

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 20 dicembre 2016 – 27 marzo 2017, n. 1388

Presidente Santoro – Estensore Pannone

Fatto

In primo grado era stata impugnata la deliberazione n. 50/2015 in data 9 febbraio 2015, con cui il Consiglio d'Istituto dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna aveva concesso l'apertura dei suoi locali scolastici perché si svolgessero le benedizioni pasquali richieste dai parroci del territorio, raccomandando che queste fossero effettuate in orario extra-scolastico e che gli alunni venissero accompagnati dai familiari, o comunque da un adulto col compito di sorvegliarli.

I ricorrenti, "docenti e genitori dell'Istituto comprensivo n. 20, nonché ... soggetti giuridici che per finalità statutaria hanno a cuore la laicità e l'aconfessionalità della scuola pubblica", deducevano:

- violazione di legge, in particolare, degli artt. 2, 3, 7, 19 e 21 Cost; degli artt. 7 e 10 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado); del D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567 (regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche) e dell'art. 9, L. 25 marzo 1985, n. 121; violazione della competenza del Consiglio di Circolo; art. 6, 2° c., lett. d) ed f) del DPR 31 maggio 1974, n. 416 (ora art. 7 e 10, D.lgs. 297/94); eccesso di potere per carenza totale di motivazione;

- eccesso di potere per illogicità, perplessità e contraddittorietà, assumendo 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. Pertanto il suo svolgimento esulerebbe dalle competenze dell'istituzione scolastica, alla quale competerebbero le sole attività suscettibili di far parte dell'offerta formativa affidatale; ciò anche in quanto la collocazione della pratica religiosa al di fuori dell'orario scolastico e senza obbligo di partecipazione degli alunni, pur apparentemente salvaguardando la libertà religiosa dei componenti della comunità scolastica, otterrebbe 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. 25/07/1998 n. 286, testo unico sull'immigrazione; art. 2 d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) e di tutelare diritti fondamentali quali quello alla non discriminazione (artt. 2 e 3 Cost.), alla libertà religiosa (art. 19 Cost.) e di pensiero (art. 21 Cost.).

Denunciavano, inoltre, l'incompetenza del Consiglio di Istituto in quanto, se anche un atto di culto potesse 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).

Lamentavano, poi, l'assenza di motivazione e l'illogicità e contraddittorietà, per l'incertezza delle modalità di attuazione della decisione quanto al locale scolastico interessato, al giorno e all'ora dell'evento, ed a sorveglianza degli alunni.

Successivamente, il Dirigente scolastico dell'Istituto cit. rilasciava la concessione di un locale scolastico ai parroci che l'avevano richiesto, e precisamente alle Parrocchie SS. Trinità, S. Giuliano e S. Maria della Misericordia, perché si svolgessero benedizioni pasquali senza fini di lucro nelle giornate e nei luoghi indicati in apposita convenzione, ed il Consiglio di Istituto individuava le relative date ed i locali presso le tre strutture scolastiche coinvolte.

L'Istituto infine, in data 13 marzo 2015, sottoscriveva con i tre parroci le relative convenzioni. Queste ulteriori determinazioni erano impugnate con motivi aggiunti (violazione dell'art. 96, comma 4 e 6 del T.U. D.lgs. n. 297/94 cit., e dell'art. 50 del regolamento n. 44/2001).

Con la sentenza appellata il ricorso è stato accolto, essendosi affermato, sulla premessa del "principio costituzionale della laicità o non-confessionalità dello Stato", e della "equidistanza e imparzialità rispetto a tutte le confessioni religiose", che "non v'è spazio per 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".

Il primo Giudice ha tra l'altro affermato che "un'invalicabile linea di confine sia a tali fini costituita dalla circostanza che si tratti o meno di un atto di culto religioso", e che nel caso in esame, al contrario, sarebbe stato «autorizzato un vero e proprio rito religioso da compiersi nei locali della scuola e alla presenza della comunità scolastica, sì che non ricorre 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".

Infine, con riferimento alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1°, del D.P.R. n. 567 del 1996, invocata dall'Amministrazione, il primo giudice ha affermato, in relazione alle "iniziative complementari ... negli obiettivi formativi delle scuole" ed alle "iniziative integrative ... finalizzate ad offrire ai giovani occasioni extracurricolari per la crescita umana e civile e opportunità per un proficuo utilizzo del tempo libero", che "le attività di culto religioso attengono alle pratiche di esercizio del credo confessionale di ciascun individuo e restano confinate nella sfera intima dei singoli", aggiungendo che la scuola sarebbe sottratta alla celebrazione di riti religiosi, attinenti unicamente alla sfera individuale di ciascuno e, quindi, estranei ad un ambito pubblico che deve di per sé evitare discriminazioni. Né l'uso dei locali potrebbe ammettersi sulla base dell'art. 96, comma 4 del D.lgs. n. 297/1994 ("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 civile"), poiché tale norma richiede, al successivo comma 6, che si tratti "... di attività che realizzino la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile ...", mentre i "riti religiosi", che attengono alle "pratiche del credo confessionale di ciascun individuo e restano confinate nella sfera intima dei singoli", non avrebbero "rilevanza culturale", nel senso di arricchimento del sapere dei cittadini, ciò che impedirebbe, sempre secondo il primo giudice, di ricondurre le attività di culto religioso tra le "iniziative complementari ed integrative dell'iter formativo degli studenti", di cui all'art. 1, commi 1 e 2 del D.P.R. n. 567/1996.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, insieme con l'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna, propone appello, ritenendo la sentenza censurabile per i seguenti diversi profili, così sintetizzabili.

La concessione in uso dei locali fuori dell'orario scolastico, per lo svolgimento di un atto di culto cui partecipare liberamente e facoltativamente, non sarebbe sufficiente a far venir meno la aconfessionalità della scuola, o a determinare conseguenze discriminatorie nei confronti di altre confessioni religiose, o tantomeno a determinare una lesione dei diritti di libertà di religione, ovvero di non credere in alcuna religione. Il diritto di libertà religiosa, quale aspetto della dignità umana di cui all'art. 2 Cost., fa sì che lo Stato sia tenuto a garantire il "diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune ... perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa" (Corte Cost. n. 334/1996), tenendo conto che nulla potrebbe impedire che una concessione analoga possa essere accordata, ove richiesta, ad appartenenti ad altre confessioni religiose. Né va condiviso, secondo l'appellante, che la benedizione pasquale, quale vero e proprio rito religioso riservato alla sfera individuale dei consociati, non possa contribuire all'arricchimento del patrimonio culturale, civile e sociale della scuola e, quindi, non possa essere compreso tra le previsioni di cui all'art. 961, c. 4 e 6. del d.lgs. n. 297/1994 e art. 1, c. 1, D.P.R. n. 567/1996.

Gli originari ricorrenti si sono costituiti in questo grado di giudizio per resistere con una prima memoria riguardante la trattazione della domanda cautelare, accolta con il decreto presidenziale 7 marzo 2016 n.763 e rinviata al merito, e poi con una seconda memoria del 19 novembre 2016, depositata in vista dell'udienza del 20 dicembre successivo, allorquando la causa, dopo la discussione, è stata trattenuta in decisione. Sostengono in sintesi che le benedizioni sono atti di culto, non aventi alcun contenuto culturale, che non potrebbero tenersi in istituti scolastici pubblici e tantomeno essere autorizzati dai competenti organi, in quanto estranee sia alla didattica che alle iniziative culturali fruite da tutti gli alunni, non essendo oltretutto attività curriculari o extra curriculari o extra scolastiche o comunque di complemento all'offerta formativa della scuola, e pur tuttavia ritenute idonee ad orientare i giovani all'adesione al cattolicesimo, con implicita violazione dell'imparzialità, laicità e aconfessionalità della scuola pubblica.

Diritto

1. È opportuno premettere che i provvedimenti impugnati sono stati adottati a

seguito di apposite istanze, la prima delle quali era stata la lettera 27 dicembre 2014 di tre parroci rivolta al Dirigente scolastico e al Presidente del Consiglio di Istituto dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna, in via Dante, n. 3 (comprendente la scuola primaria Carducci, la scuola primaria Fortuzzi e la scuola secondaria di primo grado Rolandino de' Passeggeri), per chiedere il benestare a celebrare la benedizione pasquale per gli alunni della scuola al termine delle lezioni di uno dei giorni precedenti le vacanze pasquali, radunando gli alunni che volessero parteciparvi in un conveniente locale (salone o palestra).

L'istanza era stata accolta a maggioranza dal Consiglio d'Istituto (verbale del 9 gennaio 2015), con alcune prescrizioni (le benedizioni sarebbero state limitate, all'interno delle scuole primarie, ad orario extra scolastico e alla sola presenza del personale docente, ATA ed amministrativo, senza la presenza dei bambini; all'interno delle scuole Rolandino, ad orario extra scolastico, alla libera presenza anche dei ragazzi che intendessero parteciparvi, sotto la sorveglianza del docente di religione).

Nella successiva seduta del 9 febbraio 2015 era adottata deliberazione n. 50/2015 con la quale il consiglio d'Istituto deliberava a maggioranza, con 13 voti favorevoli, 1 astenuto e 2 contrari, di autorizzare l'apertura dei locali scolastici di tutti e tre i plessi dell'I.C. 20 per le benedizioni pasquali richieste dai parroci del territorio, a condizione che la benedizione pasquale fosse impartita in orario extra scolastico e gli alunni fossero accompagnati dai familiari, o comunque da un adulto in funzione di sorveglianza.

Dopo la presentazione di un primo ricorso al TAR e di un'istanza di autotutela, la dirigente scolastica, con propria determinazione prot. 1754 A/35 del 11 marzo 2015, concedeva un locale scolastico ai parroci che ne avevano fatto specifica richiesta, "per l'espletamento dell'attività di benedizione pasquale senza fini di lucro nelle giornate riportate in apposita convenzione".

Con la deliberazione n. 52/2015 del 12 marzo 2015 l'Amministrazione decideva di aprire i seguenti locali scolastici: Rolandino il 21 marzo ore 13,15 in aula magna; Fortuzzi il 20 marzo ore 16,45 nell'atrio; Carducci il 21 marzo in aula magna. Dopo la stipula delle convenzioni, avvenuta il seguente 13 marzo, le benedizioni erano celebrate nelle date 20 e 21 marzo 2015, come del resto riportato dalla stampa dell'epoca (Resto del Carlino del 21 marzo 2015: "Pasqua, la scuola gioca d'anticipo. La benedizione arriva prima del TAR"; New York Times del 23 marzo 2015; ANSA del 24 marzo 2015).

Da quanto riferito dalle parti, risulta che i provvedimenti impugnati (autorizzazioni alla celebrazione delle benedizioni pasquali del marzo 2015) hanno avuto esecuzione, non essendo stati all'epoca sospesi, ma soltanto successivamente annullati con la sentenza appellata, poi sospesa in via cautelare con il decreto presidenziale 7 marzo 2016 n.763.

Nella successiva Pasqua del 2016, nel corso dell'anno scolastico 2015/2016, l'Istituto comprensivo 20 di Bologna ha nuovamente posto la questione all'o.d.g. della riunione del Consiglio di Istituto del 22 marzo 2016, ma l'Amministrazione scolastica ha deliberato di non concedere i locali per lo svolgimento della benedizione.

Quanto sinora precisato, può chiarire che l'interesse processuale delle parti ad ottenere una pronuncia del Consiglio di 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.

2. Com'è noto, 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.

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.

Non avrebbe senso infatti la benedizione dei soli locali, senza la presenza degli appartenenti alle relative comunità di credenti, non potendo tale vicenda risolversi in una pratica di superstizione.

Tale rito dunque, per chi intende praticarlo, ha senso in quanto celebrato in un luogo determinato, mentre non avrebbe senso (o, comunque, il medesimo senso) se celebrato altrove; e ciò spiega il motivo per cui possa chiedersi che esso si svolga 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.

Deve quindi concludersi che la "benedizione pasquale" nelle scuole non possa in alcun modo incidere sullo svolgimento della didattica e della vita scolastica in generale. E ciò non diversamente dalle diverse attività "parascolastiche" che, oltretutto, possono essere programmate o autorizzate dagli organi di autonomia delle singole scuole anche senza una formale delibera.

3. È appena il caso di rilevare che non può logicamente attribuirsi al rito delle benedizioni pasquali, con le limitazioni stabilite nelle prescrizioni annesse ai provvedimenti impugnati, un trattamento peggiore rispetto ad altre diverse attività "parascolastiche" non aventi alcun nesso con la religione, soprattutto ove si tenga conto della volontarietà e della facoltatività della partecipazione nella prima ipotesi, ma anche che nell'ordinamento non è rinvenibile alcun divieto di autorizzare lo svolgimento nell'edificio scolastico, ovviamente fuori dell'orario di lezione e con la più completa libertà di parteciparvi o meno, di attività (ivi inclusi gli atti di culto) di tipo religioso.

Ed ancora, c'è da chiedersi come sia possibile che un (minimo) impiego di tempo sottratto alle ordinarie e le 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.

Va aggiunto 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.

Del resto, la stessa Costituzione, all'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.

Ovviamente, la partecipazione ad una qualsiasi manifestazione o rito religiosi (sia nella scuola che in altre sedi) non può che essere facoltativa e libera, non potendo non godere, solo perché tale, di minori spazi di libertà e di minore rispetto di quelli che sono riconosciuti a manifestazioni di altro genere, nonché tollerante nei confronti di chi esprime sentimenti e fedi diverse, ovvero di chi non esprime o manifesta alcuna fede.

Negli atti impugnati i parametri ora indicati sono tutti rigorosamente rispettati, essendo garantita la libertà di partecipare all'evento in orario non scolastico, senz'alcuna forma di contrapposizione con altri credo religiosi o con qualsivoglia diversa ideologia.

4. Resta da verificare se i provvedimenti impugnati siano espressione di una determinata potestà, riconducibile ad una categoria rispondente al normale principio di tipicità degli atti amministrativi.

Al riguardo può richiamarsi l'art. 96, quarto comma, del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, secondo cui gli edifici scolastici 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.

Tra tali finalità può comprendersi quella rivolta alla realizzazione di un culto religioso, sempre che ne sia libera, volontaria e facoltativa la partecipazione, e ciò avvenga, come richiesto, al di fuori dell'orario del servizio scolastico e previa delibera dell'organo competente, ai sensi del precedente art.10 del D.Lgs. del 1994, n. 297 cit., ivi indicato nel Consiglio di Circolo o di Istituto.

Ed è appena il caso di ricordare che, nella prassi oggi invalsa, le competenze di tali organi scolastici sono intese in senso non certamente restrittivo, bensì estensivo o comunque elastico e flessibile, quanto alla tipologia ed alla natura delle attività "parascolastiche", "extrascolastiche", o comunque "complementari", che gli stessi organi possono liberamente ed autonomamente programmare o autorizzare.

Del resto, il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), all'art. 4, relativo all'autonomia didattica, dispone: «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», intendendosi in tal modo evidentemente ampliare la sfera dell'autonomia di tali organi, ed ammettendo esplicitamente, con l'espressione «riconoscono e valorizzano le diversità», tutte quelle iniziative che si rivolgano,

piuttosto che alla generalità unitariamente intesa degli studenti, soltanto a determinati gruppi di essi, individuati per avere specifici interessi od appartenenze, per esempio di carattere etico, religioso o culturale, in un clima di reciproca comprensione, conoscenza, accettazione e rispetto, oggi tanto più decisivo in relazione al fenomeno sempre più rilevante dell'immigrazione e della conseguente necessità di integrazione.

Per i profili sin qui esaminati, dunque, i provvedimenti impugnati appaiono legittimi, non risultando fondati non soltanto i motivi attinenti alle denunciate violazioni di legge, ma anche i motivi di ricorso riferiti all'incompetenza, al difetto di motivazione ed all'eccesso di potere.

Attesa l'evidente novità delle questioni affrontate, all'integrale riforma della sentenza appellata ed al rigetto del ricorso di primo grado ora disposti, non può che conseguire l'integrale compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sesta Sezione, accoglie l'appello indicato in epigrafe e, per l'effetto, rigetta il ricorso di primo grado.

Spese compensate del doppio grado.