



# CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **203/1989**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

**Presidente SAJA - Redattore**

Udienza Pubblica del **07/03/1989** Decisione del **11/04/1989**

Deposito del **12/04/1989** Pubblicazione in G. U. **19/04/1989**

Norme impugnate:

Massime: **12886 12887**

Atti decisi:

## **Massima n. 12886**

### ***Titolo***

SENT. 203/1989 A. CONCORDATO - ACCORDO E PROTOCOLLO ADDIZIONALE MODIFICATIVI - SINDACATO DELLA CORTE PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI SUPREMI DELL'ORDINAMENTO - (LIBERTA' RELIGIOSA, PRINCIPIO DI LAICITA') - AMMISSIBILITA'. - LEGGE 25 MARZO 1985 N. 121, ART. 9, NUMERO 2. PROTOCOLLO ADDIZIONALE PUNTO 5, LETT. B), NUMERO 2. - COST., A R T T . 2 , 3 E 1 9 .

### ***Testo***

Le disposizioni del Concordato, pur godendo della particolare copertura costituzionale fornita dall'art. 7 ben possono essere soggette al sindacato della Corte ove sia denunciato il loro contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. In particolare, nella specie, gli artt. 3 e 19 Cost. vengono in evidenza come valori di libert  religiosa specificando il duplice divieto che i cittadini siano discriminati per motivi di religione e che il pluralismo religioso limiti la libert  negativa di non professare alcuna religione. Tali valori inoltre concorrono con altri (artt. 7, 8 e 20 Cost.) a strutturare il principio supremo della laicit  dello Stato - uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Costituzione - che trova la sua enunciazione nell'art. 1 del Protocollo addizionale. cfr. S.nn. 30/1971; 12/1972; 175/1973; 1/1977; 18/1982; 1170/1984; 1146/1988. - c f r . O . n . 9 1 4 / 1 9 8 8 .

## **Parametri costituzionali**

Costituzione art. 2

Costituzione art. 3

Costituzione art. 19

## **Riferimenti normativi**

legge 25/03/1985 n. 121 art. 9 n.5

**Massima n. 12887**

***Titolo***

SENT. 203/1989 B. CONCORDATO - ACCORDO E PROTOCOLLO ADDIZIONALE MODIFICATIVI - INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA - OMESSA PREVISIONE DI FACOLTATIVITA' - DISCRIMINAZIONE IN DANNO DEGLI STUDENTI NON AVVALENTISI - NON FONDATEZZA DELLA QUESTIONE NEI SENSI DI CUI IN MOTIVAZIONE. - LEGGE 25 MARZO 1985 N. 121, ART. 9, NUMERO 2. PROTOCOLLO ADDIZIONALE PUNTO 5, LETT. B), NUMERO 2. - COST., ARTT. 2, 3 E 19.

***Testo***

In virtu' della sua forma di Stato laico, la Repubblica impartisce l'insegnamento della religione cattolica sulla base del valore formativo di una cultura religiosa che sottende il pluralismo e dell'acquisizione dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico del popolo italiano, nonche` con modalita' compatibili con le altre discipline scolastiche. A tale risultato perviene la seconda proposizione dell'art. 9, numero 2, L. n. 121 del 1985, garantendo un nuovo diritto soggettivo senza precedenti in materia: di scelta se avvalersi o non avvalersi del predisposto insegnamento della religione cattolica (che ha come titolari i genitori e, per le scuole secondarie superiori, direttamente gli studenti). La terza proposizione della citata norma sancisce la garanzia che la scelta non dia luogo ad alcuna forma di discriminazione. Pertanto la previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno perche` proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica dinanzi al quale si e` chiamati ad esercitare un diritto di liberta' costituzionale non degradabile ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche: solo l'esercizio del diritto di avvalersi crea l'obbligo di frequentare l'insegnamento. Per quanti decidono invece di non avvalersi, l'alternativa e` uno stato di non-obbligo, infatti la previsione di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a condizionare l'esercizio della liberta' costituzionale di religione. (Infondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimita' costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 Cost., dell'art. 9, numero 2, L. 25 marzo 1985 n. 121, e del punto 5, lett. b), relativo Protocollo addizionale, nella parte in cui tali disposizioni cagionerebbero discriminazione a danno degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica, ove non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come meramente facoltativo).

**Parametri costituzionali**

Costituzione art. 2

Costituzione art. 3

Costituzione art. 19

**Riferimenti normativi**

legge 25/03/1985 n. 121 art. 9 n.2

legge 25/03/1985 n. 121 prot.add. p.5.lett.b

**Pronuncia**

## SENTENZA 11-12 APRILE 1989

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del Protocollo addizionale, promosso con ordinanza emessa il 30 marzo 1987 dal Pretore di Firenze nel procedimento civile vertente tra Moroni Anna Maria ed altri e l'Amministrazione della pubblica istruzione, iscritta al n. 575 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visto l'atto di costituzione di Moroni Anna Maria ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1989 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Paolo Barile, Andrea Proto Pisani e Corrado Mauceri per Moroni Anna Maria ed altri e l'Avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

### *RITENUTO IN FATTO*

1. - Con ordinanza del 30 marzo 1987, emessa nel corso del procedimento civile vertente tra Moroni Anna Maria ed altri contro il Ministero della pubblica istruzione, il Pretore di Firenze ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2 del Protocollo addizionale.

Il giudice a quo, in parziale accoglimento delle eccezioni di parte, rileva che l'art. 9, numero 2, della legge n. 121 del 1985 e il punto 5, lettera b), del Protocollo addizionale, qualora non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo, posto al di fuori dell'orario ordinario delle lezioni, dovrebbero essere considerati incostituzionali per violazione dell'art. 19

della Costituzione (che garantisce la libertà di fede religiosa intesa in senso lato e comprensiva di ogni convinzione a tale riguardo, compresa la libertà di non professare ed esercitare alcuna fede e quindi anche la libertà dall'onere della presenza nella scuola o dalla frequenza di insegnamenti alternativi imposto, nell'attuale assetto dell'orario delle lezioni, a chi non ha scelto l'insegnamento religioso); dell'art. 3 della Costituzione (per la discriminazione imposta a carico degli allievi non avvalentisi nei confronti di coloro che hanno prescelto tale insegnamento); ed infine dell'art. 2 della Costituzione (per il danno che l'attuale assetto dell'orario scolastico cagiona ai diritti inviolabili di libero sviluppo della personalità del minore nell'ambito della formazione sociale rappresentata dalla scuola).

2. - Nell'intervento e nella memoria presentata nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto - in difesa del Presidente del Consiglio dei ministri - l'inaammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

a) Sotto il primo profilo si denuncia in primo luogo la lettura antinomica (senza, quindi, una esatta individuazione del thema decidendum) che il giudice a quo dà della disposizione impugnata; in secondo luogo, la mancanza di giurisdizione del giudice remittente in ordine ai provvedimenti organizzatori del servizio scolastico, rispetto ai quali gli interessati vanterebbero solo un interesse legittimo. Infine, secondo l'Avvocatura, che si richiama all'ordinanza di questa Corte n. 914 del 1988, "l'apprezzamento di situazioni contingenti (...) venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione": la Corte costituzionale è, infatti, in questo caso, chiamata a pronunciarsi sull'organizzazione dell'insegnamento religioso e sulle opportunità date a chi ha esercitato il diritto di non avvalersene.

b) Argomentando, poi, per la infondatezza della questione, l'Avvocatura fa riferimento in primo luogo ad una dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri alla Camera dei Deputati il 10 ottobre 1987, in cui si ribadiva, al di là dell'impegno dello Stato ad offrire attività culturali e formative a chi non intendesse avvalersi dell'insegnamento religioso, la facoltà dello studente, "pur nel pieno rispetto del vincolo dell'orario scolastico, di non avvalersi né dell'insegnamento religioso, né degli insegnamenti o delle attività alternative offertegli dalla scuola, ovviamente potendo fruire dei servizi che la scuola mette a sua disposizione". Evidenzia inoltre l'Avvocatura come sia allo studio lo schema di un disegno di legge rivolto a "formalizzare" l'esigenza - già presente nell'attuale organizzazione amministrativa - che nessuno abbia di più o di meno in funzione della scelta operata, nell'esercizio di una facoltà del tutto "coerente con i principi costituzionali ricordati dal giudice a quo". Tale diritto di scelta non è stato certo limitato dalla intesa di cui al punto 5 del Protocollo Addizionale, che, tra l'altro, ha determinato le modalità di organizzazione dell'insegnamento in parola anche in riferimento alla sua collocazione nel quadro degli orari delle lezioni e che ha avuto poi esecuzione col d.P.R. n. 751 del 1985 (che, per la sua natura di atto amministrativo, non sarebbe d'altra parte sindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale). Né la scelta di avvalersi o meno è meno libera per ciò solo che la religione si insegni nell'orario scolastico ordinario, una volta ammesso che lo Stato, coerentemente con i principi superiori dell'ordinamento, possa liberamente scegliere d'impartire nelle sue scuole l'insegnamento religioso.

A parere dell'Avvocatura, poi, l'insegnamento della dottrina cattolica nella scuola statale deve essere valutato sia nel suo aspetto "concordatario" (come obbligo assunto verso la Santa Sede), sia nel suo aspetto extraconcordatario.

Sotto il primo profilo, l'obbligo concordatario di insegnare la religione nelle scuole va costituzionalmente valutato con riguardo ai supremi principi dell'ordinamento cui la Corte costituzionale in materia concordataria fa costante riferimento, data la "copertura" dell'art. 7 della Costituzione. Poiché tra i principi supremi dell'ordinamento non rientra l'esigenza di trattare in modo identico tutte le confessioni

religiose, la preferenza data - nel momento dell'insegnamento - alla religione cattolica (non implicante una pretesa di adesione diversa o superiore rispetto a quella richiesta per qualsiasi altra materia d'insegnamento) non comporta che venga calpestata la libertà dei non-cattolici o violata la loro autonomia di pensiero.

Anche sotto il secondo profilo - quello della possibilità di porre tra le materie di insegnamento la dottrina cattolica a prescindere dall'obbligo concordatario - è da ritenersi, secondo l'Avvocatura, infondato qualunque dubbio di costituzionalità. Infatti, con riguardo all'art. 3, non suona affatto ingiustificata una scelta che privilegia i cattolici, dal momento che tale fede viene professata dalla maggior parte degli italiani.

Infine - ricorda l'Avvocatura - la libertà di fede e quella di pensiero (di cui, rispettivamente, agli artt. 19 e 21 della Costituzione), non traducendosi in un diritto di veto in ordine ad ogni scelta non condivisa, vanno coordinate con le esigenze del sistema costituzionale: lo Stato non limita né conculca tali libertà, non pretendendo adesione ai principi del cattolicesimo e, addirittura, concedendo il diritto di scelta.

3. - Nelle memorie presentate dalla difesa delle parti si insiste per la fondatezza della questione sollevata.

Secondo la difesa, il principio di "non discriminazione" sancito nella legge n. 121, nell'interpretazione datane dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1006 del 1988, comporta la legittimità di obblighi chiaramente discriminatori a carico di chi abbia scelto di non avvalersi della religione cattolica, sicché la dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata non solo non "farebbe cadere" ma anzi "ripristinerebbe la piena parità di diritti tra tutti gli alunni non più discriminati dalla necessità di optare tra un insegnamento confessionale ed altre attività alternative coercitivamente imposte".

Già prima dell'emanazione della legge n. 121 - ricorda la difesa delle parti - lo stesso principio di non discriminazione nell'ambito dell'insegnamento religioso era stato limpidamente enunciato all'art. 9 della legge n. 449 del 1984 (concernente la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese), laddove si chiariva che, per dare reale efficacia all'attuazione del diritto di non avvalersi dell'insegnamento religioso, l'ordinamento scolastico doveva provvedere a che tale insegnamento, nelle classi in cui fossero presenti alunni che avessero dichiarato di non avvalersi, non si svolgesse né "in occasione dell'insegnamento di altre materie" né secondo orari che avessero per detti alunni effetti comunque discriminanti.

La successiva "traduzione" amministrativa delle norme contenute nella legge n. 121 del 1985 ha confermato - secondo la difesa - che l'interpretazione accolta dal Pretore di Firenze e fatta propria dal Consiglio di Stato dà luogo a un sistema di "flagrante discriminazione". Infatti a una prima circolare ministeriale (n. 368 del 20 dicembre 1985) - che correttamente si limitava ad affermare che il rispetto del diritto di non avvalersi implica che la scuola assicuri ai non avvalentisi ogni opportuna attività culturale e di studio, con l'assistenza degli insegnanti, escluse le attività curriculari comuni a tutti gli allievi - seguivano varie circolari applicative (nn. 128, 129, 130 e 131 del 3 maggio 1986) volte ad organizzare genericamente le attività alternative nelle scuole materne, elementari e medie e infine la circolare n. 302 del 29 ottobre 1986 nella quale drasticamente si affermava il principio della obbligatorietà della frequenza delle attività integrative anche per i non avvalentisi.

Annullata (con sentenze nn. 1273 e 1274 del 17 luglio 1987) la circolare ministeriale n. 302 del 1986, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio affermava il diritto dei non avvalentisi di allontanarsi dalla scuola sulla base di una correlativa riduzione del normale orario scolastico. Con le ordinanze nn. 578 e 579 del 28 agosto 1987 il Consiglio di Stato, mentre confermava in parte l'esecutività delle suddette sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sospendeva le stesse decisioni proprio nella parte in cui era stato affermato che i non avvalentisi potessero allontanarsi dalla scuola. Nelle more del giudizio di appello, la circolare n. 284 del 1987 disponeva che, a parziale modifica della circolare n. 302 e ad integrazione della circolare n. 131 del 3 maggio 1986, "per gli alunni che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica né delle attività formative e integrative il genitore o chi esercita la potestà può chiedere di optare

per la semplice presenza nei locali scolastici, senza, peraltro, allontanarsene". Con la sentenza n. 1006 del 1988 il Consiglio di Stato ha quindi definitivamente sancito l'obbligo per i non avvalentisi di frequentare le ore alternative: si è, con tale interpretazione delle leggi n. 121 del 1985 e n. 449 del 1984, creato, secondo la difesa, un insanabile contrasto non solo con fondamentali principi costituzionali, ma anche con "la più corretta lettura della norma neoconcordataria", risultante, tra l'altro, dai lavori preparatori della legge n. 121, di cui la difesa riporta amp/' squarci.

Nell'insistere per la declaratoria di illegittimità costituzionale, la difesa ribadisce che il dettato costituzionale viene violato non dal fatto che nella scuola pubblica s'impartisce l'insegnamento religioso, ma dalla mancata previsione a favore dei non avvalentisi della "possibilità di restare assenti senza per questo essere discriminati", possibilità che "non implicherebbe alcuna violazione (attuale o potenziale) dei diritti degli alunni avvalentisi dell'insegnamento della religione cattolica, ma potrebbe allo stesso tempo efficacemente salvaguardare i diritti degli alunni" non avvalentisi. Naturalmente, precisa la difesa, ciò vale in quanto, in virtù della legge n. 449 del 1984 appare tacitamente abrogata la previgente disciplina della dispensa, prevista dall'art. 6 della legge 24 giugno 1929, n. 1159.

Né, ad avviso della difesa, la fondatezza delle censure sollevate è scalfita dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 914 del 7 luglio 1988; mentre il Tribunale di Milano contestava soltanto il vuoto normativo caratterizzante le attività alternative all'insegnamento religioso, il Pretore di Firenze "contesta le norme neoconcordatarie in quanto suscettibili di portare a un insegnamento religioso non facoltativo. Ciò che interessa, in questo giudizio, non è (...) la deficitaria organizzazione delle attività alternative; ma sono, al contrario, le palesi violazioni che da questa organizzazione derivano per i diritti fondamentali dei non avvalentisi". Sul punto la difesa richiama la motivazione della decisione di inammissibilità dell'eccezione sollevata dal Tribunale di Milano in cui si sottolinea che la medesima si configura come una "generalizzata censura delle carenze organizzative conseguenti all'attuazione che le norme impugnate avrebbero ricevuto da una serie di disposizioni amministrative" e che "l'apprezzamento di situazioni contingenti - anche se per più versi criticabili - venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione". A differenza della questione sollevata dal Tribunale di Milano - conclude la difesa - la questione ora all'esame della Corte costituzionale investe non le "carenze organizzative" ma la stessa "organizzazione" dell'ora alternativa.

### *CONSIDERATO IN DIRITTO*

1. - Il Pretore di Firenze, con ordinanza del 30 marzo 1987 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 settembre 1988, R.O. n. 575/1988), solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede) e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del suddetto Protocollo addizionale, nel dubbio ch'essi causerebbero discriminazione a danno degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica "ove non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo".

2. - Prima di passare al merito, occorre prendere in esame le tre eccezioni di inammissibilità opposte per il Presidente del Consiglio dei ministri dall'Avvocatura dello Stato: a) natura ancipite dell'ordinanza di rimessione; b) difetto di giurisdizione del Pretore in ordine a provvedimenti organizzatori del servizio scolastico; c) improponibilità nel giudizio costituzionale dell'apprezzamento di situazioni contingenti verificatesi in fase di prima e incompleta applicazione della normativa.

L'eccezione sub a) non è nella specie accoglibile, perché il giudice a quo, prospettando anche l'effetto discriminante a danno degli studenti avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica, precisa, proprio per la descritta reciprocità di effetti discriminatori, il thema decidendum, se l'insegnamento di religione cattolica, compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto nella normativa di fonte pattizia, sia o non causa di discriminazione.

Quanto al punto b), versandosi in materia di diritto soggettivo, qual è il diritto di avvalersi o di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica, non è contestabile la giurisdizione del giudice ordinario, né può assumere rilevanza in questa sede il possibile contenuto del provvedimento di urgenza che il giudice a quo potrebbe adottare.

Per il punto c), il criterio ancor recentemente ribadito da questa Corte (ordinanza n. 914 del 1988) che "l'apprezzamento di situazioni contingenti (...) venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione", non è applicabile allo status quaestionis, essendo nel frattempo intervenuta pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza n. 1006 del 1988) con l'effetto di consolidare l'assetto organizzatorio scolastico che si lamenta causa di discriminazione a danno di studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica, obbligati alla frequenza di insegnamenti o di attività alternative.

3. - Questa Corte ha statuito, e costantemente osservato, che i principî supremi dell'ordinamento costituzionale hanno "una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare copertura costituzionale fornita dall'art. 7, secondo comma, della Costituzione, non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai principî supremi dell'ordinamento costituzionale (v. sentenze n. 30 del 1971, n. 12 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977 e n. 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della C.E.E. può essere assoggettata al sindacato di questa Corte in riferimento ai principî fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (v. sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984)" (cfr. sentenza n. 1146 del 1988).

Pertanto la Corte non può esimersi dall'estendere la verifica di costituzionalità alla normativa denunciata, essendo indubbiata di contrasto con uno dei principî supremi dell'ordinamento costituzionale, dati i parametri invocati, artt. 2, 3 e 19. In particolare, nella materia vessata gli artt. 3 e 19 vengono in evidenza come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione.

4. - I valori richiamati concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.

Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, 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. Il Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede esordisce, in riferimento all'art. 1, prescrivendo che "Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano", con chiara allusione all'art. 1 del Trattato del 1929 che stabiliva: "L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del regno del 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato".

La scelta confessionale dello Statuto albertino, ribadita nel Trattato lateranense del 1929, viene così anche formalmente abbandonata nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana.

5. - Per intendere correttamente a qual titolo e con quali modalità sia conservato l'insegnamento di religione cattolica nelle scuole dello Stato non universitarie entro un quadro normativo rispettoso del principio supremo di laicità, giova esaminare le proposizioni che compongono il testo del denunciato art. 9, numero 2, della legge n. 121 del 1985.

Nella prima proposizione ("La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado") sono individuabili quattro dati significativi: 1) il riconoscimento del valore della cultura religiosa; 2) la considerazione dei principi del cattolicesimo come parte del patrimonio storico del popolo italiano; 3) la continuità di impegno dello Stato italiano nell'assicurare, come precedentemente all'Accordo, l'insegnamento di religione nelle scuole non universitarie; 4) l'inserimento di tale insegnamento nel quadro delle finalità della scuola.

I dati sub 1), 2) e 4) rappresentano una novità coerente con la forma di Stato laico della Repubblica italiana.

Con l'art. 36 del Concordato del 1929 ("L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. E perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato") lo Stato definiva l'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma della tradizione cattolica, "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica". La formula "fondamento e coronamento" era apparsa nel regio decreto 1° ottobre 1923, n. 2185, all'art. 3, ed era limitata alla istruzione elementare. Dopo il complesso dibattito dell'età giolittiana e del primo dopoguerra, si ripristinava l'insegnamento obbligatorio di religione cattolica nelle scuole elementari, con quella formula dettata dal Ministro della pubblica istruzione Giovanni Gentile, che intendeva la religione fase preparatoria dell'educazione, philosophia minor della mente infantile, destinata ad essere superata nella maturazione successiva. La formula sarà ripetuta, in identico contesto, dall'art. 25 del regio decreto 22 gennaio 1925, n. 432 e dall'art. 27 del regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577.

6. - Nella vicenda dello Stato risorgimentale, la legge Casati del 1859, stabilì l'insegnamento obbligatorio di religione cattolica nei ginnasi e licei (art. 193), negli istituti di istruzione tecnica (art. 278), nelle scuole elementari (artt. 315, 325); fino alle minuziose disposizioni degli artt. 66, 67, 68 e 183 del regio decreto 24 giugno 1860, n. 4151 (Regolamento per le scuole normali e magistrali degli aspiranti maestri e delle aspiranti maestre). Significativa l'endiadi "La religione e la morale" con cui era indicata la prima delle nove materie di insegnamento nelle scuole normali governative elencate nell'art. 1 del regio decreto 9 novembre 1861, n. 315 (Regolamento per le scuole normali e magistrali e per gli esami di patente dei maestri e delle maestre delle scuole primarie), così come ancora la collocazione al primo posto di "catechismo e storia sacra" tra le materie obbligatorie per gli esami sia scritti sia orali, nell'art. 22 dello stesso Regolamento.

Con legge 23 giugno 1877, n. 3918 (Legge che modifica l'ordinamento dei licei, dei ginnasi e delle scuole tecniche), l'ufficio di direttore spirituale in dette scuole è abolito (art. 1); la legge 15 luglio 1877, n. 3961 (Legge sull'obbligo dell'istruzione elementare), introduce nel corso elementare inferiore "le prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino", materia estesa dieci anni dopo ai due gradi dell'insegnamento elementare dall'art. 1 del regio decreto 16 febbraio 1888, n. 5292 (Regolamento unico per l'istruzione elementare), che all'art. 2 stabilisce, in sintomatica correlazione con il disposto dell'art. 1, che



l'insegnamento religioso, fin allora obbligatorio, sarà fatto impartire solo "a quegli alunni, i cui genitori lo domandino". Codesto sistema, della religione a domanda dei genitori, sarà confermato nei due regolamenti generali per l'istruzione elementare del 1895 (art. 3 del regio decreto 9 ottobre 1895, n. 623) e del 1908 (art. 3 del regio decreto 6 febbraio 1908, n. 150). Quest'ultima norma, al secondo comma, prevedeva finanche l'insegnamento religioso "a cura dei padri di famiglia che lo hanno richiesto", quando la maggioranza dei consiglieri comunali non credesse di ordinarlo a carico del Comune.

7. - Esaurito il ciclo storico, prima, della strumentale utilizzazione della religione come sostegno alla morale comune, poi della opposizione positivistica tra religione e scienza, quindi della eticità dello Stato totalitario, allontanati gli ultimi relitti della contesa risorgimentale tra Monarchia e Papato, la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l'insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al "patrimonio storico del popolo italiano".

Il genus ("valore della cultura religiosa") e la species ("principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano") concorrono a descrivere 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, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini.

L'insegnamento della religione cattolica sarà impartito, dice l'art. 9, "nel quadro delle finalità della scuola", vale a dire con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche.

8. - La seconda proposizione dell'art. 9, numero 2, della legge n. 121 del 1985 ("Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento") è di gran lunga la più rilevante dal punto di vista costituzionale.

Vi si richiama, in tema di insegnamento della religione cattolica, il rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, che trovano tutela nella Costituzione della Repubblica rispettivamente agli artt. 19 e 30.

Ma dinanzi ad un insegnamento di una religione positiva impartito "in conformità alla dottrina della Chiesa", secondo il disposto del punto 5, lettera a), del Protocollo addizionale, lo Stato laico ha il dovere di salvaguardare che non ne risultino limitate la libertà di cui all'art. 19 della Costituzione e la responsabilità educativa dei genitori di cui all'art. 30.

Torna qui la logica strumentale propria dello Stato-comunità che accoglie e garantisce l'autodeterminazione dei cittadini, mediante il riconoscimento di un diritto soggettivo di scelta se avvalersi o non avvalersi del predisposto insegnamento della religione cattolica.

Tale diritto ha come titolari i genitori e, per le scuole secondarie superiori, direttamente gli studenti, in base all'art. 1, punto 1, della legge 18 giugno 1986, n. 281 (Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori).

Siffatta figura di diritto soggettivo non ha precedenti in materia.

Nella legge Casati del 1859, all'art. 222, per i ginnasi e i licei era prevista la dispensa "dal frequentare l'insegnamento religioso e dall'intervenire agli esercizi che vi si riferiscono" per gli alunni acattolici o per quelli "il cui padre, o chi ne fa legalmente le veci, avrà dichiarato di provvedere privatamente all'istruzione religiosa dei medesimi".

L'art. 374 della stessa legge riconosceva la dispensa per gli allievi delle scuole pubbliche elementari "i cui parenti avranno dichiarato di prendere essi stessi cura della loro istruzione religiosa".

Nel 1865, con il regio decreto n. 2498 del 1° settembre (Regolamento per le scuole mezzane e secondarie del Regno), all'art. 61 si disponeva: "Gli alunni debbono assistere alle funzioni religiose, se non hanno ottenuta regolare dispensa dal Preside o Direttore, sopra domanda per iscritto del padre dell'alunno o di chi legalmente lo rappresenta".

Dal 1888, con regio decreto 16 febbraio n. 5292 (Regolamento unico per l'istruzione elementare), l'insegnamento di religione diveniva non più obbligatorio, ma istituibile dai Comuni solo su richiesta dei genitori. Nella restaurazione dell'insegnamento di religione nelle scuole elementari del 1923, ricompariva, all'art. 3 del regio decreto 1° ottobre n. 2185, la esenzione per i fanciulli "i cui genitori dichiarano di volervi provvedere personalmente".

L'art. 112 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297 (Approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare), aggiungeva l'ulteriore onere, per i genitori che chiedevano la dispensa così motivata, di indicare in che modo avrebbero provveduto alla istruzione privata di religione.

Il meccanismo della dispensa perdeva in seguito l'onere della motivazione, estendendosi il regime predisposto per i culti ammessi a tutti gli studenti. L'art. 6 della legge 24 giugno 1929, n. 1159 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi), stabiliva: "I genitori o chi ne fa le veci possono chiedere la dispensa per i proprii figli dal frequentare i corsi di istruzione religiosa nelle scuole pubbliche". (cfr. anche l'art. 23 del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato)).

La legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica), all'art. 2 disponeva, infine: "Sono dispensati dall'obbligo di frequentare l'insegnamento religioso gli alunni, i cui genitori, o chi ne fa le veci, ne facciano richiesta per iscritto al capo dell'istituto all'inizio dell'anno scolastico".

È palese il passaggio da motivazioni proprie dell'età liberale (essere la religione affare privato e l'istruzione religiosa compito elettivamente paterno) a quelle dello Stato etico (essere la religione un connotato dell'identità nazionale da farsi maturare nella scuola di Stato).

Solo con l'Accordo del 18 febbraio 1984 emerge un carattere peculiare dell'insegnamento di una religione positiva: il potere suscitare, dinanzi a proposte di sostanziale adesione ad una dottrina, problemi di coscienza personale e di educazione familiare, per evitare i quali lo Stato laico chiede agli interessati un atto di libera scelta.

Con la terza proposizione dell'art. 9, numero 2, dell'Accordo ("All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione") il principio di laicità è in ogni sua implicazione rispettato grazie alla convenuta garanzia che la scelta non dia luogo a forma alcuna di discriminazione.

Il punto 5, numero 2, del Protocollo addizionale, non contiene disposizione immediata pertinente alla questione di causa e pertanto la fonte della doglianza non è rinvenibile nella normativa impugnata.

9. - La previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche.

Lo Stato è obbligato, in forza dell'Accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento di religione cattolica. Per gli studenti e per le loro famiglie esso è facoltativo: solo l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo.

Per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo. La previsione infatti di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del Protocollo addizionale, sollevata dal Pretore di Firenze con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 aprile 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*