

N. 00166/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00155/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 155 del 2015 proposto da Monica Fontanelli, Gianluca Gabrielli, Francesca Gattullo, Cristiana Collevicchio, Silvia Santunione, Francesco Tripodi, Maria Guerrini, Barbara Beretta, Carla Carpigiani, Giacomo Mancini, Giovanna Palmieri, Furio Ferraresi, Silvia Priore, Michela Setti, Giacomo Zerbini, Elide Melchioni, Angela Giardino, Anna Maria Toni, e dal Comitato Bolognese Scuola e Costituzione (in persona del legale rappresentante Bruno Moretto), tutti rappresentati e difesi dall'avv. Patrizio Ivo D'Andrea, dall'avv. Franco Bambini, dall'avv. Nazzarena Zorzella e dall'avv. Maria Virgilio, e presso quest'ultima elettivamente domiciliati in Bologna, via Rubbiani n. 3;

contro

il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., difesi e rappresentati dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege*;

nei confronti di

Parrocchia della SS. Trinità, Parrocchia di S. Giuliano e Parrocchia di S. Maria della Misericordia, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

- quanto all'atto introduttivo della lite - della deliberazione n. 50/2015 in data 9 febbraio 2015, con cui il Consiglio di Istituto dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna ha disposto di *“concedere l'apertura dei locali scolastici di tutti e tre i plessi dell'I.C. 20 per le benedizioni pasquali richieste dai parroci del territorio, con le seguenti modalità: - la benedizione pasquale dovrà avvenire in orario extra scolastico; - gli alunni dovranno essere accompagnati dai familiari, o comunque da un adulto che se ne assume l'onere della sorveglianza”*;

- quanto all'atto di *“motivi aggiunti”* depositato il 19 maggio 2015 - della deliberazione n. 52/2015 in data 12 marzo 2015 (e relativo verbale) con cui il Consiglio di Istituto dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna ha disposto di *“aprire i locali scolastici nelle date proposte (...)”*, della determinazione prot. n. 0001754 A/35 in data 11 marzo 2015 con cui il Dirigente Scolastico ha disposto la *“concessione di un locale scolastico, ai parroci che ne hanno fatto specifica richiesta, Parrocchia SS. Trinità, S. Giuliano e S. Maria della Misericordia, per l'espletamento di attività di benedizione pasquale senza fini di lucro nelle giornate riportate in apposita convenzione”* e di tre convenzioni sottoscritte in data 13 marzo 2015 con i tre parroci richiedenti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di *“motivi aggiunti”* depositato il 19 maggio 2015;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi l'avv. Maria Virgilio e l'avv. Laura Paolucci, per le parti, alla pubblica udienza del 27 gennaio 2016;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Richiesto dalla Parrocchia della SS. Trinità, dalla Parrocchia di S. Giuliano e dalla Parrocchia di S. Maria della Misericordia – tutte con sede in Bologna – il permesso di *“compiere, in occasione della prossima S. Pasqua, il rito della Benedizione Pasquale per gli alunni della Scuola di rispettiva competenza. Il rito potrebbe svolgersi al termine delle lezioni di uno degli ultimi giorni precedenti le vacanze pasquali, radunando gli alunni che volessero parteciparvi in un conveniente locale (salone o palestra) ...”*, il Consiglio di Istituto dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna disponeva di *“concedere l'apertura dei locali scolastici di tutti e tre i plessi dell'I.C. 20 per le benedizioni pasquali richieste dai parroci del territorio, con le seguenti modalità: - la benedizione pasquale dovrà avvenire in orario extra scolastico; - gli alunni dovranno essere accompagnati dai familiari, o comunque da un adulto che se ne assume l'onere della sorveglianza”* (v. delib. n. 50/2015 in data 9 febbraio 2015).

Avverso tale provvedimento hanno proposto impugnativa i ricorrenti, alcuni in veste di docenti dei plessi scolastici interessati e altri in quanto genitori di alunni della scuola, oltre ad un'associazione avente quale finalità statutaria la salvaguardia della laicità e aconfessionalità della scuola pubblica.

Assumono 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; 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. n. 286/1998; art. 2 d.lgs. n. 216/2003) 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.). Denunciano, 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). Lamentano, poi, l'assenza di qualsivoglia motivazione della scelta operata. Deducono, infine, l'illogicità e contraddittorietà del deliberato, per l'incertezza delle modalità di attuazione della decisione quanto a locale scolastico interessato, a giorno e ora dell'evento, a sorveglianza degli alunni.

Di qui la richiesta di annullamento dell'atto impugnato.

Successivamente, il Dirigente Scolastico dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna disponeva la *"concessione di un locale scolastico, ai parroci che ne hanno fatto specifica richiesta, Parrocchia SS. Trinità, S. Giuliano e S. Maria della Misericordia, per l'espletamento di attività di benedizione pasquale senza fini di lucro nelle giornate riportate in apposita convenzione"* (v. determinazione prot. n. 0001754 A/35 in data 11 marzo 2015), il Consiglio di Istituto individuava date e locali presso le tre strutture scolastiche coinvolte (v. delib. n. 52/2015 in data 12 marzo 2015) e l'Istituto infine sottoscriveva con i tre parroci le relative convenzioni (in data 13 marzo 2015).

Avverso le sopraggiunte determinazioni hanno proposto impugnativa i ricorrenti con atto di "motivi aggiunti" depositato il 19 maggio 2015.

Ripropongono le questioni già dedotte con l'atto introduttivo della lite, replicando altresì alle osservazioni dell'Avvocatura dello Stato circa la possibile riconducibilità della decisione al disposto dell'art. 96 del d.lgs. n. 297 del 1994, così come irrilevante nel caso di specie sarebbe la norma di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 296 del 2005. Insistono, ancora, sull'incompetenza del Consiglio di Istituto o quanto meno sulla mancata acquisizione dell'avviso del Collegio dei docenti, nonché sull'insussistenza della motivazione a corredo delle determinazioni adottate. Imputano, poi, al Dirigente scolastico di avere invocato previsioni normative non applicabili al caso di specie. Deducono, infine, che la determinazione del Dirigente Scolastico risulta in realtà adottata il giorno prima della deliberazione n. 52/2015 del Consiglio di Istituto invocata a proprio fondamento, sicché ne difetterebbe lo stesso presupposto giuridico.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, resistendo al gravame.

All'udienza del 27 gennaio 2016, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Il Collegio è innanzi tutto chiamato a pronunciarsi sulle eccezioni processuali sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

Quanto all'addotta insussistenza di un interesse giuridicamente protetto degli insegnanti a censurare la mera destinazione di alcuni locali ad attività da svolgersi al di fuori dell'orario di servizio scolastico per finalità estranee a quelle di istruzione e formazione e senza adempimenti a carico del personale docente, si tratta di assunto che non tiene in realtà conto della circostanza che gli atti impugnati hanno quale destinataria l'intera comunità scolastica dell'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna, nelle sue varie componenti, tanto da avere il Dirigente Scolastico espressamente avvertito della possibilità di partecipazione anche i docenti e il

personale amministrativo (v. nota del 16 marzo 2015). Del resto, lo scopo dell'iniziativa non era quello di reperire dei locali, quali che fossero, per svolgervi attività di culto aperta alla generalità dei praticanti cattolici, quanto piuttosto di coinvolgere nel rito della benedizione pasquale fruitori e componenti dell'istituzione scolastica, *in primis* naturalmente gli alunni, ma anche gli insegnanti e il personale non docente.

Quanto, poi, al denunciato difetto di legittimazione di un'associazione che avrebbe il solo fine statutario della tutela della laicità della scuola pubblica e che dovrebbe dunque restare estranea ad una vicenda riguardante la mera gestione di un edificio per scopi diversi dalle funzioni istituzionali dell'ente scolastico, va evidenziato come 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. Pertanto, sussiste la legittimazione dell'associazione ricorrente a vedere accertato se le scelte compiute dall'Istituto comprensivo n. 20 di Bologna siano rispettose delle regole che presiedono al rapporto tra istituzioni scolastiche e religione.

Nel merito, va premesso 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 incompressibile – e si rivelano quindi estranei ad un ambito pubblico che deve di per sé evitare discriminazioni.

Orbene, nel fornire un fondamento normativo alla decisione nella fattispecie assunta l'Amministrazione scolastica invoca 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; l'Avvocatura dello Stato, in particolare, insiste sul mero atto di disposizione temporanea dell'uso dei locali, per un loro impiego estraneo alle funzioni istituzionali, sì che non si tratterebbe di iniziativa contrastante con i compiti propri dell'istituto scolastico, il quale non sarebbe in alcun modo parte delle attività da svolgersi in quei locali e non ne sarebbe neppure il promotore. In realtà – osserva il Collegio – la norma invocata, benché in relazione ad un'utilizzazione della struttura all'infuori dell'orario del servizio scolastico, richiede pur sempre che si tratti di *“...attività che realizzino la funzione della scuola come centro di promozione culturale, sociale e civile ...”* (comma 4), ovvero non scinde 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; in quest'ottica, allora, 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. Che un'invalicabile linea di confine sia a tali fini costituita dalla circostanza che si tratti o meno di un atto di culto religioso è del resto confermato da una 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 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 (v. Cons. Stato, Sez. VI, 6 aprile 2010 n. 1911). Nella fattispecie, al contrario, è 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".

Né un fondamento normativo può l'Amministrazione scolastica rinvenire nella disposizione di cui all'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 567 del 1996 (*"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”).

A fronte della previsione per cui *“le iniziative complementari (...) si inseriscono negli obiettivi formativi delle scuole ...”* (comma 2) e *“le iniziative integrative sono finalizzate ad offrire ai giovani occasioni extracurricolari per la crescita umana e civile e opportunità per un proficuo utilizzo del tempo libero ...”* (comma 3), va ribadito 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, 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 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.

Di qui, assorbite le restanti doglianze, la fondatezza del ricorso e il conseguente annullamento degli atti impugnati.

La peculiarità delle questioni esaminate e la carenza di consolidati precedenti giurisprudenziali in materia inducono alla compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla gli atti impugnati.

Compensa le spese di lite, ma con la rifusione ai ricorrenti del contributo unificato (onere a carico dell’Amministrazione scolastica).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 27 gennaio 2016, con l’intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)