

La questione della benedizione pasquale nelle scuole pubbliche dopo la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, 27 marzo 2017, n. 1388.

di Alessandro PALMA*

SOMMARIO: **1.** Considerazioni introduttive sul diritto di libertà religiosa e sulla recente questione dell'ammissibilità delle benedizioni pasquali negli istituti scolastici pubblici. **2.** L'ammissibilità delle attività e delle iniziative di carattere religioso nella giurisprudenza del TAR dell'Umbria del 2005. **3.** La diversa ricostruzione del Tar dell'Emilia Romagna del 2016 attraverso l'interpretazione del principio di laicità come limite assoluto e invalicabile alla libertà religiosa e alla stessa autonomia scolastica. **4.** Attività di culto, libertà religiosa e scuola laica nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. **5.** Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive sul diritto di libertà religiosa e sulla recente questione dell'ammissibilità delle benedizioni pasquali negli istituti scolastici pubblici.

Gli avvenimenti storici ed i mutamenti sociali di questi ultimi anni hanno dimostrato l'esistenza di un forte legame tra aspirazioni di libertà, emancipazione della coscienza e libertà di religione¹. La libertà religiosa, del resto, può essere intesa come «la facoltà dell'individuo di credere a quello che più gli piace, o di non credere, se più gli piace, a nulla»², sicché può ben dirsi che la libertà di coscienza si concreta nella libertà di manifestare liberamente la propria fede religiosa³.

* Avvocato, specializzato in professioni legali, Dottore di Ricerca in Filosofia del Diritto e cultore della materia in Diritto Ecclesiastico e Diritti Confessionali presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Tutor alla Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Cfr. A. C. JEMOLO, *Tra diritto e storia (1960-1980)*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 344.

² Cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 11 ss.; M. TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in ID., *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 135 ss.

³ Circa il concetto di libertà religiosa anche in rapporto con la libertà di coscienza si rinvia a M. TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in ID., *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 135 ss.

I problemi pratici di questa libertà, che per quanto riguarda la giustificazione e l'esistenza sono indubbiamente «più prossimi ai problemi morali che non a quelli giuridici»⁴, devono trovare, tuttavia, «la loro soluzione in norme di diritto positivo»⁵ poiché, come è stato opportunamente osservato, è necessario evitare ogni tipo di «identificazione della libertà che è valore finalistico con i diritti di libertà sanciti formalmente dalla legge»⁶. Così, la libertà di religione, «in quanto dà origine a manifestazioni esteriori e quindi giuridicamente rilevanti»⁷, rientra nel campo del diritto e comporta la possibilità per gli ordinamenti giuridici di apprestare una disciplina che, tralasciando gli spazi interiori della coscienza umana, si occupi della rilevanza esterna e sociale delle manifestazioni di libertà.

Del resto, il fattore religioso assume un ruolo significativo sia perché è direttamente collegato con l'esperienza e «l'esistenza di uomini che abbiano un senso della libertà»⁸ sia perché, di fatto, finisce per assumere il valore e la funzione di un "sistema di significato" che ha la caratteristica di «coestendersi a tutte le aree della condotta e di dare a tutte un senso»⁹.

Così, la religione non rappresenta solo un fatto sociale e culturale che si dispiega nella esperienza storica ma è lo strumento attraverso il quale la persona, quale agente di un destino «superiore al tempo»¹⁰, pone in essere comportamenti, giuridicamente tutelati, «rispondenti e conformi alle esigenze di un programma di effettiva emancipazione personale»¹¹ attraverso i quali stabilisce relazioni interpersonali.

Si comprende, dunque, il ruolo centrale che oggi occupa quel ramo speciale dell'ordinamento giuridico che si occupa del fattore religioso, quale luogo privilegiato, al fine di ridonare rilevanza alla centralità della persona umana che, nella prospettiva di nuova rilevanza del patrimonio dogmatico, morale,

⁴ A. C. JEMOLO, *op. cit.*, p. 345.

⁵ A. C. JEMOLO, *op. cit.*, p. 345. Circa alcuni problemi riguardanti la tutela giuridica del diritto di libertà religiosa negli ordinamenti statuali si rinvia a M. TEDESCHI, *op. cit.*, pp. 150 ss.

⁶ P. BELLINI, *Libertà e dogma (autonomia della persona e verità di fede)*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 15.

⁷ F. RUFFINI, *op. cit.*, p. 11; Cfr. S. LARICCIA, *Coscienza e libertà*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 25 ss.

⁸ A. C. JEMOLO, *op. cit.*, p. 344.

⁹ G. MILANESI, *Sociologia della religione*, Torino, Giappichelli, 1973, p. 42; Cfr. anche E. DURKEIM, *Forme elementari della vita religiosa*, Milano, Giuffrè, 1963; Cfr. G. PINO, *Libertà religiosa e società multiculturale*, in T. MAZZARESE, *Diritto tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 157-188.

¹⁰ J. MARITAIN, *I diritti dell'uomo e la legge naturale*, Milano, Vita e Pensiero, 1977, p. 73.

¹¹ Cfr. P. BELLINI, *op. cit.*, p. 31.

etico e culturale delle religioni quale «forte sistema di valori identificante un gruppo umano; quel gruppo umano che i giuristi definiscono con l'espressione di "confessione religiosa"»¹², consente, con «un apporto più assiduo e consistente che in passato»¹³ di affrontare efficacemente le problematiche concernenti la tutela dei diritti umani e dei diritti di libertà in un quadro di continue trasformazioni sociali.

In questa prospettiva, la libertà religiosa, «storicamente la prima delle libertà, in quanto fu la prima a essere stata rivendicata e poi - attraverso lotte sanguinose in Europa - a essere stata conquistata nei confronti dello Stato moderno»¹⁴, ha oggi assunto importanza e centralità sempre crescenti proprio per il fatto di essere una tipica espressione della dignità umana¹⁵.

Pur non essendo «assurta ad oggetto di un'apposita Convenzione internazionale»¹⁶, quale diritto fondamentale, riconosciuto da parte di tutti gli Stati contemporanei ed assicurato a tutti nel nostro ordinamento a livello costituzionale, la libertà religiosa trova affermazione nella comunità internazionale con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo del 1948¹⁷.

¹² Cfr. G. DALLA TORRE, *Identità religiosa, comunità politica e diritto*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, II, Catanzaro, Soveria Mannelli, 1998, p. 479.

¹³ S. FERRARI, *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, in S. FERRARI, T. SCOVAZZI, *La tutela della libertà di religione (ordinamento internazionale e normative confessionali)*, Padova, Cedam, 1988, p. 25.

¹⁴ P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007; In tal senso anche L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, Vol. 2. *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 316 che considera la libertà religiosa come «il primo fondamentale diritto culturale» riconosciuto in Europa; I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 61.

¹⁵ Cfr. M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, tomi I, II, III, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2014; C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2015; M. RICCA, *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I. Artt. 1-54, Torino, Utet, 2006, pp. 420 ss.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2015; G. Dalla Torre, *Considerazioni sull'attuale problematica in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), n. 24/2014; C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), n. 22/2016.

¹⁶ C. MORVIDUCCI, voce *Libertà di religione o di convinzioni - dir. int.*, in *Enc. Giur.*, XIX, Roma, 1990, p. 1.

¹⁷ Sul tema si rinvia a L. BRESSAN, *La libertà religiosa nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1989, p. 80; A. MOTILLA, *New religious movements in international law*, in *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi*, Padova, Cedam, pp. 105 e ss.

Quest'ultima, anche se non si impone come atto giuridicamente vincolante (quanto piuttosto moralmente suggerito)¹⁸, contiene i primi essenziali e puntuali riferimenti al diritto di libertà di religione, sia nella accezione positiva sia in quella negativa (artt. 2 e 16) e, stabilendo all'articolo 18 che «ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione» e che «tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, e la libertà di manifestare, individualmente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti», non solo tutela il diritto di libertà di religione in sé quanto, piuttosto, in «collegamento con il fine primario delle Nazioni Unite che, come è ben noto, è il mantenimento della pace tra i popoli»¹⁹ rappresenta, anche, la solenne affermazione positiva del diritto in parola sulla quale «si basano gli ordinamenti giuridici contemporanei, fondati sul primato della tutela della persona umana e sui valori di democrazia e pluralismo»²⁰.

In Italia la libertà religiosa è garantita dall'articolo 19 della Costituzione che, oltre a proclamare che «tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata», in ragione del fatto che il fattore religioso rappresenta un elemento costitutivo della personalità umana e la libertà di religione come diritto inviolabile dell'uomo, riconosce - segnando il definitivo superamento di una concezione positivista che circoscriveva il fatto religioso alla mera sfera privata dell'individuo²¹ - a chiunque «di farne propaganda e di esercitarne in pubblico od in privato il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume»²².

¹⁸ U. VILLANI, *I diritti umani nei patti internazionali*, in Aa. Vv., *I diritti umani. Dottrina e prassi*, Roma, Ave, 1982, p. 264.

¹⁹ E. POCAR, *La libertà di religione nel sistema normativo delle nazioni unite*, in FERRARI, T. SCOVAZZI, *Op. cit.*, p. 28.

²⁰ P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007.

²¹ P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007; Cfr. anche J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2000.

²² Tale articolo garantisce il diritto di professare la propria fede religiosa come diritto inviolabile assicurato a tutti, non soltanto ai cittadini, ma anche agli stranieri e agli apolidi, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose, 1/fonti*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1976, pp. 134 ss.; G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 69 ss.; Sui lavori dell'Assemblea costituente che hanno portato al testo attuale dell'articolo 19 Cost. si rinvia a G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito*

Eppure, negli ultimi anni, la globalizzazione, favorendo un mondo multiculturale in cui si moltiplicano le relazioni ed in cui i contatti delle etnie, delle religioni e delle culture non sono più sporadici, circoscritti ed episodici, ha evidenziato enormemente il fenomeno della multireligiosità che si intreccia e si esprime con le pluralità culturali di matrice religiosa²³ ed è caratterizzata da un pluralismo di valori prima ancora che da un pluralismo normativo.

Questo cambiamento epocale che vede un crescente pluralismo religioso e culturale, dove si frantuma anche quel tradizionale schema ideologico che vede la «religione come "affare privato", come questione personale, quasi intima»²⁴, se da un lato ha comportato che il diritto alla libertà religiosa riacquistasse centralità nell'opinione e nelle politiche pubbliche quale strumento cruciale nei processi di integrazione e presupposto irrinunciabile per un vero dialogo interculturale ed interreligioso²⁵, dall'altro ha favorito, spesso, che il diritto in

sulla libertà religiosa nell'età della Costituente, Bologna, Il Mulino, 1990; M. RICCA, *Art. 19 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

²³ F. VIOLA, *Il ruolo pubblico della religione nella società multiculturale*, in C. VIGNA, S. ZAMANI, *Multiculturalismo e identità*, Milano, Vita e Pensiero, 2002, pp. 107-109; Circa i fenomeni del multiculturalismo e del pluralismo religioso, cfr. ex plurimis C. CARDIA, voce *Multiculturalismo (dir. eccl.)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica de Il Sole 24 Ore*, 9, 2007, p. 722; M. DURANTE, *La questione multiculturale: nuove basi simboliche per la comprensione del dispositivo politico e giuridico contemporaneo*, in *Filosofia Politica, Rivista filosofica dei concetti politici*, 2, 2007, p. 269; M. L. LANZILLO, *Il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005; J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 2010; AA.VV., *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S.DOMIANELLO, Bologna, Il Mulino, 2012; P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), maggio 2007; M.C. FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), giugno 2008; M. GIANNI, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, pp. 3 ss.; G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli, 2000; AA.VV., *Simboli e pratiche religiose nell'Italia multiculturale. Quali riconoscimenti per i migranti?*, a cura di A. DEOTO, Roma, Edies-se, 2010; A. BARRERO ORTEGA, *Multiculturalismo y libertad religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 27, 2011, pp. 21-38; M.HELFFAND, *Religious arbitration and the new multiculturalism: negotiating conflicting legal orders*, in *New York University Law Review*, 86, 5, 2011, pp. 1231-1305; similmente, P. ANNICCHINO, G. FATTORI, *Diritto ecclesiastico e canonico tra 'vecchio' e 'nuovo' multiculturalismo*, in AA.VV., *Diritto e religione*, a cura di G. MACRÌ, M.PARISI, V.TOZZI, Salerno, Plectica, 2012, pp. 345-365; M. D'ARIENZO, *Diritti culturali e libertà religiosa*, in *Diritto e Religione*, Anno IX, n.2, 2014, pp. 577-594.

²⁴ C. CARDIA, *Libertà religiosa e multiculturalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), maggio 2008.

²⁵ Cfr. N. FIORITA, D. LOPRIENO, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009, pp. 151-173; E. BERTONI, *Il dialogo interreligioso come fondamento della civiltà*, Genova- Milano, Marinetti, 2009; A.

questione fosse minacciato e messo in discussione da spinte contrapposte di chi, ripiegandosi su se stesso ed esasperando e rimarcando le peculiarità e le differenze culturali e cultuali²⁶ in nome di un esasperato laicismo, ideologia con una forte componente anticlericale che porta gradualmente ad una separazione radicale ed alla restrizione della libertà religiosa relegando la religione ad un fatto esclusivamente privato²⁷, intende «assoggettare l'individuo al proprio dominio privandolo delle sue libertà fondamentali e della sua inalienabile dignità»²⁸.

Del resto, se da un lato il pluralismo religioso e culturale, chiedendo la creazione di spazi per la specificità, implica il riconoscimento che gli individui non sono solo astrattamente uguali ma anche concretamente diversi gli uni dagli altri per i vari fattori costitutivi delle identità individuali, dall'altro non può negarsi che lo spazio pubblico diventa, così, spesso la sede di una forte competizione tra gruppi che chiedono riconoscimento di appartenenze e visioni del mondo differenti²⁹ e che, spesso, involve in nuove forme di intolleranza religiosa.

Tutto ciò ha un impatto diretto sul tema specifico della libertà religiosa tanto che «il paradosso cui si assiste è che da una sana idea di laicità (che poi significa imparzialità dei pubblici poteri verso le diverse espressioni della religione), quale condizione perché la libertà religiosa possa effettivamente esplicarsi, si tende verso una "non sana" idea di laicità, intesa quale limite al diritto di libertà religiosa»³⁰.

BONGIOVANNI, *Il dialogo interreligioso: orientamenti per la formazione*, Bologna, EMI, 2008; C. NARO, *Dialogo interreligioso ed identità*, in C. CANTA, M. PEPE (a cura di), *Abitare il dialogo. Società e culture dell'amicizia nel Mediterraneo*, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 127 ss.

²⁶ Cfr. A. COLOMBO, *La disunità del mondo*, Milano, Feltrinelli, 2010; S. FERRARI, *Religioni, Diritto e Conflitti sociali*, in *An. Der. Ecl. Est.*, 2007, pp. 45 ss.; G. MARRAMAO, *Cosmopolitismo della differenza. Il diritto dopo Babele*, in *Daimon*, 2008/8, p. 51; AA. VV., *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, a cura di G. B. VARNIER, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, e R. AUMANN, *Razionalità, Cooperazione, Conflitto*, a cura di E. MINELLI, Brescia, Morcelliana, 2008.

²⁷ Sul tema si rinvia a C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, Islam*, Cinisello Balsamo, San Paolo Edizioni, 2007.

²⁸ P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007.

²⁹ Cfr. F. VIOLA, *Conflitti di identità e conflitti di valore*, in *Ars interpretandum*, 2005, 10, pp. 61-69.

³⁰ G. DALLA TORRE, *Considerazioni sull'attuale problematica in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 7 luglio 2014; Sulle diverse concezioni di laicità cfr. P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza*

Sul piano pratico, infatti, la *querelle* sui simboli religiosi esposti in luoghi pubblici³¹ e quella, più recente, delle benedizioni pasquali nella scuola pubblica sono la cartina di tornasole dell'affermarsi di una concezione ideologica non sana della laicità come limite alla libertà religiosa, segnatamente come libertà di manifestare le proprie credenze individuali che, in quanto tali, non devono inquinare la sfera pubblica.

In particolare, sulla possibilità di svolgere riti religiosi negli istituti scolastici pubblici, la giurisprudenza, generando non poche incertezze, si è pronunciata negli ultimi anni non sempre in modo uniforme.

Da ultimo, la *querelle* sull'ammissibilità di attività ed iniziative di carattere religioso come la benedizione pasquale nelle scuole pubbliche rappresenta, indubbiamente, non solo il banco di prova per verificare la compiuta realizzazione del diritto di libertà religiosa e del modello di laicità accolto nel nostro ordinamento, ma è anche una chiara dimostrazione di come su una questione apparentemente marginale la giurisprudenza sia pervenuta a risultati contrastanti in ragione non di «elementi interpretativi secondari ma di divergenti ricostruzioni dei principi di fondo della nostra legislazione scolastica, che dovrebbero essere invece ben noti ed acquisiti da parte di organi

italiana ed esperienza francese a confronto, Roma, Ave, 1998, p. 216; J. BAUBEROT, *Laïcité, laïcisation, secularisation*, in *Pluralisme religieux et laïcité dans L'Union Européenne*, in A. DIERKENS, *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union Européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, p. 280. Per i rapporti tra laicità, secolarizzazione e secolarismo cfr. M. TEDESCHI, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Diritto Ecclesiastico*, I, 1986; ID. *Quale Laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Il diritto Ecclesiastico*, I, 1993; ID. *Il senso della laicità*, in *Studi di diritto Ecclesiastico*, I, Torino, Giappichelli, 1996; A. RIGOBELLO, *Laicità e secolarizzazione*, in G. DALLA TORRE, *Lessico della laicità*, Roma, Studium, 2007, pp. 197 ss.; L. ORNAGHI, *Laicità e secolarismo*, in G. DALLA TORRE, *op. cit.*, pp. 205 ss.

³¹ Sul tema si rinvia a P. CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, Giappichelli, 2004; S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli del potere. Laicità e religione alla prova del pluralismo*, Padova, Cedam, 2008, pp. 69 ss.; N. FIORITA, *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso del velo islamico*, in N. FIORITA, D. LO PRIENO (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze, Firenze University Press, 2009, pp. 91 ss.; AA. VV., *Laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004; E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO (a cura di), *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 2005; E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006; C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Roma, Bcs, 2010; N. FIORITA, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar Veneto*, in www.Olir.it.

specializzati e a composizione collegiale come quelli della nostra giustizia amministrativa»³².

2. L'ammissibilità delle attività e delle iniziative di carattere religioso nella giurisprudenza del TAR dell'Umbria del 2005.

La questione, a distanza di pochi anni, è stata oggetto di varie pronunce. Già nel 2005 il Tar Umbria si è pronunciato in tema. Infatti, circa il ricorso avente ad oggetto l'impugnazione da parte di soggetti diversamente titolati (esponenti istituzionali di una confessione non cattolica, genitori di alunni, insegnanti, una associazione privata) di una delibera del 13 marzo del 2002 con la quale il Consiglio di Circolo di un Circolo Didattico di Corciano autorizzava la benedizione pasquale delle scuole del Circolo, purché prevista con anticipo e motivata, ed in ogni caso lasciando agli alunni e ai docenti la libertà di parteciparvi o meno, con sentenza del 30 dicembre n. 677 il Tar, sottolineando che il rito della benedizione pasquale rappresenta una "pratica tradizionale diffusa presso la grande maggioranza della popolazione e che come tale si può presumere ben conosciuta anche dai non praticanti" e che "è un rito caratterizzato dalla brevità e dalla semplicità" e che quindi dura, solitamente, pochissimi minuti e non richiede particolari preparativi, né lascia tracce visibili, stabilisce, prescindendo in un primo momento dalla specifica problematica inerente al carattere religioso della manifestazione, che la "benedizione pasquale" non arreca all'ordinato svolgimento della didattica e della vita scolastica perturbazioni maggiori di quelle arrecate dalle innumerevoli iniziative denominabili (in senso lato e generico) "parascolastiche" che abitualmente e pacificamente vengono programmate o autorizzate dagli organi di autonomia delle singole scuole – spesso anche senza che si ritenga necessaria una formale delibera".

Così, il Tar Umbria, sottolineando che il Consiglio di Circolo ha legittimamente esercitato l'autonomia che gli compete in forza dell'articolo 6 del d.lgs. n. 416/1974 - ora riprodotto dall'art. 10 del T. U. numero 297/1994 - che "è applicato, nella prassi "vivente", in senso non certo restrittivo bensì estensivo o comunque elastico e flessibile, quanto alla tipologia delle attività "parascolastiche", "extrascolastiche", "complementari" che gli organi scolastici possono legittimamente programmare o autorizzare in ragione di un'autonomia

³² P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007.

che il DPR n. 275/1999 sull'autonomia scolastica³³ e l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione hanno indubbiamente inteso rafforzare, rigetta il ricorso.

Il Tar Umbria, inoltre, affermando chiaramente che, per chi ne condivide lo spirito, la benedizione pasquale "ha il significato di una invocazione della presenza e della benedizione di Dio nei luoghi dove si vive e si lavora" e che "per chi vuol praticarlo, dunque, questo semplice rito ha senso in quanto si svolga in un luogo determinato, mentre non avrebbe senso (o, comunque, il medesimo senso) se fatto altrove", considera che "nel corso di questo breve rito non viene fatto o detto nulla che possa risultare sgradevole o offensivo per chi si trovi ad assistervi senza dividerne lo spirito (a meno che non si tratti di un intollerante, che si sente offeso per il solo fatto che altri professi convinzioni diverse dalle proprie)" e che, dunque, non può legittimamente disturbare anche chi non creda alla sua efficacia.

La delibera impugnata, per il Tar Umbria, risulta dunque essere legittima, non solo perché, nell'esercizio dell'autonomia che gli compete, il Consiglio di Circolo ha ritenuto che la manifestazione in esame non fosse "tale da incidere significativamente sull'ordinato svolgimento della vita scolastica", ma anche perché, esaminando la questione soffermandosi specificamente sul carattere religioso della manifestazione, a norma dell'articolo 20 della Costituzione, "il nostro ordinamento costituzionale non consente di assumere il carattere religioso di una attività, o comportamento, o manifestazione del pensiero, quale discriminante negativa - di tal che un atto possa diventare vietato o intollerabile solo perché espressione di una fede religiosa, laddove, se non avesse carattere religioso, a parità di ogni altra condizione sarebbe giudicato ammissibile e legittimo".

Dunque, così come risulta essere legittima la sottrazione di tempo all'insegnamento ordinario finalizzata a permettere la partecipazione degli alunni (o di parte di essi) ad una qualsivoglia attività culturale, sportiva o anche semplicemente ludica e ricreativa, così, altrettanto ammissibile deve essere quella attività finalizzata a permettere la partecipazione degli alunni (o di parte di essi) ad una iniziativa di carattere religioso.

³³ Il cui articolo 4 afferma chiaramente che «le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema (...) concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo».

Ciò a maggior ragione se si considera che, oltre ad aver il Consiglio di Circolo demandato ai Consigli di classe la determinazione delle modalità organizzative nel dettaglio, inclusa la facoltà di non farne nulla, “nella delibera impugnata è esplicitamente ricordato che la partecipazione degli alunni e dei docenti a tale iniziativa dovrà essere libera” in quanto la presenza “a qualunque rito religioso (nella scuola come altrove) non può essere imposta, ma deve essere libera. Così come deve essere garantita pari libertà e pari dignità alle diverse manifestazioni religiose, come pure alla scelta di non praticarne nessuna. E, ancora, si esige che chi richiede, per sé, il rispetto e la libertà di compiere atti religiosi, sia reciprocamente disposto a riconoscere pari libertà e tributare uguale rispetto alle manifestazioni altrui. Ma, una volta soddisfatti questi requisiti (reciprocità; non imposizione; etc.) una manifestazione religiosa non può godere, solo perché tale, di minori spazi di libertà e di minore rispetto di quelli che sono riconosciuti a manifestazioni di altro genere”.

Del resto, afferma il Tribunale amministrativo regionale, che “la libertà religiosa include la libertà di praticare e quella di non praticare; non sembra, invece, che includa un (supposto) diritto di esigere, in nome del rispetto delle convinzioni proprie, che altri si astenga dal manifestare e praticare le sue. Sarebbe, quest’ultima, la negazione e non l’affermazione della libertà religiosa”.

3. La diversa ricostruzione del Tar dell’Emilia Romagna del 2016 attraverso l’interpretazione del principio di laicità come limite assoluto e invalicabile alla libertà religiosa e alla stessa autonomia scolastica.

Su una questione analoga, invece, la più recente pronuncia del 2016 ad opera del Tar dell’Emilia Romagna arriva, in ragione della contrarietà della benedizione pasquale nei locali scolastici pubblici al principio di laicità, a dichiarare illegittima la delibera del Consiglio di Istituto che l’aveva autorizzata. Richiesto dai parroci delle Parrocchie della SS. Trinità, di S. Giuliano e di S. Maria della Misericordia ex articolo 6, lettera d) del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416³⁴ il permesso di “compiere, al termine delle lezioni di uno degli ultimi giorni

³⁴ In esso si stabilisce che stabilisce che “il Consiglio di circolo o di istituto, fatte salve le competenze del collegio dei docenti e dei consigli di interclasse, e di classe, ha potere deliberante, su proposta della giunta, per quanto concerne l’organizzazione e la programmazione della vita e dell’attività della scuola, nei limiti delle disponibilità di bilancio, nelle seguenti materie: [...] d) 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”.

precedenti le vacanze di Pasqua, il rito della benedizione pasquale radunando gli alunni intenzionati a parteciparvi, il Consiglio di Istituto dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna deliberava (delibera n. 50/2015 in data 9 febbraio 2015) per "l'apertura dei locali scolastici di tutti e tre i plessi dell'I.C. 20 per le benedizioni pasquali richieste dai parroci del territorio" da effettuarsi in orario extrascolastico e con la possibilità per gli alunni di essere accompagnati dai familiari, o comunque da un adulto che se ne assume l'onere della sorveglianza".

La decisione del Consiglio d'Istituto, del resto, appariva in linea con il parere n. 41778/08 reso dall'Avvocatura generale dello Stato - Sezione VII - in data 8 gennaio 2009³⁵, con la circolare del Ministero della Pubblica Istruzione 13377/544/MS del 13 febbraio 1992 che ammette la possibilità di far rientrare, su iniziativa e deliberazione conforme degli Organi Collegiali dei singoli Istituti, eventuali atti di culto (quali la celebrazione di una messa di inizio anno scolastico e le benedizioni pasquali) nell'ambito delle iniziative extrascolastiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974³⁶, con la sentenza del TAR Veneto del 15 novembre 2007 numero 3635 circa la legittimità della visita pastorale, con le Ordinanze del Consiglio di Stato, sezione sesta, n. 391/93 e 392/1993 del 26 marzo 1993 in tema di validità della suddetta circolare ministeriale³⁷ e con la sentenza del 6 aprile 2010, n. 1911 della Sesta Sezione del Consiglio di Stato che in sede giurisdizionale ha stabilito che "nella deliberazione del Consiglio di Istituto, con cui viene

³⁵ La quale, dopo aver preliminarmente affrontato l'intera questione alla luce dei principi costituzionali, tenendo conto della specifica normativa e delle varie pronunce giurisdizionali in materia, ha ritenuto che non sussistano ostacoli alla configurabilità della benedizione religiosa e della messa quali attività extrascolastiche.

³⁶ Tale Circolare Ministeriale permetteva all'articolo 5 di far "rientrare la partecipazione a riti e cerimonie religiose tra le manifestazioni o attività extrascolastiche".

³⁷ Circolare ministeriale che, però, era stata sanzionata dalla sentenza numero 250 del 17 giugno 1993 dal Tar Emilia Romagna che dava una diversa interpretazione dell'art. 6, secondo comma lett. d) ed f) del D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416, "rilevando che la norma si riferiva ad attività extrascolastiche, facendo specifico e sostanzialmente escludente riferimento ai corsi di recupero e di sostegno, alle libere attività complementari, alle visite guidate e ai viaggi d'istruzione, nonché alle attività culturali, sportive e ricreative, riconosciute di particolare interesse educativo dalla scuola pubblica. Tuttavia, consapevole dell'illegittimità dello svolgimento delle attività rituali richieste durante l'orario scolastico, il Consiglio di Istituto disponeva che "la benedizione pasquale dovrà avvenire in orario extra scolastico", ritenendo in tal modo di aggirare il divieto alla celebrazione di attività rituali". Così, G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105-121, *ivi* p. 106. Sul tema *cf.* anche N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Tricase, Libellula, 2012, pp. 137 ss.; L. ZANNOTTI, *Le cerimonie religiose nella scuola pubblica*, in *Dir. eccl.*, 1993, II, pp. 215 ss.

autorizzata la visita pastorale dell'Ordinario diocesano alle comunità scolastiche, non può riconoscersi un effetto discriminatorio nei confronti dei non appartenenti alla religione cattolica, dal momento che (...) la visita programmata non può essere definita attività di culto, né diretta alla cura delle anime secondo la definizione contenuta nell'articolo 16 della legge n. 222 del 1985, ma assume piuttosto il valore di testimonianza culturale, tesa ad evidenziare i contenuti della religione cattolica sotto il profilo della opportuna conoscenza, così come sarebbe nel caso di audizione di un esponente di un diverso credo religioso o spirituale".

La delibera, tuttavia, pur avendo suscitato le obiezioni di chi, ritenendo di essere in presenza di attività di culto e non di attività culturali, negava la possibilità che tali forme di manifestazioni si potessero svolgere, a salvaguardia della laicità e dell'aconfessionalità delle istituzioni, nei locali della scuola pubblica, veniva confermata dall'autorità scolastica.

Così, alcuni genitori, docenti ed il Comitato Scuola e Costituzione Bolognese proponevano ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia Romagna assumendo non solo l'incompetenza del Consiglio di Istituto³⁸ e che "in quanto rito o atto di culto religioso, la benedizione pasquale cattolica non rientrerebbe né nelle varie forme di attività scolastica (artt. 7 e 10 del d.lgs. n. 297/1994) né nelle iniziative "complementari" ed "integrative" previste dal d.P.R. n. 567 del 1996, sicché esulerebbe il suo svolgimento dalle competenze dell'istituzione scolastica, chiamata ad occuparsi delle sole attività suscettibili di far parte dell'offerta formativa affidata alle sue cure" ma anche che lo svolgimento di tale pratica religiosa nei locali scolastici, sia pure al di fuori dell'orario scolastico, "pur apparentemente salvaguardando la libertà religiosa dei componenti della comunità scolastica" avrebbe avuto comunque "l'effetto di accostare l'istituzione al cattolicesimo e di lederne di conseguenza l'imparzialità, la neutralità, la laicità e la aconfessionalità, oltre a condizionare in modo significativo soggetti deboli come gli studenti, senza tenere conto della necessità di evitare qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della religione (art. 43 d.lgs. n. 286/1998; art. 2 d.lgs. n. 216/2003) e di tutelare

³⁸ Per i ricorrenti, infatti, se anche si ammettesse che un atto di culto possa costituire attività didattico/culturale, la questione sarebbe in ogni caso riconducibile alle attribuzioni del Collegio dei docenti (art. 7 d.lgs. n. 297/1994). Ove, invece, si trattasse di attività ascrivibile alle iniziative "complementari" o "integrative", sarebbe stato comunque necessario acquisire l'avviso del Collegio dei docenti (art. 4 d.P.R. n. 567/1996).

diritti fondamentali quali quello alla non discriminazione (artt. 2 e 3 Cost), alla libertà religiosa (art. 19 Cost.) e di pensiero (art. 21 Cost.)”.

All’obiezione effettuata dai ricorrenti circa l’impossibilità di far rientrare, per evidente contrasto sia con il principio di laicità dello Stato che con le norme in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche la celebrazione di atti di culto o riti religiosi tra iniziative parascolastiche rilevando, tra l’altro, che quale patrimonio culturale «l’insegnamento della religione è cultura religiosa (e soltanto esso lo è), altrettanto certamente gli atti di culto, le celebrazioni di riti e le pratiche religiose non sono “cultura religiosa”, ma fanno parte di quel colloquio rituale che il credente ha con la propria divinità: un fatto di fede individuale, dunque, e non un fatto culturale»³⁹, l’Avvocatura dello Stato di Bologna rispondeva affermando non solo la legittimità della decisione del Collegio Docenti e la sua competenza a decidere così come la legittima concessione dei locali per un evento collocato in orario extrascolastico⁴⁰ ma anche che, trattandosi «nel caso di atto di gestione dell’edificio scolastico e non di atto di cui la scuola assume, direttamente o anche solo indirettamente, la paternità» era possibile, nell’ottica del pluralismo religioso, la concessione ad altre confessioni religiose di locali scolastici per svolgere analoghi riti senza che ciò possa ingenerare una “gestione divina” della scuola o la «sua permanente dedizione a uno specifico culto, che fa assumere a locali pubblici una funzione sostanzialmente privata»⁴¹.

La questione viene risolta nel merito dal Tar di Bologna che, precisando che “l’oggetto del contendere sia proprio la qualificazione giuridica degli atti impugnati e l’attitudine delle relative determinazioni ad interferire con la libertà religiosa di quanti operano nell’ambito scolastico”, nel febbraio 2016 dichiarava, sul presupposto della contrarietà al principio di laicità, l’illegittimità della delibera del Consiglio d’Istituto.

³⁹ Così, G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105-121, *ivi* p. 108

⁴⁰ Circa l’impossibilità che la celebrazione del rito religioso o il compimento dell’atto di culto possano avvenire durante le normali ore di lezione si muovono il TAR dell’Emilia Romagna nella sentenza 250/93 ed il Tar Veneto con sentenza n. 2478/99. In particolare, la sentenza n 250 del 17 giugno 1993, basandosi sul letterale della assenza dell’elemento religioso nel disposto di cui all’art. 6 del D.P.R. n. 416/1974 e sul fatto di aver collocato queste attività all’interno del normale orario scolastico, dichiarò l’illegittimità di deliberazioni che avevano autorizzato lo svolgimento di benedizioni pasquali.

⁴¹ Così, G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105-121, *ivi* p. 111.

Il Tar di Bologna, in particolare, ricordando che “il principio costituzionale della laicità o non-confessionalità dello Stato, secondo una costante lettura della Corte costituzionale, non significa indifferenza di fronte all’esperienza religiosa ma comporta piuttosto equidistanza e imparzialità rispetto a tutte le confessioni religiose” e che, quindi, “la tutela della libertà religiosa non si risolve nell’esclusione totale dalle istituzioni scolastiche di tutto ciò che riguarda il credo confessionale della popolazione, purché l’attività formativa degli studenti si giovi della conoscenza di simili fenomeni se e in quanto fatti culturali portatori di valori non in contrasto con i principi fondanti del nostro ordinamento e non incoerenti con le comuni regole del vivere civile”, stabilisce che l’Istituto scolastico non può essere coinvolto nella celebrazione di riti religiosi che sono essi sì attinenti unicamente alla sfera individuale di ciascuno e che si rivelano dunque estranei a un ambito pubblico che deve di per sé evitare discriminazioni.

All’Amministrazione scolastica che, dunque, invocava “le previsioni di cui all’art. 96, comma 4 (“Gli edifici e le attrezzature scolastiche possono essere utilizzati fuori dell’orario del servizio scolastico per attività che realizzino la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile ...”) e comma 6 (“Nell’ambito delle strutture scolastiche, in orari non dedicati all’attività istituzionale, o nel periodo estivo, possono essere attuate, a norma dell’art. 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”) del d.lgs. n. 297 del 1994” i giudici amministrativi rispondono che nel caso di specie era stato autorizzato un vero e proprio rito religioso da compiersi nei locali della scuola e alla presenza della comunità scolastica, sì che non poteva ricorrere l’ipotesi di cui all’art. 96, comma 4, del d.lgs. n. 297 del 1994 e neppure quella di cui al successivo comma 6, riferito al ben diverso ambito delle iniziative di socializzazione e stimolo della maturazione degli studenti per “fronteggiare il rischio di coinvolgimento dei minori in attività criminose”⁴².

⁴² In quest’ottica, dunque, non v’è spazio per riti religiosi, riservati per loro natura alla sfera individuale dei consociati, mentre ben possono esservi occasioni di incontro, anche su temi religiosi che consentano confronti e riflessioni in ordine a questioni di rilevanza sociale, culturale e civile. Secondo questa interpretazione, del resto, che la linea di confine sia costituita dalla circostanza che si tratti o meno di un rito religioso si evince anche da un’altra pronuncia del giudice amministrativo che, chiamato a stabilire se dovesse riconoscersi alla visita pastorale dell’Ordinario diocesano presso le comunità scolastiche un effetto discriminatorio nei confronti

Inoltre, circa la possibilità per l'Amministrazione scolastica di "rinvenire nella disposizione di cui all'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 567 del 1996⁴³ un valido fondamento normativo per la delibera adottata, il Tar di Bologna, interpretando il principio di laicità come limite assoluto e invalicabile alla libertà religiosa e alla stessa autonomia scolastica, esclude dal novero delle attività miranti all'integrazione sociale e culturale della scuola i "riti religiosi - riservati per loro natura alla sfera individuale dei consociati -, mentre ben possono esservi occasioni di incontro che su temi anche religiosi consentano confronti e riflessioni in ordine a questioni di rilevanza sociale, culturale e civile, idonei a favorire lo sviluppo delle capacità intellettuali e morali della popolazione, soprattutto scolastica, senza al contempo sacrificare la libertà religiosa o comprimere le relative scelte"⁴⁴.

Secondo questa impostazione, dunque, "le attività di culto religioso attengono alle pratiche di esercizio del credo confessionale di ciascun individuo e restano confinate nella sfera intima dei singoli, mentre una rilevanza culturale, non lesiva della libertà religiosa e non incompatibile con il principio di laicità dello Stato - quindi non escludente quanti professano una fede religiosa diversa o sono atei -, hanno tutte le attività che, nel diffondere elementi di conoscenza e

dei non appartenenti alla religione cattolica, ha rilevato come, alla luce della definizione contenuta nell'art. 16 della legge n. 222 del 1985, non si trattasse di attività di culto o di cura delle anime ma piuttosto di testimonianza culturale tesa ad evidenziare i contenuti della religione cattolica in vista di una corretta conoscenza della stessa, così come sarebbe stato nel caso di audizione di un esponente di un diverso credo religioso o spirituale (Cons. Stato, Sez. VI, 6 aprile 2010 n. 1911).

⁴³ Secondo il quale «le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, nell'ambito della propria autonomia, anche mediante accordi di rete ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, definiscono, promuovono e valutano, in relazione all'età e alla maturità degli studenti, iniziative complementari e integrative dell'iter formativo degli studenti, la creazione di occasioni e spazi di incontro da riservare loro, le modalità di apertura della scuola in relazione alle domande di tipo educativo e culturale provenienti dal territorio, in coerenza con le finalità formative istituzionali».

⁴⁴ La sentenza in rassegna, del resto, ricorda anche che il principio costituzionale della laicità o non-confessionalità dello Stato, secondo una costante lettura della Corte costituzionale, non significa indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, ma comporta piuttosto equidistanza e imparzialità rispetto a tutte le confessioni religiose. Ciò fa sì che anche la tutela della libertà religiosa non si risolve nell'esclusione totale dalle istituzioni scolastiche di tutto ciò che riguarda il credo confessionale della popolazione, purché l'attività formativa degli studenti si giovi della conoscenza di simili fenomeni se ed in quanto fatti culturali portatori di valori non in contrasto con i principi fondanti del nostro ordinamento e non incoerenti con le comuni regole del vivere civile, non potendo invece la scuola essere coinvolta nella celebrazione di riti religiosi che sono essi sì attinenti unicamente alla sfera individuale di ciascuno – secondo scelte private di natura incomprimibile – e si rivelano quindi estranei ad un ambito pubblico che deve di per sé evitare discriminazioni.

approfondimento circa le religioni, la loro storia e le relazioni nel tempo intessute con la comunità, contribuiscono ad arricchire il sapere dei cittadini e ad assecondare in tal modo il progresso della società”.

Così, è proprio *il contenuto* e la *natura* dell’atto di culto⁴⁵ a segnare “un’invalicabile linea di confine”⁴⁶ per la scuola pubblica la cui autonomia non può in nessun caso scindere “il nesso con le attribuzioni dell’istituzione che ha in uso i locali, ancorandone la destinazione al raggiungimento di obiettivi che sottintendono la piena partecipazione della comunità scolastica, oltre che della collettività in generale, in funzione di una crescita complessiva improntata all’arricchimento del loro patrimonio culturale, civile e sociale”.

4. Attività di culto, libertà religiosa e scuola laica nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato

La decisione del Tar di Bologna è stata, come accade per tutte le questioni riguardanti la laicità dello Stato e il diritto di libertà religiosa, oggetto di un vivace dibattito dottrinale⁴⁷ che, lungi dall’essere limitato a questioni di carattere meramente teorico, assume un’evidente rilevanza pratica ed applicativa.

⁴⁵ G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105-121, *ivi* p. 110.

⁴⁶ Così P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007 che, però, contesta fortemente la ricostruzione offerta dal Tar di Bologna.

⁴⁷ *Ex plurimis*, P. CAVANA, *Benedizioni pasquali, libertà religiosa e scuola laica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 45, 2, pp. 501-517; P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 2/2017, 23 gennaio 2007 che critica fortemente la ricostruzione offerta dal Tar di Bologna che focalizzandosi «sul principio di laicità ma inteso come limite assoluto e invalicabile alla libertà religiosa e alla stessa autonomia scolastica» fornisce una ricostruzione «fuorviante ed errata del nostro ordinamento e dei suoi principi ispiratori». Di diverso parere, G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105 - 121 per il quale la sentenza del Tar di Bologna è equilibrata poiché la benedizione pasquale costituirebbe «un atto devozionale, tipico e caratterizzante di una fede, che racchiude in sé un significato escludente e assoluto di devozione a uno specifico Dio mediante preghiere che ribadiscono e riaffermano l’esclusività del rapporto tra alcuni fedeli e una specifica divinità, di tale forza da estendere gli effetti dedicatori e devozionali agli ambienti nei quali si svolge l’attività delle persone coinvolte nel rito. (...); essa ha il fine non solo di benedire i partecipanti al rito, ma di marcare religiosamente un immobile, incardinandolo a una religione, quella cattolica, e ponendolo sotto la protezione di una sola divinità».

In dottrina, infatti, vi è chi ha sottolineato come quella del Tar di Bologna sia stata una sentenza equilibrata e di buon senso⁴⁸ «di profonda e rispettosa conoscenza della Costituzione, delle leggi, dei Patti con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni, dell'art. 21 della Costituzione sulla libertà di pensiero, dell'art. 19 e degli artt. 3 e 8 della Costituzione che impongono il rispetto del principio di uguaglianza tra chi crede e chi non crede e quindi del principio di laicità»⁴⁹; poiché se è vero che «la tutela della libertà religiosa non si risolve nell'esclusione totale dalle istituzioni scolastiche di tutto ciò che riguarda il credo confessionale della popolazione, purché l'attività formativa degli studenti si giovi della conoscenza di simili fenomeni se ed in quanto fatti culturali»⁵⁰, è anche vero che la scuola non può essere la sede per la celebrazioni di riti religiosi che attengono unicamente alla sfera individuale di ciascuno e che quindi sono estranei ad un ambito pubblico.

In questa prospettiva, dunque, le attività di culto religioso che attengono alle pratiche di esercizio del credo confessionale non sarebbero idonee a realizzare, secondo quanto disposto dall'articolo 96 del D. Lgs. n. 297/1994, la tipica «funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile». Linea di confine è, dunque, «tra conoscenza del fatto religioso e partecipazione al rito, ovvero tra un evento culturale ed uno culturale»⁵¹, ovvero un atto devozionale che nelle intenzioni di chi lo compie intende rivolgersi a cattolici, ma anche a non cattolici, e intende porre un luogo sotto la protezione di un Dio, mediante atti conseguenti (la preghiera e gli atti rituali), finalizzati a

⁴⁸ G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105-121; M. CROCE, *Il TAR Emilia Romagna bocchia le benedizioni pasquali cattoliche nei plessi scolastici: Amministrazione e principio di laicità*, in *La rivista nel diritto*, maggio 2016, pp. 766-772.

⁴⁹ G. CIMBALO, *Riti religiosi e benedizione pasquale nelle scuole pubbliche*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, pp. 105-121, *ivi* p. 116.

⁵⁰ Cfr. Corte Costituzionale nella sentenza 203/89. Cfr. in dottrina S. LARICCIA, *La laicità della Repubblica italiana*, in A. PACE (a cura di), *Corte Costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 10.

⁵¹ Sull'argomentazione di natura «culturale» si rinvia a N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, *op. cit.*, p. 142 per il quale spesso appare «viziata da una illogicità di fondo e, per la verità, anche da una certa dose di slealtà intellettuale. Essa, infatti, neutralizza completamente il valore spirituale di simboli, cerimonie e atti che sono naturalmente, e direi necessariamente, religiosi. Una neutralizzazione che appare al contempo arbitraria e lesiva del principio costituzionale della separazione degli ordini, posto che viene realizzata da un organo appartenente ad un ordinamento diverso da quello confessionale, in cui questi atti nascono e assumono un senso, e che viene finalizzata all'utilizzazione da parte dell'ordinamento statale di quei simboli e di quelle cerimonie per il raggiungimento dei propri obiettivi».

intercedere per ottenere la protezione della divinità. La benedizione è dunque un atto di dedicazione di un luogo a un Dio, è atto di culto; esso appartiene ai "sacramentali" regolati dall'art. 1166 e seguenti del Codice Canonico»⁵².

E' stato evidenziato, così, che la scuola deve essere luogo di cultura e di apertura al confronto tra le differenti appartenenze religiose e che il dialogo interreligioso, necessari per garantire la libertà e neutralità delle istituzioni pubbliche, si deve svolgere sul piano culturale e non attraverso l'esecuzione di uno specifico rito quale può essere la benedizione pasquale, atto liturgico ad «esecuzione univoca, unilaterale, indiscutibile di un atto devozionale che o si condivide o non si condivide» e che ha il suo profondo significato nella delimitazione «di uno spazio sotto la protezione del Dio dei cattolici»⁵³.

Anche se svolto al di fuori dell'orario ordinario delle lezioni con partecipazione volontaria⁵⁴, l'atto di culto o la pratica religiosa devozionale, naturalmente volta per la sua «natura di marcatore culturale»⁵⁵ ad affermare l'appartenenza e l'identità del credente, non deve quindi, anche in ragione dell'articolo 9 del Concordato e di quanto sancito nelle intese con le diverse confessioni in tema di insegnamento della religione nella scuola, essere associato ad altre attività di natura «ludico-gastronomiche o evocative di antiche festività ed eventi legati all'avvicinarsi della primavera - assorbite dalla tradizione religiosa cattolica e già frutto di religioni precedenti - non assimilabili a un atto rituale come la benedizione, dotata di una programmazione rituale nel Diritto Canonico»⁵⁶ che prevede la solenne inaugurazione di un posto santo con un rito di dedicazione. A conclusioni differenti rispetto a quelle appena esposte è giunta, invece, altra parte della dottrina che ha evidenziato come la ricostruzione della fattispecie

⁵² P. CAVANA, *Benedizioni pasquali, libertà religiosa e scuola laica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 45, 2, pp. 501-517, *ivi* p. 113.

⁵³ P. CAVANA, *Benedizioni pasquali, libertà religiosa e scuola laica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 45, 2, pp. 501-517, *ivi* p. 114.

⁵⁴ Sulla partecipazione volontaria a tali eventi vi è chi ha dubitato sia che bastasse a non ledere l'imparzialità, la neutralità e la laicità della scuola sia che ciò dell'eccezionalità e che può coinvolgere l'intera comunità scolastica potrebbe essere avvertita, specie dagli alunni di più giovane età, come un trauma, come una colpa» e che tendendo alla identificazione del "pubblico" con una sola confessione religiosa, ledano o meno l'imparzialità della scuola, la sua neutralità e la sua laicità. Cfr. N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, *op. cit.*, p. 139; N. COLAIANNI, *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 163.

⁵⁵ P. CAVANA, *Benedizioni pasquali, libertà religiosa e scuola laica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 45, 2, pp. 501-517, *ivi* p. 114.

⁵⁶ *Ibidem*.

offerta dal Tar di Bologna, che sostanzialmente si fonda su una ricostruzione errata del principio di laicità inteso quale completa estromissione dalla scuola pubblica del fattore religioso quale fatto esclusivamente privato, sia stato ottenuto «assemblando passaggi di alcune sentenze della Corte Costituzionale riferentesi a fattispecie tra loro molto diverse»⁵⁷ quali, ad esempio, quelli che la Suprema Corte ha espresso in tema di censurabilità di alcune norme del codice penale che, ispirate ad un principio confessionista, erano fonte di disparità di trattamento sanzionatorio in ragione della religione professata⁵⁸. Del resto, alla laicità intesa come “equidistanza ed imparzialità” evocata dalla Corte costituzionale in tali settori, si contrappone la giurisprudenza che lo stesso organo di garanzia costituzionale ha affermato in relazione alla scuola. In questo particolare settore, infatti, si è sempre affermato che il principio di laicità, riflettendo “l’attitudine laica dello Stato-comunità” che “si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini” ed implicando “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”⁵⁹, ha una connotazione aperta ed inclusiva che ben si confà a quel luogo non divisivo ma di incontro ed inclusione sociale che è la scuola pubblica.

Inoltre, in questa prospettiva, è stato anche sottolineato che il richiamo al principio di laicità, che pure avrebbe potuto avere un fondamento nell’ipotesi in cui il rito religioso in questione fosse stato svolto in orario scolastico, risulta, in questo caso, del tutto forviante poiché la collocazione della benedizione pasquale come attività da svolgersi (in conformità alla legislazione scolastica in tema di iniziative che si inseriscono nel solco della funzione della scuola pubblica) ⁶⁰ in orario extrascolastico, così come la garanzia della libera partecipazione per alunni, famiglie e docenti, riconduce tale iniziativa tra le tipiche funzioni della scuola pubblica che, quale “luogo di promozione culturale, sociale e civile” aperto all’apporto di tutte le componenti della società, deve favorire la socializzazione, l’incontro ed il pluralismo delle idee (anche di natura religiosa). Così, la delibera impugnata davanti al TAR dell’Emilia Romagna sarebbe del tutto legittima non solo perché rispettosa dell’autonomia

⁵⁷ P. CAVANA, *Benedizioni pasquali, libertà religiosa e scuola laica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 45, 2, pp. 501-517, *ivi* p. 509.

⁵⁸ *Cfr.* Corte Cost., sentenza 28 luglio 1988 n. 925; Corte Cost., sentenza 14 novembre 1997 n. 329; Corte Cost., sentenza 20 novembre 2000, n. 508.

⁵⁹ *Cfr.* Corte Cost., sentenza 12 aprile 1989 n. 203.

⁶⁰ *Cfr.* Art. 96, commi 4-6, del D. Lgs 16 aprile 1994, n. 297 *Approvazione del testo unico*.

riconosciuta al Consiglio di Circolo dall'art. 6 del d.lgs n. 416/1974 (ora riprodotto dall'art. 10 del T. U. n. 297/1994) e, relativamente al carattere religioso dell'iniziativa, di quanto statuito dall'articolo 20 della Costituzione ma anche perché il principio di laicità, che tende a separare l'ambito proprio dello Stato da quello della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, non può essere interpretato in modo tale da impedire o pregiudicare l'esercizio di quel diritto alla libertà religiosa che l'articolo 19 della Costituzione riconosce a tutti, non solo nella sua dimensione negativa ma anche in quella positiva e, cioè, come facoltà, anche all'interno delle istituzioni pubbliche, di esercitare il culto purché ciò non sia «pregiudizievole o discriminatorio nei confronti di credenti di altre fedi religiose o dei non credenti»⁶¹.

Su questa vicenda, foriera non solo di reazioni da parte della Conferenza Episcopale Italiana e di alcune amministrazioni locali⁶² ma anche, come si è visto, di riflessioni dottrinali contrastanti e di numerose pronunce giurisprudenziali che sono giunte ad esiti diversi, si è pronunciato, da ultimo, il Consiglio di Stato al quale il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, proponeva ricorso per lesione del principio di laicità dello Stato da parte del Tar, con contestuale istanza di misura cautelare provvisoria *inaudita altera parte* ex art. 56 c. p. a. presentata immediatamente dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca⁶³.

Il Consiglio di Stato, dopo aver disposto l'inibizione temporanea della sentenza appellata per l'esistenza di un danno grave e irreparabile in caso di sua applicazione⁶⁴, si pronuncia il 23 marzo 2017 chiarendo in primo luogo che "l'interesse processuale delle parti ad ottenere una pronuncia del Consiglio di

⁶¹ P. CAVANA, *Benedizioni pasquali, libertà religiosa e scuola laica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2016, 45, 2, pp. 501-517, ivi p. 513.

⁶² F. MARCHESE RAGONA, *Basta con le solite lobby che censurano i cristiani*, in *Il Giornale*, 7 marzo 2015; B. PERSICHELLA, *Governo e Pd contro il Tar laico. Benedizioni, il Pd boccia il Tar Il ministero pronto a fare ricorso*, in *Corriere di Bologna*, 12/2/2016.

⁶³ Istanza accolta dal Cons. Stato, sez. VI, con il Decreto n. 763 del 2016. Tale Decreto ha disposto l'inibizione temporanea della sentenza appellata ritenendo esistente l'estrema gravità e urgenza di cui agli artt. 56 e 98 c. p. a.

⁶⁴ Si deve precisare che alla data dell'adozione del Decreto n. 763 del 2016 i provvedimenti impugnati innanzi al Tar di Bologna (autorizzazioni alla celebrazione delle benedizioni pasquali del marzo 2015), non essendo stati all'epoca sospesi, hanno avuto regolare esecuzione. Inoltre, la sentenza di annullamento ad opera del Tar di Bologna è stata sospesa dal Consiglio di Stato in via cautelare con il decreto presidenziale 7 marzo 2016 n.763. Ciò nonostante in occasione della successiva Pasqua del 2016 l'Amministrazione scolastica dell'Istituto comprensivo 20 di Bologna ha deliberato nel senso di non concedere i locali per lo svolgimento della benedizione.

Stato nella controversia ha ormai carattere soltanto morale, dato che l'eventuale annullamento ora per allora degli atti qui impugnati non potrebbe avere altro risultato, se non quello implicito di costituire anche un precedente, non essendo stata presentata alcuna altra domanda accessoria oltre quella di annullamento".

Nel merito il Consiglio di Stato, ricordando che "la benedizione pasquale è un rito religioso, rivolto all'incontro tra chi svolge il ministero pastorale e le famiglie o le altre comunità, nei luoghi in cui queste risiedono, caratterizzato dalla brevità e dalla semplicità, senza necessità di particolari preparativi" e che "il fine di tale rito, per chi ne condivide l'intimo significato e ne accetta la pratica, è anche quello di ricordare la presenza di Dio nei luoghi dove si vive o si lavora, sottolineandone la stretta correlazione con le persone che a tale titolo li frequentano", ha ritenuto che la benedizione pasquale non avrebbe alcun senso nei soli locali senza la presenza degli appartenenti alle relative comunità di credenti né avrebbe senso se avvenisse in altri luoghi.

Così, può ragionevolmente chiedersi che questo sia svolto "nelle scuole, alla presenza di chi vi acconsente e fuori dall'orario scolastico, senza che ciò possa minimamente ledere, neppure indirettamente, il pensiero o il sentimento, religioso o no, di chiunque altro che, pur appartenente alla medesima comunità, non condivide quel medesimo pensiero e che dunque, non partecipando all'evento, non possa in alcun senso sentirsi leso da esso".

Del resto, i giudici di Palazzo Spada, che si domandano «come sia possibile che un (minimo) impiego di tempo sottratto alle ordinarie attività scolastiche, sia del tutto legittimo o tollerabile se rivolto a consentire la partecipazione degli studenti ad attività "parascolastiche" diverse da quella di cui trattasi, ad esempio di natura culturale o sportiva, o anche semplicemente ricreativa, mentre si trasformi, invece, in un non consentito dispendio di tempo se relativo ad un evento di natura religiosa, oltretutto rigorosamente al di fuori dell'orario scolastico», precisano che, per un elementare principio di non discriminazione, non può attribuirsi alla natura religiosa di un'attività una valenza negativa tale da renderla vietata o intollerabile unicamente perché espressione di una fede religiosa, mentre, se non avesse tale carattere, sarebbe ritenuta ammissibile e legittima.

Rigettando la distinzione avanzata fra atti di culto e attività culturali proposta dal Tar di Bologna, si chiarisce che la benedizione pasquale nelle scuole, che non può incidere sullo svolgimento della didattica e della vita scolastica proprio come tutte le altre attività parascolastiche, non potendo subire un trattamento

deteriore rispetto ad altre diverse attività parascolastiche, giacché non vi è nell'ordinamento alcun divieto di autorizzare lo svolgimento nell'edificio scolastico (in orario extrascolastico e assicurando la libera partecipazione) attività di tipo religioso, può essere legittimamente programmata o autorizzata dai competenti organi di autonomia (che l'art.10 del D.Lgs. del 1994, n. 297 riconosce nel Consiglio di Circolo o di Istituto) delle singole scuole che, ex articolo 96, quarto comma, del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, possono utilizzare i loro locali fuori dall'orario del servizio scolastico per attività che realizzino la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile (tra le quali deve ricomprendersi anche quelle rivolte alla realizzazione di un culto religioso).

Dunque, per il Consiglio di Stato, non risultando fondati i motivi attinenti all'incompetenza, alle denunciate violazioni di legge, al difetto di motivazione ed all'eccesso di potere, i provvedimenti impugnati dai ricorrenti di primo grado appaiono legittimi poiché, pur confermando il principio della laicità dello Stato, l'art. 20, nello stabilire che «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative (...) per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività», pone un divieto di un trattamento deteriore, sotto ogni aspetto, delle manifestazioni religiose in quanto tali.

Tale articolo, strettamente connesso sia al principio di inviolabilità della persona nei suoi diritti fondamentali (art. 2 Cost.) sia al precetto disciplinato dall'art. 21 che riconosce a "tutti" di manifestare "liberamente" il proprio pensiero⁶⁵, acquista così, contemplando un'ulteriore garanzia di libertà, particolare rilievo e completa il quadro dell'ordinamento costituzionale dei rapporti tra Stato e Chiesa rispetto agli articoli 7, 8, 19. Se questi ultimi garantiscono la posizione della Chiesa Cattolica, delle altre confessioni religiose e la libertà religiosa di tutti in ogni forma, l'articolo 20, che rappresenterebbe «un evidente svolgimento dell'articolo 3 comma 1 per quanto riguarda le formazioni sociali», e che vuole garantire la facoltà dei singoli e delle confessioni religiose a dar vita ad enti, associazioni e a istituzioni aventi carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto, mira a rafforzare, nello

⁶⁵ C. MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, Padova, Cedam, 1952, pp. 92-93; A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 Cost.*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1952, pp. 406 ss.; G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1988, p. 120; G. LEZIROLI, *Aspetti della libertà religiosa nel quadro dell'attuale sistema tra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 228 ss.; P. G. CARON, *Libertà ed uguaglianza religiosa nell'art. 20 cost.*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1959, pp. 48 ss.

stesso tempo, la libertà religiosa e ad estendere il principio di uguaglianza garantendo, così, quegli aspetti della libertà religiosa e dell'uguaglianza giuridica che potrebbero non risultare protetti da un'interpretazione restrittiva degli articoli 3, 7, 8, 19 della Costituzione⁶⁶.

In questa prospettiva, dunque, il Consiglio di Stato, richiamando anche l'articolo 4 del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 che dispone che le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie e delle finalità generali del sistema (...), riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo ed essendo negli atti impugnati garantita la libertà di partecipare all'evento in orario non scolastico, senz'alcuna forma di contrapposizione con altri credo religiosi o con qualsivoglia diversa ideologia⁶⁷, e ribadendo che "per un elementare principio di non discriminazione, non può attribuirsi alla natura religiosa di un'attività una valenza negativa tale da renderla vietata o intollerabile unicamente perché espressione di una fede religiosa", accoglie l'appello e, per l'effetto, rigetta il ricorso di primo grado.

5. Considerazioni conclusive.

La pronuncia del Consiglio di Stato che ha accolto il ricorso del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, ribaltando la decisione del Tar

⁶⁶ F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 148 ss.; A. AMORTH, *Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 64; M. CONSOLI, *Studi in onore di Arturo Carlo Jemolo*, I, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 1263 ss.; F. FINOCCHIARO, *Commento all'articolo 20 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, Fondato da G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 300-303; F. ONIDA, *L'art. 20 della Costituzione*, in *Rapporti fra Stato e confessioni religiose nella prospettiva di una revisione della Costituzione*, 1996, pp. 105-113; P. DI MARZIO, *Art. 20 della Costituzione, Interpretazione analitica e sistematica*, Giappichelli, Torino, 1999; M. Ricca, *Art. 20 della Costituzione. Anamnesi e prognosi di una norma non inutile*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2002, pp. 1537-1559; A. BETTETINI, *Art. 20 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p. 443; G. CATALANO, *Osservazioni sull'articolo 20 della Costituzione*, in *Studi in onore di Gaetano Zingali*, II, Milano, Giuffrè, p. 354; R. D'ALESSIO, *Commento all'art. 20*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, p. 126; A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 20 Cost.*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1952, p. 406; T. LANDOLFI, *L'art. 20 della Costituzione nel sistema degli enti ecclesiastici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1969, p. 262; F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, introduzioni e note di P. CALAMANDREI, Firenze, La nuova Italia, 1975.

⁶⁷ Come del resto ha sottolineato la Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 334 del 1996, che ha affermato come "in nessun caso il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato".

Emilia Romagna la quale - attraverso una ricostruzione del principio di laicità inteso come equidistanza e imparzialità e, dunque, quale esclusione dalla sfera pubblica del fattore religioso - aveva annullato la delibera con cui un Consiglio di Istituto di Bologna aveva autorizzato la benedizione pasquale nei locali della scuola in orario extrascolastico, si fonda proprio sul presupposto che dal nostro ordinamento, così come dalla giurisprudenza ormai consolidata, emerge un principio di laicità che "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"⁶⁸.

E' su tale concezione, inclusiva ed aperta, della laicità che, dunque, anche la scuola pubblica deve essere vista come luogo di incontro e inclusione sociale dove «educare gli alunni alla massima possibile indipendenza da ogni preconcetto non dimostrato», abituando gli alunni ad un approccio critico e non dogmatico sostituendo «all'intolleranza settaria il rispetto di tutte le opinioni sinceramente professate»⁶⁹, in virtù anche del fatto che "l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo" deve porsi anche al "servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini"⁷⁰.

Pertanto, il richiamo ad un principio di laicità dello Stato, inteso come necessaria separazione tra le funzioni istituzionali, aperte a tutti, così come il *discrimen* tra un atto culturale ed uno culturale, non possono ritenersi di natura tale da rappresentare un limite al diritto di libertà religiosa e da generare, così, effetti potenzialmente discriminanti e da determinare nuove forme di intolleranza religiosa.

Il Consiglio di Stato, con questa pronuncia, affrontando una delle questioni oggi più controverse quale è quella della rilevanza pubblica delle religioni, afferma chiaramente che la scuola pubblica deve essere luogo di promozione culturale, sociale e civile aperto all'apporto di tutte le componenti della società e che spetta agli organi interni della scuola, nell'esercizio della loro autonomia,

⁶⁸ Corte Cost., sentenza 12 aprile 1989, n. 203.

⁶⁹ G. SALVEMINI, *Che cos'è la laicità* (1907), in ID., *Opere*, V, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. BORGHI, B. FINOCCHIARO, Milano, Feltrinelli, 1966, pp. 881 ss.

⁷⁰ Corte Cost., sentenza 12 aprile 1989, n. 203.

individuare legittimamente quelle attività che possano favorire il carattere pluralista della scuola⁷¹ e che non impediscano l'esercizio della libertà religiosa. Rispondere, dunque, ad una legittima istanza di esercizio di libertà religiosa espressa dalle varie componenti della comunità scolastica, che nel caso di specie si concretizza nel compimento di una pratica religiosa senza effetti discriminatori per gli altri alunni, appare, secondo la ricostruzione offerta dal Consiglio di Stato, assolutamente legittimo poiché, al contrario, il divieto enunciato dal Tar emiliano di compiere all'interno della scuola pubblica qualsiasi rito religioso, anche in orario extrascolastico, porta con sé un'assolutizzazione ed una strumentalizzazione del principio di laicità che mortifica indebitamente la funzione della scuola come luogo di partecipazione e di integrazione e favorisce, inevitabilmente, una forma di pluralismo difettivo, antagonistico e privo di una necessaria componente relazionale.

Indubbiamente, oggi, la metamorfosi in senso multiculturale e multireligioso delle società contemporanea, così come la «perdita di coordinate di riferimento culturale e sovrapposizioni repentine di novità»⁷², favoriscono un clima di perenne rivendicazione del principio di laicità e del diritto di libertà di religione che rende particolarmente vulnerabili tutte le istituzioni pubbliche che faticano a dare risposte alle varie richieste identitarie, alimentando, così, le rivendicazioni di diversi e contrapposti paradigmi identitari/culturali⁷³.

La soluzione a questo *empasse* non può risiedere in una chiusura degli spazi pubblici alla religione, vista solo come "affare privato", in ragione di un principio di laicità inteso come limite assoluto e invalicabile alla libertà religiosa.

⁷¹ In tal senso si muove anche la nostra legislazione pattizia con le confessioni acattoliche. *Cfr.* Art. 10, legge n. 449 del 1984; Art. 12, legge n. 516 del 1988; ; art. 11, terzo comma, legge 8 marzo 1989, n. 101; art. 9, legge n. 116 del 1995; art. 10, secondo comma, legge 29 novembre 1995, n. 520; Art. 7, quarto comma, legge n. 126 del 2012; art. 12, terzo comma, legge n. 127 del 2012; art. 10, secondo comma, legge n. 128 del 2012; art. 6, secondo comma, legge 31 dicembre 2012, n. 245; ; art. 6, terzo comma, legge 31 dicembre 2012, n. 246.

⁷² M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013, p. 195.

⁷³ Sul tema si rinvia a M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, 2012; M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013; M. RICCA, *Il tradimento delle immagini tra Kirpan e transazioni interculturali. Cultura vs. competenza culturale nel mondo del diritto*, in «Rivista dell'Associazione italiana di studi semiotici: EC», www.wc-aiss.it (2013), pp. 1-31; M. RICCA, *Riace, il futuro è presente. Naturalizzare "il globale" tra immigrazione e sviluppo interculturale*, Bari, Dedalo, 2010. M. RICCA, *Oltre Babele, codici per una democrazia interculturale*, Bari, Dedalo, 2008; M. RICCA, *Dike meticcica. Rotte di diritto interculturale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

Una simile ricostruzione sarebbe assai poco lungimirante poiché escluderebbe di fatto all'interno della dimensione pubblica qualsiasi iniziativa di dialogo interreligioso. La risposta, piuttosto, deve passare sia per l'affermazione che la sfera pubblica va intesa come uno spazio nel quale vivono e si incontrano differenti identità e differenti appartenenze etniche, religiose e culturali e dove l'affermazione del diritto di libertà religiosa, quale diritto fondamentale costituzionalmente garantito ed assicurato anche all'interno delle istituzioni pubbliche, sia attraverso una sana lettura del principio di laicità, inteso non come limite ma come garanzia "per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"⁷⁴, che permetta di intraprendere un percorso di reciproca conoscenza ed accettazione capace di comporre l'imperativo dell'uguaglianza con le istanze al rispetto della diversità.

Del resto, il fattore religioso è per sua natura anche un fatto di rilevanza pubblica⁷⁵ e la rivendicazione di una sua presenza nello spazio pubblico è perfettamente in linea con il diritto di libertà religiosa quale libertà di professare la fede, di farne propaganda, di esercitarla non solo in privato ma anche nella sfera pubblica.

Come giustamente ha affermato Benedetto XVI, «la libertà religiosa, come ogni libertà, pur muovendo dalla sfera personale, si realizza nella relazione con gli altri. Una libertà senza relazione non è libertà compiuta. Anche la libertà religiosa non si esaurisce nella sola dimensione individuale, ma si attua nella propria comunità e nella società, coerentemente con l'essere relazionale della persona e con la natura pubblica della religione»; dunque, «oscurare il ruolo pubblico della religione significa generare una società ingiusta, poiché non proporzionata alla vera natura della persona umana»⁷⁶.

Allora il principio di laicità, che come ha affermato la Corte Costituzionale consente di affermare che "la tutela della libertà religiosa non si risolve nell'esclusione totale dalle istituzioni scolastiche di tutto ciò che riguarda il credo confessionale della popolazione, purché l'attività formativa degli studenti si giovi della conoscenza di simili fenomeni se ed in quanto fatti culturali"⁷⁷, non può essere inteso, sulla base di una incerta e "scivolosa" distinzione tra

⁷⁴ Corte cost., sentenza n. 203 del 1989.

⁷⁵ Cfr. *ex plurimis* J. HABERMAS, *Tra scienza e fede*, trad. it. di M. CARPITELLA, Roma-Bari, Laterza, 2006.

⁷⁶ BENEDETTO XVI, *Messaggio per la giornata della Pace* 2011, n. 6 consultabile sul sito internet: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20101208_xliv-world-day-peace_it.html

⁷⁷ Corte Cost., sentenza n. 203 del 1989

conoscenza del fatto religioso e partecipazione al rito ovvero, tra un evento culturale e quello culturale, come limite capace, paradossalmente, di impedire che all'interno delle istituzioni pubbliche vi sia il legittimo esercizio da parte degli utenti, genitori ed alunni proprio di quella libertà fondamentale costituzionalmente garantita quale è il diritto alla libertà religiosa.

La laicità, «principio perennemente in crisi, se non altro perché perennemente alla ricerca della definizione più adeguata al proprio statuto»⁷⁸, inteso come «strategia in grado di integrare le proiezioni dell'esperienza religiosa nel lessico dell'uguaglianza giuridica»⁷⁹ e «come "attenzione" e "pari tutela" dello Stato nei confronti del fenomeno religioso»⁸⁰, diviene il collante tra le opposte tendenze, il denominatore comune valido e applicabile a tutti i gruppi.

La laicità riscopre, dunque, il suo valore e viene chiamata ad adempiere a una funzione di educazione alla convivenza quale «strumento e metodo insostituibile di governo di una società che vuole essere portatrice di valori di libertà e sceglie di non indulgere nella realizzazione di enclaves in nome di un malinteso diritto di libertà, del rispetto delle radici e dei valori culturali, delle credenze religiose di un'etnia o di un popolo»⁸¹. Lo Stato laico deve, quindi, porsi come punto di convergenza delle diverse ideologie, senza assumerne alcuna come propria. In questo senso esso è neutrale. Neutralità che, a sua volta, non deve essere intesa in senso negativo ma, piuttosto, in una dimensione positiva quale capacità continua di impedire la prevaricazione di determinate concezioni e il loro imporsi esclusivo su tutte le altre. Così, lo Stato può garantire che le scelte collettive, specialmente quelle che non appaiono

⁷⁸ F. D'AGOSTINO, *Il problema della laicità nell'esperienza contemporanea*, in J. GOTI ORDENANA, *Secularizacion y laicidad en la experiencia democrática moderna: jornada de estudio*, San Sebastian, Libreria Carmelo, 1996, p. 31; cfr. L. GUERZONI, *Il principio di laicità tra società civile e Stato*, in M. TEDESCHI, *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Catanzaro, Soveria Mannelli, 1996, p. 60; G. CASUSCELLI, *La laicità e le democrazie: la laicità della Repubblica democratica secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechurchese.it), ora in *Quad. dir. pol. Eccl.*, 2007, p. 172.

⁷⁹ M. RICCA, *Dike meticcica. Rotte di diritto interculturale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 104.

⁸⁰ G. PINO, *Libertà religiosa e società multiculturale*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 157-188, *ivi* p. 158

⁸¹ G. CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica*, marzo 2007.

come moralmente neutre, avvengano attraverso un procedimento di decisione pubblica e, dunque, in forma dialogica⁸².

La laicità, in fondo, significa anche tolleranza e capacità di farsi portavoce di un credo, consapevoli dell'esistenza legittima di altri⁸³. In questa prospettiva, assieme alla laicità⁸⁴, è normale anche una riproposizione del principio di tolleranza⁸⁵, da non intendersi come concessione del potere costituito o del gruppo dominante quanto, piuttosto, riacquistando «la sua valenza in quanto [...] paradigma di valutazione e controllo della regola democratica della convivenza pacifica»⁸⁶, come disponibilità⁸⁷ a mettere in discussione le proprie convinzioni e a non vedere nell'altro un nemico, ma un interlocutore.

⁸² Cfr. F. RIMOLI, voce *Laicità*, in *Enc. Giur., Vol. XVIII*, Roma, Treccani, 1990, pp. 3-5; F. RIMOLI, *Democrazia, pluralismo, laicità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

⁸³ C. MAGRIS, *Laicità e religione*, in G. PRETEROSSO (a cura di), *Le ragioni dei laici*, Roma- Bari, Laterza, 2005, pp. 109 ss.; L'uomo tollerante non è più il portatore di una verità assoluta, ha ormai raggiunto una visione "problematica della verità" che lo rende aperto e disponibile al dialogo. Così R. GATTI, voce *Tolleranza* in *Dizionario delle idee politiche*, a cura di E. BERTI, G. CAMPANINI, Roma, Ave, 1993, p. 917.

⁸⁴ La laicità diviene il collante tra le opposte tendenze, il denominatore comune valido e applicabile a tutti i gruppi. La laicità riscopre, dunque, il suo valore e viene chiamata ad adempiere a una funzione di educazione alla convivenza quale «*strumento e metodo insostituibile di governo di una società che vuole essere portatrice di valori di libertà e sceglie di non indulgere nella realizzazione di enclaves in nome di un malinteso diritto di libertà, del rispetto delle radici e dei valori culturali, delle credenze religiose di un'etnia o di un popolo*»: Così G. CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica*, marzo 2007. Cfr. anche M. L. LANZILLO, *Tolleranza*, Bologna, Il Mulino, 2001; M. D'ARIENZO, *Attualità della tolleranza*, in *Dir. Eccl.*, 2004, I, p. 508.

⁸⁵ Per molto tempo l'Occidente ha messo da parte il concetto di tolleranza poiché, nelle società, le varie differenze ideologiche e culturali dei vari gruppi minoritari, essendo riconducibili comunque ad un complesso di principi e valori condivisi, non compromettevano gli equilibri sociali [Cfr. A. E. GALEOTTI, *La tolleranza. Una proposta pluralista*, Napoli, Liguori, 1994, p. 9]. L'avvento di gruppi alloctoni e portatori di un complesso valoriale in nessun modo ricollegabile a quello della comunità ospitante ha riportato in auge il concetto di tolleranza. Infatti «*più le nostre società diventano multiculturali, più la tolleranza riacquista la sua funzione primaria di regolatrice delle frizioni interreligiose ed interculturali, estende i suoi campi d'applicazione e diviene non solo un criterio di ordine etico, ma un principio giuridico necessario ad assicurare un'armoniosa convivenza tra le culture diverse*». Così S. FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 41; cfr. anche il Preambolo alla Dichiarazione dei principi sulla tolleranza dell' Unesco del 1995.

⁸⁶ M. D'ARIENZO, *Attualità della tolleranza*, in *Dir. Eccl.*, I, 2004, p. 498 ss.; cfr. M. L. LANZILLO, *Tolleranza*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁸⁷ Il principio di ragionevolezza su cui si fonda la tolleranza necessita di reciproca disponibilità tra le parti che debbono essere, quantomeno, propense ad ascoltare le ragioni altrui. Cfr. K. POPPER, *Congetture e confutazioni*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 604.