



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: **Libertà di pensiero, coscienza e religione** - Libertà religiosa individuale.

Titolo: *L'istruzione religiosa non confessionale nella scuola pubblica e le libertà educative dei genitori: il caso Folgerø c. Norvegia*

Autore: **SILVIA ANGELETTI**

Sentenza di riferimento: Corte europea dei diritti dell'uomo - Grande Camera, 29.6.2007 (ricorso n. 15472/02)

Parametro convenzionale: Art. 9; art. 2 Protocollo n.1

Parole chiave: Educazione scolastica; religione; scuola; insegnamento; Cristianesimo; morale; libertà educativa; famiglia.

I molti studi dedicati all'argomento, nonché l'esperienza del vivere quotidiano, mostrano con evidenza come il continente europeo, da secoli luogo di sperimentazione della convivenza tra diverse culture e religioni, sia oggi attraversato da processi migratori i quali, associati agli effetti della globalizzazione, stanno producendo un generale mutamento del tessuto sociale, dando vita a nuove forme di multiculturalità e multireligiosità. Le soluzioni adottate nelle società multiculturali, maturate soprattutto nei Paesi che per primi sono stati oggetto di immigrazione (Germania, Gran Bretagna, Francia), insegnano che nessun modello di integrazione ha speranze di reale successo se non è supportato anche da opportune politiche educative, volte a creare un clima di pacifica convivenza tra le giovani generazioni e a costruire una società aperta alla accoglienza, alla pluralità di vedute, di appartenenze, di convinzioni.

Inevitabilmente anche la religione, terreno privilegiato di confronto – ma anche di scontro – sul piano dei valori e dei comportamenti individuali e collettivi, è entrata con decisione nel dibattito intorno al ruolo delle politiche pubbliche in materia di educazione alla cittadinanza e al pluralismo. In particolare, si è fatta strada l'idea che una autentica e pacifica "convivenza al plurale" presupponga una conoscenza, seppur minima, delle più diffuse tradizioni religiose e filosofiche. Lo "spazio" per l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, fino ad ora in prevalenza monopolio delle confessioni religiose per la diffusione dei propri contenuti dottrinali, torna così ad essere occupato anche dalle istituzioni statali le quali, in diversi Paesi europei, hanno avviato



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

programmi di insegnamento non confessionale in materia di religione, etica, filosofia e morale. Un efficace contributo in questa direzione è arrivato anche dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa e dalle Linee Guida di Toledo formulate nell'ambito dell'OSCE: entrambe le istituzioni si sono espresse decisamente in favore di un sistema educativo che formi i giovani al pluralismo religioso, culturale e valoriale, anche attraverso lo strumento della diffusione di una conoscenza basilare delle più importanti tradizioni religiose.

La scelta dell'introduzione di queste nuove discipline, sul piano delle politiche educative, si presta a diversi piani di lettura. Per gli aspetti che in questa sede interessano, è importante osservare come l'intervento pubblico abbia dato vita ad una ridefinizione dei rapporti tra l'impegno educativo della scuola e quello della famiglia; di queste dinamiche, la casistica giurisprudenziale convenzionale offre alcuni esempi che vale la pena di richiamare.

Osservando la questione sotto il profilo della Convenzione europea, il dato di partenza è che l'impegno dello Stato al rispetto della libertà educativa dei genitori, sancito al secondo par. dell'art. 2 del Primo Protocollo CEDU, ha trovato nell'introduzione degli insegnamenti non confessionali di religione un nuovo terreno di confronto con l'autonomia delle istituzioni scolastiche pubbliche. Elaborata con l'intento di garantire alle famiglie un diritto prioritario nell'educazione dei minori secondo le proprie convinzioni, contro le temute ingerenze statali (a lungo sperimentate negli anni difficili dei totalitarismi), la disposizione dell'art. 2 del Protocollo n. 1 affonda le sue radici nel diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9 CEDU), più volte definito dalla Corte di Strasburgo come uno dei fondamenti di una società democratica (Corte EDU, *Kokkinakis c. Grecia*, dec. 25 maggio 1993, n. ric. 14307/88). Mentre il primo paragrafo della disposizione sancisce che a nessuno deve essere negato l'accesso all'istruzione, la seconda parte mira a garantire che, nell'esercizio di tutte le funzioni che lo Stato assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, siano rispettate le libertà primaziali dei genitori, affinché possa dirsi compiuto un autentico pluralismo educativo.

Nella prassi, la giurisprudenza della Commissione e quella della Corte EDU offrono un nutrito numero di esempi nei quali la distanza tra i progetti educativi della scuola e le convinzioni filosofiche o religiose dei genitori degli alunni finisce per generare situazioni di aperto contrasto. Pur nella diversità dei motivi di doglianza e degli argomenti che orientano la decisione, la casistica dimostra che, in questi casi, gli organi europei tendono a privilegiare l'autonomia scolastica nella definizione ed attuazione dei programmi educativi, piuttosto che le garanzie nei confronti dei genitori. Questa tendenza si rafforza in particolare nelle ipotesi in cui le famiglie si oppongono ad attività proposte dalla scuola con l'obiettivo di formare gli studenti al pluralismo, alla pacifica convivenza e al reciproco riconoscimento delle differenze (anche religiose), in linea con quanto più volte richiesto dalle stesse istituzioni europee (Si veda, a titolo orientativo, Ass. Parl. Consiglio



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

d'Europa, Raccom. 1720 (2005), *Education and Religion*). Con questi argomenti, ad esempio, la Corte ha riconosciuto legittima la previsione di un insegnamento obbligatorio di educazione sessuale, purché impartito in modo neutrale ed obiettivo, in quanto frutto delle autonome scelte educative compiute dalle autorità scolastiche, sulle quali i genitori non hanno diritto di porre veti (Corte EDU, *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, 7.12.1976, n. ric. 5095/71, 5920/72, 5926/72; Id., *Jimenez Alonso e Jimenez Merino c. Spagna*, 25.5.2000, n. ric. 51188/99). Con motivazioni francamente meno convincenti, la stessa Corte, in *Valsamis c. Grecia* ed *Efstratiou c. Grecia* (Corte EDU, *Valsamis c. Grecia*, dec. 18.12.1996, n. ric. 21787/93; Id., *Efstratiou c. Grecia*, dec. 18.12.1996, n. ric. 24095/94) ha ritenuto che l'obbligo per gli alunni delle scuole di partecipare alla annuale parata, in ricordo degli scontri tra Greci e Italiani durante la Seconda guerra mondiale, non debba prevedere motivi di dispensa per ragioni di convinzione o di religione, giudicando l'evento di natura pacifica e patriottica (cfr. Commissione EDU, *Angeleni c. Svezia*, dec. 3.12.1986, n. ric. 10491/83).

In linea con questa impostazione, nelle fattispecie originate dagli insegnamenti non confessionali di religione, etica e morale nelle scuole pubbliche, la Corte di Strasburgo si è dimostrata favorevole all'intervento statale, sostenendo in più occasioni che l'introduzione delle nuove discipline rientra in una sfera di autonomia delle istituzioni scolastiche compatibile con il rispetto delle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori. L'unico limite imposto dal giudice europeo riguarda la garanzia che l'insegnamento sia impartito con obiettività, pluralismo, neutralità e senza tentativi di indottrinamento (Commissione EDU, *X c. Gran Bretagna*, dec. 1.3.1979, n. ric. 8010/77). Ove ritenga che il criterio dell'imparzialità non sia stato rispettato, la Corte interviene a sostegno delle ragioni delle famiglie ricorrenti, riconoscendo loro il diritto a vedere dispensati i propri figli dall'insegnamento proposto, a tutela della coerenza del percorso educativo scolastico dei minori con quello familiare.

È quanto è accaduto nel noto caso *Folgerø c. Norvegia*, deciso dalla Grande Camera nel 2007 (Corte EDU, dec. 29.6.2007, n. ric. 15472/02). Al centro dell'*affaire Folgerø* incontriamo l'insegnamento di Cristianesimo, religione e filosofia (di seguito, KRL) introdotto dal Legislatore norvegese con l'*Education Act* del 1998 (*Act of 17 July 1998 no. 61 Relating to Primary and Secondary Education and Training*) e previsto come obbligatorio nella scuola primaria pubblica. Nata con l'obiettivo di superare la tradizionale impostazione confessionale del sistema scolastico pubblico in materia di educazione religiosa, la nuova materia mira ad offrire una conoscenza generale del Cristianesimo (con particolare riguardo alla tradizione luterana), nonché delle più importanti correnti religiose e filosofiche. Secondo la Legge istitutiva, l'impostazione plurale e imparziale dell'insegnamento ne giustifica l'obbligatorietà per gli alunni, mitigata solo dalla possibilità di un esonero parziale, applicabile esclusivamente alle attività proposte durante il corso che riguardano più propriamente la sfera religiosa (preghiere, letture di testi sacri ecc.).



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

A rendere più gravoso il meccanismo di esonero contribuisce la circostanza che, in base alla normativa, per ottenere la dispensa i genitori devono produrre una richiesta scritta nella quale motivano le ragioni per le quali ritengono una specifica attività del corso contraria ai propri convincimenti religiosi o filosofici. Una disciplina così parziale e insieme discriminatoria difficilmente poteva andare esente da critiche; infatti, il gruppo di genitori che si rivolge ai giudici europei lamenta sia l'assenza di una possibilità di esonero totale sia l'onere derivante dal dover rivelare dati sensibili sulle proprie convinzioni nella richiesta di dispensa. Entrambe le previsioni, a detta dei ricorrenti, configurano una violazione del diritto alla libertà religiosa (art. 9), alla libertà educativa (art. 2 Primo Protocollo), al rispetto della vita familiare (art. 8) e all'uguaglianza di trattamento (art. 14). Prima ancora che sulla possibilità di esonero, tuttavia, il nodo centrale della controversia ruota intorno all'accertamento della presunta imparzialità e neutralità dell'insegnamento; sul punto, per i genitori ricorrenti il KRL, lungi dall'essere obiettivo e neutrale, in realtà propone agli alunni nozioni e attività fortemente permeate della tradizione cristiana. Il governo norvegese sostiene, al contrario, che la nuova materia offre ai giovani conoscenze generali ed uno spazio di dialogo e di confronto utile a formarli alla convivenza in una società multiculturale e multireligiosa.

Pur riconoscendo in linea di principio una consonanza di obiettivi tra il Legislatore norvegese e le istituzioni europee, la Corte di Strasburgo esprime in questo caso un giudizio critico circa la reale obiettività e neutralità del KRL. Valutando in concreto le modalità di svolgimento del corso, i giudici osservano che la tradizione cristiana luterana ne influenza i contenuti pedagogici in senso sia quantitativo che qualitativo. In riferimento a tale circostanza, la Corte chiarisce che la scelta di riservare ampio spazio alla confessione religiosa dominante nel Paese non vale, di per sé, a suggerire che si possa parlare di "indottrinamento" in violazione dell'art. 2 del Protocollo; tuttavia, la mancanza di reale pluralismo, di critica e di obiettività del corso impone di prevedere quantomeno una facoltà di dispensa totale. Occorre aggiungere, peraltro, che la medesima questione era stata sottoposta in precedenza anche al Comitato ONU per i diritti umani, il quale, valutandola alla luce della compatibilità con l'art. 18 par. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, era giunto alle stesse conclusioni della Corte EDU. In sostanza, il Comitato aveva espresso il parere che il KRL non appare un insegnamento neutrale né nel contenuto né nel metodo e aveva aggiunto che la procedura per ottenere la dispensa è suscettibile di produrre effetti discriminatori (*Leirvåg c. Norvegia*, Comunicazione n. 1155/2003, U.N.Doc. CCPR/C/82/D/1155/2003, 2004).

In sintonia con l'opinione del Comitato, la Corte di Strasburgo sanziona le istituzioni norvegesi, valutando la necessità di una richiesta scritta e motivata come un atto eccessivamente gravoso e irrispettoso della privacy. Vale la pena di ricordare che la decisione europea è tutt'altro che unanime: ben otto giudici dissenzienti puntualizzano che la richiesta di una dichiarazione argomentata da parte dei genitori, i quali intendano ottenere una dispensa per i propri figli, non può



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

dirsi onere eccessivamente gravoso. D'altra parte, fanno osservare, la confessione luterana è religione di Stato, ancora largamente dominante nella società norvegese, e ciò è sufficiente a giustificare l'ampio spazio ad essa riservato nell'ambito di un insegnamento sulle tradizioni religiose.

Seppure controversa all'interno del collegio giudicante, la decisione della Corte di Strasburgo nel caso *Folgerø* è stata invece salutata con favore da larga parte della dottrina, che ne ha messo in rilievo l'enfasi posta sul carattere pluralistico, neutrale e critico che deve caratterizzare gli insegnamenti non confessionali in tema di religione, etica e filosofia.

A ben vedere, infatti, quello della imparzialità dell'insegnamento appare l'unico parametro applicato dalla Corte per valutarne la conformità al principio del rispetto della libertà educativa sancito nel Primo Protocollo. Di conseguenza, l'obbligatorietà di un corso non confessionale sui temi della religione o dell'etica è giudicata legittima nella misura in cui l'insegnamento superi il vaglio dei giudici europei sul piano delle garanzie concrete di neutralità (Commissione EDU, *Angeleni c. Svezia*, cit.; Id., *Bernard e altri c. Lussemburgo*, cit.; Id., *C.J., J.J. e E.J. c. Polonia*, dec. 16.1.1996, n. ric. 23380/94; Id., *Karnell e Hardt c. Svezia*, dec. 28.5.1973, n. ric. 4733/71). A conferma di quanto detto ci sembra sufficiente richiamare due decisioni rese dai giudici europei successivamente alla sentenza *Folgerø*. Nel primo caso (Corte EDU, *Zengin c. Turchia*, dec. 9.10.2007, n. ric. 1448/04) la Corte riconosce il diritto del ricorrente ad ottenere una dispensa per il figlio dall'insegnamento obbligatorio di etica e religione, impartito nella scuola pubblica turca. Il corso, secondo i giudici europei, non è neutrale, perché impostato essenzialmente sulla tradizione islamica dominante; inoltre è consentito l'esonero solo agli alunni di religione ebraica o cristiana, con l'effetto di creare ingiustificate disparità di trattamento. Diverso il secondo caso (Corte EDU, *Appel – Irrgang c. Germania*, dec. 6.10.2009, n. ric. 45216/07), originato dal ricorso di alcuni genitori a seguito dell'introduzione, nel sistema scolastico pubblico di Berlino, di un corso obbligatorio di etica che non prevede possibilità di dispensa. Richiamando l'indirizzo seguito nelle decisioni *Folgerø* e *Zengin*, i giudici di Strasburgo affermano che rientra nelle competenze delle autorità scolastiche definire contenuti e metodi dei programmi d'insegnamento e nessuna interferenza, al riguardo, è permessa ai genitori degli alunni. Le istituzioni scolastiche, tuttavia, nell'esercizio delle loro funzioni devono garantire il rispetto delle convinzioni dei genitori, assicurando che l'insegnamento impartito sia imparziale e risponda all'obiettivo del pluralismo educativo, implicito nella disposizione contenuta all'art. 2 del Protocollo CEDU. Nella fattispecie in questione, il giudice europeo è dell'avviso che il corso non si discosta dal rispetto dei principi appena richiamati: offrendo uno sguardo generale e imparziale sulle grandi tradizioni religiose e filosofiche e restando, nello stesso tempo, imparziale di fronte alle scelte personali degli studenti, esso si pone in armonia con le garanzie del pluralismo e del rispetto delle libertà educative familiari, rendendo non necessaria la previsione di una dispensa.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Gli orientamenti della Corte europea, sin qui sommariamente richiamati, si prestano ad alcune osservazioni alle quali in questa sede è possibile solo accennare. La prima riguarda il rapporto tra autonomia scolastica e libertà educativa dei genitori. Come si è accennato in precedenza, l'art. 2 del Primo Protocollo CEDU era stato originariamente concepito con l'intento di salvaguardare le libertà individuali dalle possibili ingerenze statali nell'educazione dei minori; la successiva prassi giurisprudenziale, tuttavia, mette in luce la tendenza a conferire uno spazio sempre più ampio alle prerogative delle istituzioni scolastiche pubbliche nell'esercizio delle funzioni educative, anche ricorrendo allo strumento del margine di discrezionalità statale.

Tale orientamento appare evidente in alcune decisioni come quella, già richiamata, resa nel caso *Valsamis* o nel recente pronunciamento della Grande Camera nel caso *Lautsi c. Italia*. Sotto questo profilo, la questione dell'insegnamento non confessionale di temi religiosi non sembra fare eccezione, posto che la Corte ritiene legittima la previsione dell'obbligatorietà (senza dispensa) di un corso sulla religione, subordinandola unicamente alla propria valutazione circa il rispetto dei requisiti della neutralità e del pluralismo.

La seconda osservazione ha a che fare invece con la posizione soggettiva del minore d'età, soggetto debole e perciò maggiormente meritevole di protezione, a lungo trascurato, invece, anche nell'ambito dei trattati internazionali a tutela dei diritti umani. Nella materia di cui stiamo trattando, tanto le politiche educative nazionali quanto le decisioni rese a Strasburgo devono porre al centro del proprio interesse la libertà di pensiero, coscienza e religione del minore d'età. Da questo punto di vista, tutela del minore può significare, da un lato, contrastare le pretese dei genitori quando queste producano l'effetto di isolare il giovane dall'ambiente educativo impedendone, in nome del rispetto delle libertà educative familiari, lo scambio e l'interazione con i coetanei o il confronto con altre esperienze culturali e religiose (Commissione EDU, *Bernard e altri c. Lussemburgo*, dec. 8.9.1993, n. ric. 17187/90; Id., *B.N. e S. N. c. Svezia*, dec. 30.6.1993, n. ric. 17678/91; Id., *Leuffen c. Germania*, dec. 9.7.1992, n. ric. 19844/92; Corte EDU, *Konrad e altri c. Germania*, dec. 11.9.2006, n. ric. 35504/03). Dall'altro lato, proteggere il minore significa anche dare spazio all'evoluzione della sua personalità e alle conseguenti scelte maturate sul piano della coscienza, che meritano rispetto e mediazione, per evitare forme di discriminazione o di emarginazione nelle delicate fasi che accompagnano il processo educativo.

Riferimenti bibliografici:

Belgiorno de Stefano M.G., *L'insegnamento della religione sotto il controllo della Corte Europea dei diritti umani*, www.statoechiase.it giugno 2008.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Knights S., *Approaches to Diversity in the Domestic Courts: Article 9 of the European Convention on Human Rights*, in R. Grillo, R. Ballard, A. Ferrari et al., *Legal Practice and Cultural Diversity*, Ashgate, Aldershot, 2009, pp. 283 – 298.

Lied S., *The Norwegian Christianity, Religion and Philosophy subject KRL in Strasbourg*, in *British Journal of Religious Education*, vol. 31, n. 3, 2009, pp. 263 – 275.

Martínez – Torrón J., *La objeción de conciencia a la enseñanza religiosa y moral en la reciente jurisprudencia de Estrasburgo*, *Revista General del Derecho Canonico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 15, ottobre 2007.

Parisi M., *Insegnamento religioso, neutralità dell'istruzione pubblica ed educazione alla cittadinanza democratica: il caso Folgerø contro Norvegia*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 3, 2009, pp. 729 – 748.

Relaño E., *Educational Pluralism and Freedom of Religion: Recent Decisions of the European Court of Human Rights*, in *British Journal of Religious Education*, vol. 32, n. 1, 2010, pp. 19 – 29.

Ruiz – Capillas M., Cañamares Arribas S., *La objeción de conciencia en el ámbito educativo. Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Folgerø v. Noruega*, *Revista General del Derecho Canonico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 15, 2007.

(31.10.2011)