esclusivamente attività collegate alle funzioni scolastiche istituzionali, ossia quelle strettamente connesse alla cultura (e che permettono perciò, *in via eccezionale*, l'ingresso al "religioso/culturale", sotto forma dell'i.r.c.). Se già infatti l'apprezzamento dei predetti profili ecclesiasticistici (sancenti il rigetto di queste barriere ideologiche, e promuoventi al contrario la cooperazione interordinamentale tra le due "realità distinte") avrebbe sconsigliato una simile incongrua figurazione; la considerazione delle norme regolamentari del '99 avrebbe potuto fornire un "assist" ulteriore (seppur meno determinante): suggerendo, cioè, che se *nell'ordinario* l'autonomia delle scuole/comunità pubbliche - come dice il regolamento - "si sostanzia" con i predetti interventi, progettati e realizzati nell'alveo della sua propria funzione istituzionale (di "educazione, formazione e istruzione"), nell'ipotesi "extra-ordinaria" dello praticabilità *in situ* d'un rito religioso a valenza comunitaria, quella stessa autonomia *non si sostanzierà* - cioè trovando l'usuale (istituzionale) canale di espressione - ma *sarà comunque abile ad esprimersi*, in quanto polo autonomico/gestionale avente cura di interessi pubblici, *nel senso di consentirne eccezionalmente lo svolgimento*, una volta appurata la coerenza dell'iniziativa con i principi e i valori cardine dell'ordinamento, e in particolare quello "personalista" (art. 2 Cost.), accolto come finalità base del regolamento (lo "sviluppo della persona umana"): obiettivo che, come rilevato dalla Consulta, al pari del "progresso spirituale" di cui all'art. 4 Cost., deriva da una formazione culturale che profitta di "ogni valore idoneo a sollecitare ed arricchire la...sensibilità come persone" dei consociati<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275, art. 1, secondo comma.

<sup>179</sup> Corte cost., sentenza n. 118 del 1990.



Una possibilità, questa descritta, che (nel far leva sul metodo democratico e il pluralismo partecipativo che informa le scelte delle autonomie scolastiche<sup>180</sup>) può infine, sempre in coerenza col testo regolamentare in parola (art. 4), farsi anche vettore promozionale delle *diversità* (in questo caso, confessionali/culturali), incoraggiando - come ravvisato dal T.A.R. Umbria nel 2005 - iniziative rivolte "*non alla generalità compatta degli allievi*" ma a gruppi connotati da "*specifici interessi o da appartenenze...in un clima di reciproca conoscenza, accettazione e rispetto*": iniziative che - a dispetto di quanto solitamente contestato (anche nell'occasione dal T.A.R. Emilia Romagna) non sono stridenti di per sé col principio di eguaglianza, atteso che, come affermato dalla Consulta, un ordinamento che "*non distingua situazione da situazione e tutte ... le consideri allo stesso modo non è nemmeno pensabile*"<sup>181</sup>; e che la differenziazione come pure la disparità di trattamento sono ammissibili, quando basate su presupposti logici e obiettivi "*che ne giustifichino razionalmente l'adozione*"<sup>182</sup> (com'è a dirsi senz'altro, ad esempio, per la suddetta previsione speciale<sup>183</sup>(art. 2) contenuta nella legge di esecuzione dell'Accordo di Villa

---

<sup>180</sup> Osserva P. CAVANA, *Ancora sugli atti di culto*, cit., p. 949, come sia la "stessa funzione pedagogica della scuola pubblica, centrata sul valore del *pluralismo* quale riflesso della società civile del nostro tempo, ad assumere il metodo democratico alla base delle sue scelte di autonomia gestionale ed educativa".

<sup>181</sup> Corte cost., sentenza n. 64 del 1961.

<sup>182</sup> Corte cost., sentenza n. 201 del 1974. Vedi sul punto, da ultimo, S. PANIZZA, A. PERTICI, F. DAL CANTO, E. ROSSI, E. MALFATTI, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, a cura di R. Romboli, vol. I, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 139. Sullo specifico punto in discussione, vedi da ultimo A. LOLLO, *Dis-eguaglianza e pratiche religiose*, relazione tenuta nel Convegno annuale del Gruppo di Pisa "*Dis-eguaglianze nello Stato costituzionale*" (19-20 giugno 2015; la bozza provvisoria è consultabile in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/06/Lollo-pratiche-religiose.pdf>), lì dove annota come "nel bilanciamento tra generalità e specialità dell'intervento normativo, la disposizione di deroga costituisce un veicolo privilegiato per governare il carattere sempre più multireligioso dell'odierna società" (p. 7).

<sup>183</sup> Sul punto, cfr. S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 719, che rimanda a A. CELOTTO, *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, p. 70, secondo cui le leggi speciali "possono ben porre differenziazioni legittime, anzi dovute". La Corte costituzionale ha avuto modo di puntualizzare al riguardo che "*qualsiasi disciplina legislativa*" è "*destinata per sua stessa natura ad introdurre regole, dunque ad operare distinzioni*" (Corte cost., sentenza n. 89 del 1996) e che una "*legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse violerebbe ... il principio di eguaglianza*" (Corte cost., sentenza n. 53 del 1958). Potrebbe affermarsi, che in qualche modo sia il principio di uguaglianza medesimo a fondare e giustificare le eventuali deroghe alla legge comune, (divenendo "misura" della deroga): cfr., sul punto, le riflessioni di G.U. RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di uguaglianza e*



Madama, che per non restare inattuata prelude logicamente a interventi della P.A. altrettanto "ad hoc", e altrettanto non irragionevolmente discriminatori per il solo fatto di essere tali).

## **7 - Conclusioni: l'urgenza di un intervento legislativo statale, e di un'iniziativa chiarificatrice a livello bilaterale, a presidio delle libertà fondamentali in discussione**

S'è avuto modo di rilevare come diversi fattori salienti nella scena socio-giuridica europea dell'ultimo ventennio, a cominciare dalla duplice *revanche* sopra descritta (della religione, contro i vaticini d'una secolarizzazione "integrale"; e degli Stati nazionali, avverso un'idea omologante di "unità del Continente"), convergano a sancire, da una parte, la crisi dell'idea a lungo coltivata a Bruxelles (e non solo) di assumere la laicità francese come sottaciuto paradigma continentale di riferimento, e dall'altra l'affermazione del principio del rispetto verso i singoli modelli nazionali di rapporti tra politica, religione e diritto, quali specifici *asset* dei rispettivi "patrimoni" costituzionali. S'è detto, appresso, che l'intreccio di queste dinamiche avrebbe potuto (o meglio, dovuto) agevolare lo sviluppo nel nostro Paese d'una metodica giurisprudenziale sui temi ecclesiasticistici attenta a focalizzare (previamente allo scrutinio) i contorni effettivi della specialità del sistema italiano, e segnatamente la complessa strutturazione del principio di laicità; ma, che così non è stato. S'è invece notato, come all'opposto è avvertibile un'inclinazione a dare luogo a una focalizzazione *parziale* di detto principio, i.e. concentrata sui soli profili comuni all'anzidetto modello francese (quello "antagonista" della *laïcité de combat*), a scapito dei restanti (peculiari) tratti, e in particolare la tensione "dialogico-cooperativa" con le confessioni e la propensione alla deroga (a pro dello "specifico religioso"): con conseguenze infelici sul piano dell'interpretazione delle norme speciali (unilaterali e pattizie) dettate sui temi in parola, svolta in una chiave (non "garantista") disallineata con quelle propensioni; e implicazioni ancora più gravi nel caso di fattispecie non oggetto di puntuali direttrici normative, lasciate - in sostanza - alle prassi maturate dalla P.A..

Tenendo presente i disequilibri che detta tendenza, soprattutto in quest'ultimo caso, può produrre nell'assetto ecclesiasticistico italiano, nel nuocere al suo obiettivo primario di garantire (non più solo l'ottocentesca libertà di coltivare intimamente la fede, bensì) l'*effettivo* soddisfacimento

---

*principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999, p. 97 e ss.



delle esigenze religiose, lo studio ha inteso esaminare i fattori critici, le contingenze e le dinamiche che stanno dietro a un pronunciamento in tal senso paradigmatico, giacché avente a oggetto una fattispecie non specificatamente disciplinata: ossia quello del T.A.R. Emilia Romagna (sentenza n. 166 del 2016) reso sul tema delle attività culturali in contesto scolastico. Assumendo l'ipotesi, in particolare, che l'inappagante ed "escludente" soluzione adottata dal T.A.R. - e cioè che il contesto ordinamentale e normativo in materia non offre spazio a dette attività, nemmeno nel caso della tradizionale benedizione pasquale - pur se direttamente cagionata dall'assenza di direttive legislative *ad hoc*, venga senz'altro favorita dall'adesione dei giudici a tale tendenza, nell'adottare un'accezione "intrinsecamente separatista" della laicità: (auto-im)ponendosi così un filtro valutativo "a senso unico" che fa scorgere loro solo le norme (più o meno) conducenti all'indicata soluzione (ossia quelle che marcano i confini tra gli "ordini distinti) e non invece le *diverse* altre direttrici generiche o implicite presenti nel sistema, che (indicando la disponibilità dell'ordinamento statale alla collaborazione anche nelle "zone di confine") privano detta soluzione di giuridica fondatezza.

Una prima controprova dell'influenza *rilevante* di quel filtro potrebbe già essere data dal fatto che la maggior parte di queste ignorate direttrici implicite sono "di diritto ecclesiastico", ossia "sensibili" all'elemento religioso, e perciò disponenti contegni *ad hoc* della P.A. che una valutazione in senso rigidamente separatista fatica a tenere in considerazione: direttrici come l'art. 311 del T.U. del 1994, che chiede alla P.A. d'avere cura che i riti religiosi a scuola avvengano in "*orari non discriminanti*", stabilendo - così - il limite entro cui essi sono *legittimi*; l'analoga clausola ricorrente nelle intese *ex art. 8*, terzo comma, Cost. che in quella valdese, chiede - implicitamente - di fare altrettanto con i riti *cattolici*; e soprattutto (trattandosi, per l'appunto, d'una pratica cattolica), l'art. 2 dell'Accordo di Villa Madama, che indica qual è per l'Italia l'ambito d'intervento legittimo della Chiesa nell'ordine profano, comprendendovi l'esercizio *in piena libertà* del suo compito di *santificazione*; e che, letto insieme all'art. 1, implica la disponibilità in tal senso dei poteri statali, essendo in gioco uno dei due "beni/valori" ivi inquadrato come fine comune della collaborazione *reciproca* delle Parti.

Sennonché la disamina effettuata dei precedenti giurisprudenziali in materia, mostra che queste direttrici sono *sin dall'inizio* sistematicamente ignorate: e questo non solo dall'illustrato filone "ostile" degli anni '90, mosso da un *trend* intransigente d'indole separatista/anti-concordatario scaturito dal dibattito sull'ora di religione; ma anche da quello "favorevole" dello scorso decennio, sospinto dalle grandi innovazioni giuridiche



(l'implementata autonomia scolastica) e sociali (l'incremento esponenziale di studenti di fede musulmana) che suffragano un diverso approccio (flessibile e attento alla dimensione esteriore/collettiva e culturale/identitaria del culto). Detta disamina, infatti, ha permesso di rilevare che *lungo tutto il ventennio scorso* il diritto giurisprudenziale sul tema presenta *già un costante vizio d'approccio*, che pur non essendo grave come quello registrato nel 2016, incide comunque sulla profondità e l'ampiezza del suo scrutinio: e cioè che (a prescindere dal sostrato ideologico-giuridico che a seconda della "stagione" lo nutre, e dagli esiti raggiunti) non accede *mai* a una previa focalizzazione "a tutto tondo" del principio di laicità: cosa che conduce, da una parte, a risultati mai del tutto convincenti; e a monte, per l'appunto, tende a "nascondergli" sistematicamente la normativa implicita speciale.

L'indagine ha così posto in luce due aspetti cruciali. Il primo - più evidente - è che per avere una controprova valida a riscontrare il peso effettivo della più recente inclinazione (quella della "parziale focalizzazione" della laicità, in chiave surrettiziamente separatista) nel giungere all'eclatante pronuncia del 2016, non resta che prestare attenzione al modo con cui i giudici valutano e interpretano nel tempo la normativa generale scolastica. Il secondo - più sottile ed - emerso nel corso dell'indagine, è che un ruolo fondamentale al riguardo è sin da subito, e ancora oggi, giocato dall'Amministrazione, la quale, patendo anch'essa sin da principio il problema dell'inerzia del Legislatore (non disponendo di canoni certi tesi a orientarne in senso costituzionalmente coerente l'agire) *tende a dirigere - seppure involontariamente - il verso assunto dal diritto giurisprudenziale*, prescegliendo essa stessa negli anni le direttrici generali del sistema scolastico che le appaiono più conducenti. Solo che nel farlo, paventando contestazioni e l'insorgere di "micro-conflittualità", soprattutto in ordine all'accusa di non riuscire a tenere un contegno imparziale, tende (oltre a rifuggire in partenza - *già essa per prima* - dall'utilizzo delle predette direttrici "speciali" implicite) a scontare una certa "trepidazione" di base nell'applicare la predetta normativa generale, anche per via della consapevolezza che dette norme (non essendo come quelle speciali "sensibili" al fattore religioso) tendono a prestarsi (a prescindere dalle integrazioni che subiscono nel tempo) a interpretazioni riduttive, o peggio, a senso unico (in senso incongruente rispetto al *favor religionis*, e alla dimensione dialogico-cooperativa della laicità italiana).

Appare dunque riconducibile a quest'andazzo la "escalation prudenziale" sopra descritta, per cui se per anni la P.A. esita deliberare autorizzative basate sul precetto sulle attività extrascolastiche (originariamente art. 6, secondo comma, lett. d) D.P.R. n. 416 del 1974; poi



art. 10 del T.U. del 1994), col conforto d'una apposita circolare ministeriale (febbraio del 1992); oggi - pur persistendo il conforto della predetta circolare - qualora (come accaduto di recente) non si risolva, in modo *tranchant*, alla criticabile decisione di negare la celebrazione di attività di culto - può accedere a soluzioni "minimali" (come quella adottate nella delibera impugnata in commento), rinunciando in partenza a quella rubricazione, onde scongiurare contestazioni, e assumendo un sostegno normativo residuale, e apparentemente incontestabile, qual è l'art. 96 del T.U. (n. 279 del 1994) che parla di «attività *diverse* da quelle scolastiche», ospitabili nei plessi scolastici, dietro la sigla di un'apposita convenzione. Derivandone, così, che l'odierno giudice, a differenza del precedente, allorché - come nel caso - adotti una nozione (non "incompleta" ma) decisamente "*parziale*" della laicità, nel senso prima indicato, avrà vita facile, o meglio facilissima, nell'approdare alla valutazione radicale qui criticata (avallante l'espunzione totale di atti culturali a scuola): essendogli sufficiente, a tal fine, accedere - come nel caso - a un'interpretazione restrittiva del *singolo precetto invocato*, i.e. l'art. 96, quarto comma, eccependo che per quanto vi si parli di "attività *non scolastiche*", esso comunque evoca iniziative coerenti con la "*funzione*" della scuola di promozione socio-culturale, in senso "istituzionale". Una conclusione, questa, che - come rimarcato - se offerta come nel caso riguardo a un rito cattolico, viene a ledere *direttamente* la libertà della Chiesa di svolgere un proprio compito istituzionale, in spregio dell'impegno *ad hoc* assunto dallo Stato in sede internazionale-concordataria (un argomento, questo, peraltro spendibile, pur se sul piano della bilateralità *ex art. 8*, terzo comma, Cost., anche per ipotesi di eventi culturali richiesti da confessioni con intesa, dove è sempre riconosciuta, sia pur non così nitidamente e giuridicamente stringente, la libertà confessionale/culturale). Detta lesione, poi, *di riflesso* ne cagiona un'altra, i.e. quella alla libertà religiosa della porzione della comunità scolastica interessata a ricevere detta attività culturale, venendosi così a infrangere la garanzia fornita dalla Carta a pro di questa inviolabile libertà collettiva (art. 19 Cost.). Per non dire, infine, delle ripercussioni sul piano socio-culturale, riguardo al sacrificio di componenti tradizionali dell'identità culturale del Paese, ma anche (più ampiamente) di una delle manifestazioni esterne lecite e pacifiche di religiosità cui la società post-moderna ci ha ormai abituato, e che non dovrebbero più apparire necessariamente come un "corto-circuito" tra "ordini distinti", bensì come un'epifania d'una componente dell'umano esistere percepita come irrinunciabile dai ("vecchi" e) "nuovi" *cives-fideles*.

Si avverte così, alla luce di quanto appena riscontrato, già in generale la necessità di mutare il verso delle cose, atto a ovviare al problema (grave) dell'opacità e disorganicità del quadro complessivo, e frenare così la



descritta duplice tendenza "a spirale" (dovuta principalmente all'assenza di canoni certi costituzionalmente orientati) data dal convergere del "moto a stringere" prudenziale della P.A. dello spazio del "religiosamente tollerabile", con quello "potenzialmente a chiudere" della giustizia amministrativa, che, in un modo o nell'altro (come nella sentenza recente qui in discussione) *ha margini* per dare seguito drastico a detta tendenza della P.A., nel senso di ridurre a zero quello stesso spazio (o - nell'incongrua prospettiva "culto *vs* cultura" adottata dal T.A.R. - al "luminico" dell'insegnamento religioso). Ritenendo, tuttavia, assai improbabile che da qui a poco si possa giungere all'approvazione d'una legge "organica" sul fatto religioso (salvo a volere ignorare l'eloquenza del fatto che un'analoga considerazione la si trova in lavori scientifici *antecedenti*, e di parecchio, all'insorgere della problematica qui in discussione; ossia - e non pare poco - al "quarto di secolo" di cui s'è detto in apertura); la strada che sembra pragmaticamente percorribile è quella dell'intervento specifico del Legislatore, volto a emendare una delle previsioni riferibili alla predetta "*normativa generale scolastica*": e in particolare, onde adottare la meno "complicata" e più "rispettosa" delle emende, si potrebbe ad esempio prendere spunto dal suggerimento "minimale" offerto dall'amministrazione scolastica del caso, inserendo una postilla al predetto art. 96, quarto comma, del Testo Unico (D.P.R. n. 297 del 1994) atta ad aggiungere alle «*attività diverse da quelle scolastiche*», *oltre* quelle *comunque* perseguiti le funzioni "istituzionali" della scuola, *anche* quelle religioso-culturali: in ciò sfruttando l'individuato carattere della norma votato a (ri)marcare sia la *alterità* di base dallo "scolastico" di dette attività (per l'appunto, "diverse"), sia il rilievo e il peso della decisione assunta al riguardo dalla singola *governance scolastica*, in ossequio all'autonomia investita (di rilievo costituzionale), nel sottoporre l'occorrenza al doppio filtro dell'adozione di una delibera apposita, e successivamente della sigla di una convenzione, altrettanto *ad hoc*.

Per quanto, poi, concerne lo specifico tema degli eventi religioso-culturali cattolici, considerate le anzidette gravi implicazioni che derivano dal descritto andazzo all'effettività delle garanzie offerte dall'Accordo in materia alla *libertas Ecclesiae* (e di riflesso alla libertà religiosa dei *cives-fideles*), appare opportuno segnalare la necessità, non meno stringente, che le Parti sfruttino - come in passato - il canale bilaterale, onde fornire di comune accordo un'interpretazione autentica della pertinente previsione, i.e. l'art. 2 Conc., come riferibile, tra l'altro, alla pratica di attività di culto negli spazi pubblici, nell'ovvio rispetto dei limiti (e dei termini) posti dall'ordinamento statuale (e magari anche a porre in luce la non applicabilità al caso della norma sulle "attività" degli enti ecclesiastici



contemplata dalla relativa normativa di derivazione concordataria). Incontro d'intenti, questo, che dovrebbe perciò naturalmente seguire la modalità indicata nell'art. 14 dell'Accordo stesso, e cioè quella della «amichevole composizione» da ricercare in sede d'una «Commissione paritetica», pensata proprio per sciogliere "difficoltà d'interpretazione o di applicazione" che "in avvenire" avrebbero potuto sorgere, in attuazione della regola della bilateralità, e - più in genere - in consonanza con lo spirito di collaborazione che fonda e anima il testo concordatario.

Interventi, questi, la cui urgenza sembra vieppiù imporsi - in ultima istanza - essendo inquadrabili nel novero delle molteplici reazioni di profilo giuridico (e culturale) che le società democratiche dovrebbero assumere, o perlomeno ponderare, di fronte alla problematica più ampia (qui investita a "livello locale") conosciuta in materia di libertà religiosa, i.e. del rischio che quest'ultima, in modo impercettibile ma progressivo, si avvii pian piano a divenire un diritto di seconda classe, "demoted from the status of a fundamental right to just one of many competing interests"<sup>184</sup>, e tra essi (e da essi, in questa arretrante moltiplicazione di istanze confliggenti) venire subordinato, dequalificato e posto nell'angolo ombroso dei generici "reclami" (e nel peggiore dei vaticini, assorbito dalla "notte del nulla" paventata dai filosofi<sup>185</sup>). Trascurando, così - o peggio dimenticando - il fatto che detta libertà, al contrario, integra, come ha rilevato di recente Papa Francesco, "un diritto fondamentale che plasma il modo in cui noi interagiamo socialmente e personalmente"; e che in quanto tale non può che patire la sua riduzione a una "subcultura senza diritto di espressione nella sfera pubblica"<sup>186</sup>. Per contrastare questa rivedibile tendenza, specie in un frangente storico come l'attuale, definito dai sociologi come l'epoca della "de-secolarizzazione", s'impone a ogni Stato che - come il nostro - abbia a cuore il pieno sviluppo della persona umana, e che perciò avverta l'impulso di rimuovere gli ostacoli (di fatto e giuridici che lo frenano, di tenere sempre ben presente che per il cittadino-credente quello sviluppo (compiuto) passa anche attraverso la concreta esplicitazione della sua personalità religiosa; e che ciò implica la possibilità *effettiva* di esercitare la libertà in parola, non

---

<sup>184</sup> M.A. GLENDON, *Religious Freedom: Yesterday, Today, and Tomorrow*, "Cardinal Egan Lecture" del 2015 tenuta il 16 maggio 2015 presso l'Edward Cardinal Egan Catholic Center (New York University).

<sup>185</sup> D. ANTISERI, *Un mondo secolarizzato può bastare a se stesso?*, in *Vita e Pensiero*, n. 3, 2016.

<sup>186</sup> Discorso del Santo Padre Francesco tenuto a Philadelphia in occasione dell'*Incontro per la libertà religiosa con la comunità ispanica e altri immigrati* (26 settembre 2015), in [https://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/september/documents/papa-francesco\\_20150926\\_usa-liberta-religiosa.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150926_usa-liberta-religiosa.html).



solo nei luoghi di culto, o nella sfera individuale e familiare, ma anche nella dimensione pubblica: a pena di ignorare che la libertà religiosa - come sottolineato dal Papa - "*per sua natura, trascende*" i primi ambiti<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Discorso del Santo Padre Francesco tenuto a Philadelphia (citato per esteso alla nota precedente).