



## Un parere pericoloso.

### In forse anche la messa di inizio/fine anno scolastico?

Avv. Stefano Spinelli, Cassazionista, Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale.

In data 8 gennaio 2009, l'Avvocatura Generale dello Stato (a mani dell'Avvocato incaricato Giacomo Ajello) ha risposto ad un quesito dell'Avvocatura Distrettuale di Bologna (inviato per conoscenza anche al Ministero dell'Istruzione), avente ad oggetto "benedizione religiosa di edificio scolastico".

La questione concerne l'ammissibilità delle benedizioni religiose e delle celebrazioni di messe – e per estensione, lo svolgimento di riti religiosi o atti di culto – in orario scolastico e/o nei locali scolastici.

#### 1. IL PRINCIPIO DI LAICITÀ.

Il parere dell'Avvocatura richiama il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa e di esercitarne in privato o in pubblico il **culto**, ex art. 19 Cost., da coordinarsi con il principio di **laicità** dello Stato.

La Corte Costituzionale, in particolare nella sentenza 203 del 12 aprile 1989, definisce detto principio. "Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost., implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma **garanzia** dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale".

Trattasi quindi di definizione adottata "in positivo": non mera neutralità dello Stato (e – men che meno – disconoscimento della libertà di espressione e di azione della Chiesa cattolica, come da molte parti si vorrebbe); bensì garanzia della libertà religiosa, in un quadro di riferimento non più confessionale bensì pluralistico (ai sensi del punto 1 del Protocollo addizionale alla Legge 121 del 25 marzo 1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Repubblica Italiana e Santa Sede, cd. Accordi di Villa Madama, "si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato Italiano").

In tal senso la Repubblica, proprio per la sua laicità, può continuare "ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche", impartito "in conformità alla dottrina della Chiesa", in base a due ordini di valutazioni: a) "il valore della **cultura religiosa**" in quanto tale, formativo di per sé (elemento indeterminato e riferito dalla Corte Costituzionale al pluralismo religioso della società civile); b) "tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio **storico** del popolo italiano" (elemento specifico della religiosità cattolica in Italia) (art.9, co. 2, della Legge 121/1985; e punto 5, lett. a del protocollo Addizionale).

Lo Stato deve quindi assicurare l'insegnamento della religione cattolica, il quale è facoltativo, nel senso che soltanto l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo.

#### 2. LE ATTIVITÀ EXTRASCOLASTICHE.

Ciò premesso, il parere dell'Avvocatura ritiene che, sia la benedizione religiosa, sia la messa (che devono essere considerati riti religiosi) rientrino nell'ambito delle iniziative **extrascolastiche** e come tali siano regolamentate dal D.P.R. 567/1996 "Regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche".

Detto regolamento dà la possibilità alle istituzioni scolastiche di definire, promuovere e valutare

- a) iniziative complementari e integrative dell'iter formativo degli studenti,
- b) la creazione di occasioni e spazi di incontro da riservare loro,
- c) le modalità di apertura della scuola in relazione alle domande di tipo educativo e culturale provenienti dal territorio".

Per quanto riguarda le iniziative di cui al suddetto regolamento (che vengono suddivise in “iniziative complementari, che tengono conto delle concrete esigenze rappresentate dagli studenti e dalle famiglie, e si inseriscono negli obiettivi formativi delle scuole”; ed in “iniziative integrative, che sono finalizzate ad offrire ai giovani occasioni extracurricolari per la crescita umana e civile e opportunità per un proficuo utilizzo del tempo libero”), l’art. 2, comma 3, precisa: “Le iniziative di cui al presente regolamento si svolgono in orari non **coincidenti** con quelli delle lezioni e, ove possibile, nei giorni festivi e nel periodo di interruzione estiva”.

Da tale quadro, il parere dell’Avvocatura desume che:

- a) non sembrano sussistere ostacoli alla configurabilità della benedizione religiosa e della messa quali attività extrascolastiche (sempre fatta salva la libertà degli alunni di parteciparvi o meno);
- b) il Consiglio di Circolo o d’Istituto può programmare la celebrazione di atti di culto **nella scuola solo in orario extracurricolare** (prima delle lezioni o alla fine o in appositi spazi orari destinati a iniziative integrative);
- b<sub>1</sub>) dovrebbe invece **escludersi** la celebrazione di atti di culto durante l’orario scolastico o durante l’ora di religione cattolica;
- c) però, con salto logico di difficile comprensione, è possibile deliberare la celebrazione di atti di culto **fuori della scuola, anche in orario scolastico**, eventualmente ritardando l’inizio delle lezioni e recuperando il tempo scuola in altri momenti).

Invero, già i punti b<sub>1</sub>) e c) paiono in netta contrapposizione tra loro.

Se infatti è possibile recuperare l’orario scolastico per celebrazioni programmate fuori dalla scuola non si capisce per quale motivo non dovrebbe essere parimenti recuperabile l’orario scolastico pur programmando la celebrazione nell’ambiente scuola (ed eventualmente ritardando l’inizio delle lezioni o recuperando le lezioni in altra giornata).

Se la *ratio* del divieto di celebrare il rito religioso è quello di non sovrapporsi alle lezioni, per non perderle, tale rimane la *ratio*, sia nel caso di celebrazione extra muraria che in caso di celebrazione intra scolastica.

Allo stesso modo, se è possibile – come è giusto e sacrosanto, e previsto ampiamente dall’autonomia degli istituti scolastici – gestire in autonomia (e con eventuale recupero) il tempo scuola in caso di celebrazione al di fuori delle mura scolastiche, non si capisce assolutamente per quale oscuro motivo non dovrebbe essere parimenti possibile gestire in autonomia l’orario scolastico, in caso di celebrazione all’interno delle mura scolastiche.

## 2.1. SPUNTI CRITICI.

Si consideri, in particolare, che la celebrazione degli atti di culto è pacificamente **ammessa** all’interno della scuola.

La Circolare Ministeriale prot. 13377/544/MS del 13 febbraio 1992, avente ad oggetto “Partecipazione degli alunni ad attività di carattere religioso” stabilisce: “*continuano a pervenire quesiti concernenti: a) la partecipazione degli alunni a cerimonie religiose quali, ad esempio, la celebrazione della Messa all’inizio dell’anno scolastico o in occasione della Pasqua e la benedizione pasquale delle aule; b) gli incontri delle scolaresche con i vescovi diocesani nell’ambito delle visite pastorali da essi effettuate. In proposito questo Ministero è dell’avviso che la partecipazione degli alunni ad atti di culto possa avvenire soltanto a seguito di specifiche deliberazioni assunte dai competenti organi di democrazia scolastica. Si ritiene, pertanto, che il consiglio di circolo o di istituto avvalendosi delle attribuzioni riconosciutegli dall’art. 5 del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416 possa deliberare, con l’osservanza delle disposizioni ivi stabilite, di far rientrare la partecipazione a riti e cerimonie religiose tra le manifestazioni o attività extrascolastiche previste dalla lettera d) di tale articolo. Analogamente si ritiene possa operarsi per quanto attiene alle visite pastorali del Vescovo, le cui date di effettuazione dovranno, ovviamente, essere comunicate dalla Curia con un congruo anticipo, così da poterne concordare in tempo utile le modalità con le istituzioni scolastiche interessate. In ogni caso, la partecipazione degli alunni e dei docenti alle iniziative di cui sopra dovrà essere libera?*”.



Le ordinanze del Consiglio di Stato nn. 391 e 392 del 26 marzo 1993 hanno confermato la legittimità di detta circolare (pur stabilendo di non potersi imporre agli alunni non avvalentisi dell'insegnamento della religione cattolica di restare in classe a compiere attività didattica durante lo svolgimento della celebrazione di culto nell'ambito del plesso scolastico).

Va detto che i suddetti principi non sono affatto mutati.

Peraltro, è ancora attribuzione del Consiglio di Circolo o d'Istituto, il compito di *“adattare il calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali”*; stabilire *“criteri per la programmazione e l'attuazione delle attività parascolastiche, interscolastiche, extrascolastiche, con particolare riguardo ai corsi di recupero e di sostegno, alle libere attività complementari, alle visite guidate e ai viaggi di istruzione”*. I punti c) e d) dell'art. 6 del D.P.R. 416/1974, sono stati infatti integralmente trasfusi nei punti c) ed e) dell'art. 10 del D.Lgs. 16 aprile 1994 n. 297, ai quali si è aggiunto il punto “d) criteri generali per la programmazione educativa”.

Il comma 4 dell'art. 10 del medesimo T.U. 297/1994, attribuisce al Consiglio di Circolo o d'Istituto l'indicazione dei *“criteri generali relativi... all'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali...”*.

Come si vede, tutta la disciplina è caratterizzata da **flessibilità** di scelte in ordine al calendario scolastico di svolgimento delle lezioni, in relazione alle iniziative scolastiche decise dal Consiglio di Circolo o d'Istituto (indipendentemente dal fatto di considerare le celebrazioni di culto in connessione con l'insegnamento della religione cattolica).

A fronte di tutto ciò, il parere dell'Avvocatura – che impedisce la programmazione di celebrazioni religiose nella scuola durante l'orario scolastico (senza neppure la possibilità di recuperare, almeno così pare, detto orario) – appare incoerente e contrastante col quadro normativo vigente.

L'art. 2 del D.P.R. 567/1996 (richiamato nel parere dell'Avvocatura) afferma semplicemente

che le iniziative extrascolastiche “si svolgono in orari non coincidenti con quelli delle lezioni”.

Ma ben può il Consiglio di Circolo o d'Istituto organizzare la programmazione scolastica in modo da prevedere la celebrazione religiosa nell'ambito della scuola ed anche in orario scolastico (sia prevedendo di “perdere” orario cd. curriculare, adattando il calendario scolastico a tale esigenza, sia salvo suo eventuale “recupero”).

### 3. AUTONOMIA SCOLASTICA E P.O.F.

Ma ciò che più rileva è che il parere reso dall'Avvocatura (che pare per questa parte veramente “burocratico”) non tiene assolutamente conto degli sviluppi successivi della normativa sulla cd. **autonomia scolastica** (D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275, “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997 n. 59).

Si ritiene infatti che il D.P.R. 567/1996, nella parte che qui interessa, appaia oggi **superato** dalla successiva disciplina, tutta incentrata sulla flessibilità dell'organizzazione scolastica e dell'offerta formativa.

In particolare, le istituzioni scolastiche – in virtù della disposta autonomia scolastica, che è “garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale” e che “si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti” – provvedono alla definizione ed alla realizzazione del **Piano dell'Offerta Formativa**, che è il “documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa che le scuole adottano nell'ambito della loro autonomia”.

Ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.P.R. 275/1999, *“le istituzioni scolastiche regolano i tempi dell'insegnamento e dello svolgimento delle singole discipline e attività nel modo più adeguato al tipo di*



*studi e ai ritmi di apprendimento degli alunni. A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune e tra l'altro:*  
a) *l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività;* b) *la definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione e l'utilizzazione, nell'ambito del curriculum obbligatorio di cui all'art. 8, degli spazi orari residui;* c) *l'attivazione di percorsi didattici individualizzati...; l'articolazione modulare di gruppi di alunni...; l'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari?*

Secondo l'art. 5, comma 2, *“gli adattamenti del calendario scolastico sono stabiliti dalle istituzioni scolastiche in relazione alle esigenze derivanti dal P.O.F.”.*

E soprattutto, art. 5, comma 3: *“l'orario complessivo del curriculum e quello destinato alle singole discipline e attività sono organizzati in modo flessibile, anche sulla base di una programmazione plurisettimanale, fermi restando l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto del monte ore annuale?”.*

Ai sensi dell'art. 8, comma 2, *“le istituzioni scolastiche determinano, nel P.O.F., il curriculum obbligatorio per i propri alunni in modo da integrare la quota definita a livello nazionale con la quota loro riservata che comprende le discipline e le attività da esse liberamente scelte”.*

Ora, in un tale sistema di flessibilità veramente non si capisce come possa inserirsi il divieto – di cui al parere dell'Avvocatura – di programmare celebrazioni religiose a scuola in orario scolastico.

Già lo stesso concetto di orario scolastico perde di rilevanza, parlandosi di “orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli, comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle istituzioni scolastiche”, quota – quest'ultima – che “comprende le discipline e le attività da esse scelte liberamente”.

Gli istituti scolastici possono quindi organizzarsi come meglio credono in ordine al curriculum obbligatorio degli alunni. E gestire la quota di curriculum loro riservata, per le attività da loro liberamente scelte.

Nulla vieta che le istituzioni scolastiche possano dunque programmare una attività extrascolastica (come la messa di fine o inizio anno) come parte della propria offerta formativa (inserendola nel P.O.F.).

Oppure che possano destinare un giorno particolare a detta attività.

Oppure ancora che possano disporre l'utilizzo di ore scolastiche (se non già programmate), con “riduzione” del curriculum obbligatorio loro riservato (integrato, appunto, con detta attività religiosa liberamente scelta), oppure con “recupero” del curriculum obbligatorio in altra giornata.

Per tutti questi motivi si ritiene che possa essere contestato il parere dell'Avvocatura nella parte relativa all'impossibilità di programmare celebrazioni religiose a scuola durante l'orario scolastico.

#### **4. IL PARERE NON HA EFFICACIA CONFORMATIVA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.**

Peraltro, quello considerato, è un parere dell'Avvocatura dello Stato.

Certo, è significativo per l'Amministrazione, la quale però non è vincolata a conformarvisi.

Soprattutto, detto parere rimane mero “atto interno” all'Amministrazione e non acquisisce efficacia né comporta alcun obbligo nei confronti dei terzi che operano nell'Amministrazione (dirigenti, insegnanti, circoli didattici, studenti...), a meno che non venga recepito in apposita circolare o altro atto amministrativo.

Pertanto, allo stato attuale, rimane ancora valida ed applicabile – nelle fattispecie in oggetto – la già richiamata Circolare del Ministero della P.I., prot. 13377/544/MS del 13 febbraio 1992, la quale – come detto – ammette la celebrazione degli atti di culto all'interno della scuola, in orario scolastico, purché venga salvaguardata la libertà di partecipazione degli alunni.

#### **5. INSUSSISTENZA DI EVENTUALI SANZIONI.**

Il parere reso dall'Avvocatura alla fine si avventura in una disamina sulla possibili



conseguenze in cui potrebbero incorrere i Dirigenti qualora disattendessero il parere e consentissero atti di culto contravvenendo ai limiti indicati (a scuola, in orario scolastico).

Questo pare l'aspetto più inopportuno, dal sapore un poco "terroristico" (il comportamento potrebbe essere oggetto di valutazione ai sensi dell'art. 20 del CCNL dell'Area V sottoscritto il 11 aprile 2006).

Detta conclusione peraltro criticabile sotto più aspetti.

a) Si è detto che il parere dell'Avvocatura – di per sé – non è idoneo a modificare il comportamento amministrativo, né quello dei titolari dei relativi organi.

Il parere non è stato recepito dall'Amministrazione e fin quando non lo sarà, non avrà il potere di conformare il comportamento dei dipendenti (siano essi dirigenti o insegnanti).

Rimane un parere interno all'Amministrazione.

Pertanto il comportamento degli operatori amministrativi, al momento e per la fattispecie in esame, è ancora regolamentato dalla circolare già richiamata.

b) In secondo luogo, si ricorda che le decisioni in questa materia appartengono tutte al Consiglio di Circolo o d'Istituto.

E' quindi inappropriato parlare di conseguenze sui Dirigenti, ponendosi invece il diverso problema del rapporto tra Dirigente e decisioni dei singoli organi collegiali.

Si ritiene che, la decisione del consiglio non potrebbe essere semplicemente disattesa dal Dirigente (al quale quindi non si applicherebbe alcuna sanzione disciplinare, presupponendo quest'ultima la riferibilità del comportamento).

c) Infine, non può certo un parere dell'Avvocatura modificare o integrare disposizioni della contrattazione collettiva, frutto peraltro dell'incontro della volontà delle parti sociali, Ministero/Sindacati.

Potrebbe al massimo rilevare quale violazione di doveri desumibili ex lege o da regolamenti, ma in via del tutto indiretta ed interpretativa (e comunque il problema si porrà eventualmente solo in caso di espressa adozione del parere da parte dell'Amministrazione). Ma anche in tal caso, dovrà ribadirsi che la decisione è del Consiglio di Circolo o d'Istituto.

La questione pare suscettibile quindi di ulteriori approfondimenti.

Avv. Stefano Spinelli, Cassazionista, Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale.