

LA VIA STRETTA DELL'EDUCAZIONE RELIGIOSA NEL DIRITTO E NELL'AZIONE DEL CONSIGLIO DI EUROPA. TRA COMPETENZA DEGLI STATI ED OPZIONE LAICA

Sommario. 1. Premessa – 2. Il diritto all'istruzione nell'art. 2 del Protocollo addizionale alla CEDU. Le ragioni di una norma – 3. L'applicazione giurisprudenziale e le politiche di integrazione, intercultura e dialogo interreligioso.

Premessa

L'educazione e l'istruzione delle giovani generazioni coinvolge più soggetti e molteplici interessi. In primo luogo, da una parte vi è lo Stato che nell'interesse pubblico orienta l'istruzione definendo i sistemi scolastici e dettando i programmi di studio comuni, e dall'altra vi sono lo studente e la sua famiglia, che nel rivendicare il diritto alla istruzione chiedono tuttavia, una educazione conforme alle proprie inclinazioni, aspirazioni e convinzioni. Si delinea così una tensione tra potestà educativa pubblica ed istanze di libertà, che si arricchisce delle tematiche del pluralismo scolastico (la libertà di istituire scuole private), e della libertà di docenza¹. Tale dialettica, in tutte le sue componenti, è animata in modo particolare dal profilo religioso; la presenza di una formazione religiosa nella scuola pubblica, la conformità dell'istruzione impartita alla religione di studenti e famiglie, la regolamentazione della scuola confessionale, riempiono e talora assorbono completamente il relativo dibattito interno ai singoli Stati. Specifiche scelte normative e politiche educative, non di rado sono dettate dai sistemi di relazione Stato-Chiesa² e più in generale dalla situazione religiosa anche contingente, delle singole nazioni. Basti pensare da ultimo alle problematiche indotte dal

¹ Sulle diverse componenti del diritto di istruzione cfr. V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, 2008, 125 ss.

²A titolo esemplificativo, i paesi di lunga tradizione cattolica – non solo del Mediterraneo - regolano in genere i rapporti con la Chiesa cattolica mediante Concordato, e con le altre confessioni mediante patti; presentano un insegnamento confessionale nella scuola pubblica, ed una disciplina della scuola privata assistita da limiti e controlli, effetto di una memoria del conflitto storico ottocentesco con le scuole confessionali. La Francia, in ossequio alla propria laïcité non prevede un insegnamento della religione nella scuola pubblica, ma lascia ampio spazio all'iniziativa privata, compresa la confessionale, anche in ragione di una solidità ed efficienza della rete di istruzione pubblica. I paesi di tradizione protestante, in particolare tedeschi, storicamente avvezzi ad una cooperazione con le Chiese prevedono insegnamenti confessionali nelle scuole statali ed incorporano l'iniziativa privata nell'offerta formativa pubblica. I paesi del nord, scandinavi soprattutto, hanno compiuto un percorso di neutralizzazione della scuola pubblica talora in parallelo alla separazione dalle proprie Chiese di Stato, ciò ha portato alla diffusione di insegnamenti non confessionali nella scuola statale e ad una apertura al pluralismo scolastico, con una buona crescita del numero delle scuole private. Per un primo esame si veda J. DE GROFF, Ch. GLENN, *Un difficile equilibrio. Sistemi scolastici e libertà di insegnamento nell'Europa continentale mediterranea*, Armando Editore, Roma, 2003; J. P. WILLAIME, S. MATHIEU, *Des maitres et des dieux écoles et religion en Europe*, Belin, Saint-Étienne, 2005; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. DE GROFF, G. LAUWERS, *Religious education in public schools: study of comparative law*, Springer, New-York, 2005; R. JACKSON, S. MIEDEMA, W. WEISSE, J. P. WILLAIME, (a cura di) *Religion and Education in Europe*, Waxmann, Münster, 2007; G. ROBBERS (a cura di), *Religion in Public Education - La religion dans l'éducation publique*, Proceedings of the Conference, Trier, 11-14 November 2010 - Actes du Colloque, Trèves, 11-14 novembre 2010, European Consortium for Church and State Research, Trier, 2011.

pluralismo religioso e dalla multiculturalità, quali la presenza di simboli religiosi nello spazio scolastico³, la apertura di tale spazio a culti emergenti o di nuovo insediamento, l'inserimento nei piani di studio di insegnamenti non confessionali, in chiave interculturale e di dialogo interreligioso oppure per far fronte alla assenza di una formazione e di una conoscenza delle problematiche etico-morali e religiose, generata dalla secolarizzazione; domande per cui ogni singolo paese offre una propria risposta.

L'evidente e nota tendenza degli Stati, a conservare in capo a sé stessi le scelte sulla educazione dei propri cittadini e la definizione dell'equilibrio tra gli interessi ed i diritti coinvolti, anche in funzione della identità nazionale, delle tradizioni e delle tipicità di ogni paese, ha influenzato e condiziona ancora oggi, le norme e l'azione del Consiglio di Europa, al punto da affievolire la tutela dei profili di libertà di studenti, famiglie e gruppi, a vantaggio della potestà educativa statale. Pur proclamando il diritto di istruzione e le libertà scolastiche, l'impianto normativo del Consiglio di Europa non supera mai i confini della potestà degli Stati, tanto più quando sono coinvolti profili religiosi⁴. Del resto laddove il Consiglio di Europa viene chiamato ad occuparsi di istruzione ed educazione religiosa, emerge un'opzione laica che assegna preferenza a sistemi ampiamente pluralisti, ad un spazio scolastico a-confessionale e ad insegnamenti non confessionali. Orientamento che il più delle volte ha evitato pronunce in contrasto con le legislazioni nazionali, e più in generale consente di attestarsi su posizioni di accorta prudenza, anche appellandosi al margine di discrezionalità, che spetta ai paesi contraenti nella attuazione dei diritti proclamati dalla Convenzione.

Prima di passare all'esame dell'azione del Consiglio di Europa va peraltro rilevato che il Consiglio non opera in solitudine, analoghe linea guida orientano infatti il diritto internazionale in generale, e l'azione delle altre istituzioni europee. Nelle Carte, nei Trattati e nelle Dichiarazioni del secondo dopoguerra, l'istruzione prende posto tra i diritti soggettivi sociali e si consolida nelle forme già enucleate dagli Stati sul finire dell'ottocento. Si proclama sia il diritto "*alla istruzione*", che impegna lo Stato ad approntare un sistema scolastico liberamente accessibile e gratuito, almeno in certi gradi⁵, e comprende la libertà di scelta educativa di genitori e studenti⁶, sia il diritto "*di istruzione*", che si specifica nella libertà di insegnamento di docenti ed

³ Emblematica la questione del crocifisso che percorre l'intera Europa ed ha interessato in particolare l'Italia, oggetto della prima condanna in materia della Corte di Strasburgo, con la sentenza Lautsi e altri c. Italia, del 3 novembre 2009 (Ric. n.30814/06), poi riformata dalla Grand Chambre, il 18 marzo 2011; per un primo esame cfr. C. CARDIA, *L'identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, Allemandi & C., 2010.

⁴ La tensione tra unità e diversità, edificazione di uno spazio comune europeo fondato sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nella contestuale conservazione delle singole specificità nazionali, sostiene tutti i processi di integrazione europea e si rafforza nei campi della libertà religiosa. Per un primo esame cfr. E. KASTANAS, *Unité et diversité: notions autonomes et marge d'appréciations des Etats dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2006; J. MARTINEZ-TORRON, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993, 2, 335ss; S. LARICCIA, *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo: l'art 9*, in AA.VV. *Studi in Onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, CEDAM, Padova 2000, p. 1983. G. RAIMONDI, *Il Consiglio di Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, pp. 140 ss; L. RUGGERI (a cura di), *La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e influenza sul diritto interno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, ed ivi in particolare C. MIGNONE, *La libertà di religione nella giurisprudenza di Strasburgo, pluralità di modelli di regolazione del conflitto religioso. Concorso di valori e conflitto di sovranità*, 93 ss.

⁵ La prima proclamazione del diritto all'istruzione è dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), art. 26, per cui "*Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria ... I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli*". Riconoscimento reso giuridicamente vincolante dall'art.13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (1966), che dettaglia ed estende l'obbligo degli Stati che, per il Patto, "*convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali ... deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace.*"

⁶ Cfr. Dichiarazione Universale del 1948, art. 26 cpv: "*i genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli*"; Patto sui diritti civili e politici (1966) art. 18.4: "*Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a*

istituti privati⁷. Si tratta tuttavia di proclamazioni in cui l'istruzione e l'educazione religiosa sono per lo più taciute⁸, cioè in parallelo ad una azione politica rispettosa di una competenza educativa dei singoli Stati. Del resto, laddove si interviene lo si fa a favore di una scuola e di una istruzione "neutrale" tendenzialmente deconfessionalizzata⁹. L'esperienza della comunità internazionale europea si pone in perfetta continuità con quella mondiale e per certi versi la sopravanza. L'Europa sopravvissuta alla seconda guerra mondiale è segnata dalla diversità culturale, religiosa, linguistica, di condizioni socio-economiche e politiche delle nazioni, che sentono forte la necessità di una mutua conoscenza e comprensione tra i popoli e gli Stati, per assicurare pace e sviluppo. Animate da una volontà di integrazione tra le nazioni, le organizzazioni che affiancano il Consiglio di Europa, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (1973 - poi trasformata in OSCE nel 1995) e le Comunità del Carbone e dell'Acciaio (1952) da cui prenderà avvio l'odierna Unione europea¹⁰, programmano e perseguono politiche di conoscenza reciproca tra i popoli

rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni"; Patto sui diritti economici sociali e culturali, cit. art.13: "Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purchè conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni.. sulle diverse compenti di diritto, dell'istruzione."

⁷ Cfr. Patto sui diritti economici sociali e culturali, cit. art.13 "... Nessuna disposizione di questo articolo sarà interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti di istruzione, purchè i principi enunciati nel 1 paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possano essere prescritti dallo Stato"; Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 20 novembre 1989, art. 29.2: "Nessuna disposizione del presente articolo o dell'art.28 sarà interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e di dirigere istituzioni didattiche, a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato."

⁸ La libertà di scelta educativa, specificamente religiosa, è riconosciuta dalla Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo (Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 36/55, 25 novembre 1981), per la quale "ogni fanciullo dovrà godere del diritto di ricevere un'educazione in materia di religione o di credo secondo i desideri dei genitori o, all'occorrenza, dei suoi tutori legali, e non dovrà essere costretto a ricevere un'educazione religiosa contraria ai desideri dei suoi genitori e dei suoi tutori legali, avendo come principio ispirativo l'interesse del fanciullo" (art.5.2). Si ricorda che la Dichiarazione non ha valore cogente.

⁹ La previsione dell'insegnamento di una religione o di una convinzione all'interno di una scuola pubblica, si ritiene incompatibile tanto con l'art. 18.4 del Patto sui diritti civili e politici, quanto con l'art. 13.3 del Patto sui diritti sociali economici e culturali, "a meno che non preveda esenzioni o possibilità di scelte non discriminatorie conformi alle aspettative dei genitori o tutori." (Osservazione generale n. 22 (48) (1993), 22 luglio 1993, Comitato dei diritti Umani; Osservazione generale 13 (1999), 8 dicembre 1999, Comitato dei diritti economici, sociali e culturali).

¹⁰ Fino agli anni novanta, il diritto comunitario non si occupa di istruzione, e men che mai di educazione religiosa, il Trattato CEE all'art.128, prevede una cooperazione tra gli Stati ma solo con riferimento alla formazione professionale. L'interesse comunitario per il settore della educazione nasce con la crisi petrolifera e dei mercati degli anni sessanta, e crescerà poi in parallelo al dibattito sulla cittadinanza europea, portando allo sviluppo delle politiche di *lifelong learning* e di educazione alla cittadinanza attiva. A tutt'oggi peraltro, il diritto dell'Unione non sembra intaccare l'esclusiva competenza degli Stati membri in materia scolastica ed educativa. Per un primo esame sulla evoluzione della questione educativa nella Comunità europea e nella Unione europea, cfr. M. FEDERICI (a cura di), *Un contributo all'unità europea. L'istruzione di base come elemento unificatore*, Anfe, Roma, 1978; AA.VV. *Problemi e prospettive della scuola nella comunità europea*, Pontificia Università San Tommaso, Massimo Ed., Milano, 1982; C. FRAIZER, *L'éducation et la communauté*, Cnrs, Paris, 1995; A. BOUSQUET, *Education et formation dans l'Union européenne: un espace de coopération*, Documentation française, Paris, 1998; M. GUERI, *Istruzione e profili comunitari*, in C. MARUZOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2003, 47 ss; Commissione europea, *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2006; H. G. KOTTHOF, S. MOUTSIOS, *Education policies in Europe : economy, citizenship, diversity*, Waxmann, Münster, 2007; A. VARSORI (a cura di), *L'Europa occidentale nella crisi degli anni settanta*, Franco Angeli, Milano, 2007; *Id.*, *Sfide del mercato e identità europea: le politiche di educazione e formazione professionale nell'Europa comunitaria*, FrancoAngeli, Milano, 2006; S. PAOLI, *Il sogno di Erasmo. La questione educativa nel processo di integrazione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2010, con amplissimi riferimenti bibliografici anche internazionali. Per un primo esame sulle attuali competenze dell'Unione Europea in materia di istruzione cfr. M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Giuffrè, Milano, 2006; A. GIUNTA LA SPADA, F. BROTTTO, *2020: I sentieri dell'Europa dell'istruzione*, Armando Ed., Roma, 2011.

europei e di azione comune su diversi fronti. Nessuna di esse tuttavia, possiede una competenza specifica sulla “scuola” e sui sistemi scolastici; l’educazione, l’istruzione e la formazione delle giovani generazioni restano area di gelosa competenza dei singoli Stati membri, e con essa l’insegnamento della religione e l’educazione religiosa che ogni Stato regola in modo proprio e peculiare.

2. Il diritto all’istruzione nell’art. 2 del Protocollo addizionale alla CEDU. Le ragioni di una norma.

L’esperienza del Consiglio di Europa testimonia più delle altre l’atteggiamento della comunità europea nell’affrontare le questioni educative. Già in fase di elaborazione normativa, la proclamazione del diritto alla istruzione e delle libertà educative di genitori e studenti, diviene oggetto di un attento esame e dibattito politico per evitare aperture invise agli Stati o scivolamenti verso competenze sovranazionali.

Il Consiglio di Europa (1948), fino agli novanta è l’istanza più concretamente attiva sul fronte sovranazionale della integrazione culturale e della attuazione delle libertà individuali. Punto di riferimento della sua azione è la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU - 1950), in cui si definiscono anche le finalità ed i limiti di azione del Consiglio sia generali che inerenti le singole libertà e i diritti proclamati. Il diritto all’istruzione mostra la sua particolarità fin dalla sua proclamazione, esso infatti non è incluso tra le norme della Convenzione, ma è regolato dal Protocollo addizionale N.1 del 1952, in cui sotto il profilo sostanziale trova ampio accoglimento. Nella formula approvata e vigente, l’art. 2 del Protocollo garantisce tanto il diritto ad avere una istruzione, quanto la libertà di scelta educativa dei genitori, per esso infatti: *“Il diritto all’istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell’esercizio delle funzioni che assume nel campo dell’educazione e dell’insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”*¹¹.

La formula odierna è il frutto di una lunga e discussa elaborazione e di un’opera di mediazione tra le diverse posizioni europee. Nel 1949, la Commissione presieduta da Pierre-Henri Teitgen (Francia) inserì il diritto prioritario dei genitori di decidere circa l’educazione dei propri figli nella lista di libertà da garantire nella Convenzione. In particolare tale diritto prendeva posto accanto alle garanzie contro le interferenze dello Stato nei diritti familiari, comprensivi del matrimonio, sotto la spinta della esperienza totalitaria e delle pratiche di *“réquisition de l’enfance et de la jeunesse”* attuate tanto dai regimi di destra che da quello sovietico (in quel momento ancora attivo). La Commissione, a maggioranza, riteneva *“qu’un père de famille n’est pas un citoyen indépendant, qu’il ne se sent pas libre dans son pays s’il est menacé dans son foyer et si, chaque jour, l’Etat lui vole l’âme ou la conscience de ses enfants”*¹². Nella discussione in Assemblea, si ravvisò però la necessità di ridurre la lista dei diritti da inserire nella Convenzione, restringendola alle libertà che sono diretta espressione di istituzioni democratiche, ciò al fine di accelerare il consenso intorno ad un testo da sottoscrivere immediatamente¹³. La libertà di istruzione, su cui non si era raggiunto un accordo pieno tra gli Stati membri, venne così stralciata dalla lista, e rinviata al successivo Protocollo Addizionale,

¹¹ Cfr. I lavori preparatori per i motivi che indussero all’inserimento del diritto educativo dei genitori, in <http://www.echr.coe.int>.

¹² Cfr. Presentazione del Rapporto della Commissione da parte di Teitgen, Assemblea 7 settembre 1949, in *Recueil I*, p. 128.

¹³ Celebre l’espressione di Jean Monnet, Commissario per la Francia che parlò di politica *“par petits pas”*, espressione che indica il cosiddetto metodo Monnet - Schuman, espresso nel discorso dello stesso Schuman, (Ministro francese degli affari esteri) il 9 maggio 1950. Per un primo commento alla CEDU cfr. S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Ed.Scientifica, Napoli, 2001; *Id. Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2006; M. DE SALVIA, *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, ESI, Napoli, 2006.

per approfondirne il contenuto, in particolare circa il rapporto tra il diritto dei genitori ed i poteri/doveri di istruzione ed educazione di uno Stato democratico¹⁴.

Nei lavori successivi, contro le paure ed i rischi di un indottrinamento di Stato, prese invece forza la prevalenza di una potestà educativa statale e lo spirito di conservazione delle specificità dei singoli sistemi scolastici nazionali. Il diritto dei genitori passò gradualmente in secondo piano rispetto alle competenze dello Stato, e furono superate tutte le enunciazioni che esponevano gli Stati ad interventi positivi in attuazione del diritto di scelta dei genitori. Fin dalla prima formulazione il diritto dei genitori fu posto in maniera negativa, come limitazione dei poteri e delle competenze dello Stato in materia di educazione e di insegnamento; del resto già nella precedente discussione della lista Teitgen, si era chiarito che il diritto dei genitori non può comunque intendersi come assoluto: nessun genitore potrebbe opporsi all'obbligo scolastico o "à ce que l'Etat, dans l'enseignement, exige qu'un minimum de matières soit enseigné"¹⁵. Su tali basi le limitazioni alla competenza statale si affievoliscono di modifica in modifica: si passa dal "non invadere" il diritto dei genitori¹⁶, ad un generico "tenere conto", per poi concludere, mediando, con l'obbligo di "rispettare" il diritto genitoriale¹⁷, che quantitativamente e qualitativamente, si è nel frattempo ristretto. E così nella formulazione finale, gli Stati non assumono alcun obbligo positivo né rispetto ad una educazione ed istruzione di tendenza, né alla attivazione di materie specifiche, vale a dire insegnamenti confessionali o filosofici. Vale sottolineare in tal senso, il superamento di tutte le diciture riferite al diritto "d'assurer l'éducation spirituelle et morale et l'instruction de leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophique" o più dettagliatamente "l'éducation religieuse de leurs enfants conformément à leur confession"¹⁸.

Ancor più netta fu l'esclusione di qualsiasi accenno alle scuole private, con le quali da una parte si realizza la partecipazione di ogni singolo individuo o gruppo alla funzione educativa, e dall'altra si consente il pieno

¹⁴ Il Regno Unito rilevò in particolare che la priorità della volontà dei genitori sulla istruzione dei figli è principio non compreso nel sistema inglese; qui al termine della scuola primaria si decide tra una successiva istruzione tecnica o generale, mediante un esame il cui esito è spesso non condiviso dai genitori, ma non è impugnabile dagli stessi. Tale sistema sarebbe contraddetto dal riconoscimento di una priorità dei genitori rispetto allo Stato; competenza quest'ultima che in un sistema democratico non si espone alle derive totalitarie (cfr. intervento di Lord LAYTON, e di M. CRAWLEY, Assemblea 8 settembre 1949, in *Discussion of the draft Resolution; sommaire from the reports; Collected edition*, vol. I, p. 144 ss, Rep. 1949, pp. 1164 ss).

¹⁵ Cfr. M. De La Vallee-Poussin (Belgio), Séance tenue par l'Assemblée le 8 septembre 1949, Extrait du compte rendu de la discussion du projet résolution (Recueil vol. I, pp. 144 ss; C. R. 1949, pp. 1164-1299). Si ricorda che il Belgio era favorevole all'inserimento della libertà di istruzione in Convenzione e sottolineò il valore del pluralismo scolastico contro il monopolio dell'educazione statale; lo stesso De La Vallee-Poussin, evidenziò inoltre la natura di diritto-dovere dei genitori, laddove la libertà di scelta educativa compete invero ai figli.

¹⁶ Così nel Testo dell'Assemblea dell'agosto 1950, "toute personne à droit à l'instruction. Les fonctions assume par l'Etat en matière d'éducation et enseignement ne peuvent empiéter sur le droit que possèdent les parentes d'assurer l'éducation spirituelle et morale et l'instruction de leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophique", (nella formulazione inglese: "may not encroach upon the righth...").

¹⁷ Sulla volontà della Commissione di rinforzare l'obbligo, ma anche sulla genericità complessiva della norma, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1967, 117 ss; M. MUSSELLI, *Le norme europee a tutela della libertà religiosa. Problemi di interpretazione*, in *Il Politico*, 1975, 2, 306 ss.

¹⁸ Così nella formulazione del Comitato dei Ministri dell'agosto e del novembre 1951; la delegazione del Belgio aveva suggerito una formula ancor più cogente ed esplicita, che non fu accettata: "L'Etat doit, dans l'organisation de l'instruction publique, respecter ce droit des parents et prendre les mesures nécessaires pour en assurer l'exercice effective". L'esclusione delle convinzioni filosofiche, nella seconda formulazione, era motivata dal timore di una riproposizione di insegnamenti contrari ai valori democratici, fu poi reintegrata considerato che la legittimità di quegli insegnamenti è esclusa dall'art. 17 della Convenzione, per il quale nessuna della proclamate libertà può essere interpretata in modo da comportare la distruzione delle altre libertà e diritti o da imporre limitazioni, oltre i limiti concessi dalla Convenzione stessa.

dispiegarsi della scelta educativa di studenti e famiglie, offrendo modelli di istruzione alternativi a quelli della scuola statale, tipizzati da una impostazione religiosa, filosofica o anche scientifico - pedagogica. Tali scuole compaiono fugacemente nel testo del Consiglio dei Ministri del novembre 1951, per il quale il diritto dei genitori, laddove esistono scuole statali, comprende quello “*d’envoyer leurs enfants dans d’autres écoles de leur choix, pourvu que ces écoles répondent aux prescriptions de la loi*”; formulazione, particolarmente sostenuta dai Paesi Bassi¹⁹, che tuttavia esponeva gli Stati all’obbligo di predisporre scuole private e di finanziarle. Per tali ragioni, l’Assemblea ed il Comitato dei Ministri convennero sul suo stralcio dall’art. 2, e sul fatto che la istituzione o la partecipazione finanziaria alle scuole private “*doit demeurer en dehors du cadre de la Convention*”²⁰. Non a caso il pluralismo scolastico resta completamente ai margini delle politiche educative sovranazionali, anche nel XXI secolo²¹. Nel corso della discussione sull’art. 2, non fu peraltro affrontato il tema dell’istruzione religiosa quale materia di insegnamento scolastico o come diritto ad esistere delle scuole confessionali. Né fu aperta una riflessione sul valore intrinseco di una formazione religiosa dei fanciulli o dei cittadini europei, nel più ampio quadro di una integrazione tra i popoli e le nazioni della nascente Europa. Materie tutte, lasciate al diritto ed all’azione degli Stati membri.

3. L’applicazione giurisprudenziale e le politiche di integrazione, intercultura e dialogo interreligioso.

Negli anni successivi alla adozione del Protocollo, l’azione del Consiglio di Europa sarà fortemente influenzata dalle stesse motivazioni e dalle resistenze manifestatesi nella elaborazione dell’art. 2. Sul piano giurisprudenziale si sviluppa e consolida una lettura che rispetto alla libertà di scelta educativa dei genitori, assegna prevalenza al diritto/dovere dello Stato di assicurare una istruzione su alcune materie e secondo un progetto educativo comune a tutti²², a tutela del diritto alla istruzione del minore che può e deve, essere

¹⁹ Paesi Bassi collegarono strettamente la libertà di scelta educativa al pluralismo scolastico ed al sostegno finanziario dei genitori per la piena attuazione di quel diritto. In sede di votazione finale al Comitato dei Ministri, il Ministro degli Affari esteri fece inserire la seguente dichiarazione: “*In the opinion of the Netherlands Government, the State should not only respect the rights of parents in the matter of education but, if need be, ensure the possibility of exercising those rights by appropriate financial measures*”.

²⁰ In tal senso si era espressa la Commissione sulle Questioni giuridiche ed amministrative nell’ottobre 1951 (cfr. *Lettre du Président de la Commission au Président de l’Assemblée*, 1951, Doc. As/JA (3)17; A 6131 du 2 octobre 1951). Sulla stessa linea, nel Resoconto all’Assemblea, nella seduta del 7 dicembre 1951, Teitgen rilevò che la formula poneva alcuni interrogativi quali: il dover ritenere che c’è libertà di insegnamento solo se in uno Stato ci sono scuole private? ed in tal caso che lo Stato dovrà attivare scuole private a richiesta dei genitori? E quali limiti dovranno esse rispettati secondo la legge? (cfr. *Compte rendu Assemblée consultative, 3ème session, 1951. Tome VI, 34ème séance*, pp. 898-908).

²¹ Non vale in contrario neppure la espressa previsione nella Carta dei diritti fondamentali dell’unione Europea (oggi richiamata dal Trattato di Lisbona), della “*libertà di creare istituti d’insegnamento nel rispetto dei principi democratici*” (art. 14), che a sua volta è rispettata “*secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l’esercizio*” e quindi solo se, e nei limiti e modi in cui, tale diritto è già contemplato dai sistemi nazionali di istruzione. Per un primo esame cfr. M. COCCONI, *Il diritto europeo dell’istruzione*, cit. p.153; sul valore della introduzione della Carta, nei Trattati dell’Unione, vedi E. ADOBATI, M. C. STATELLA, *Il valore della Carta di Nizza nella giurisprudenza interna e comunitaria e nella costituzione europea*, in U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia dell’Unione europea*, Napoli, 2007, 44 ss; V. SCIARABBA, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, CEDAM, 2008.

²² Cfr. Corte EDU Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen, c. Danimarca dec. 7 dicembre 1976, nn. Ric. 5095/71, 5920/72, 5926/72; Commissione EDU W. e D.M., M e H.I. c. Gran Bretagna dec. 6 marzo 1984, n. Ric. 1022/82, 10229/82; Corte EDU Valsamis c. Grecia, dec. 18 dicembre 1996, n. Ric. 24095/94; Commissione EDU Eftsiatiou c. Grecia, dec. 18 dicembre 1996, n. Ric. 24095/94; Corte EDU, Jemenez Alonso e Jemenez Merino c. Spagna, dec. 25 maggio 2000, n. Ric. 51188/99; da ultimo Corte EDU, Lautsi c. Italia, dec. 18 marzo 2011, n. Ric. 30814/06. In dottrina cfr. M. ROCA FERNANDEZ, *Deberes de los poderes públicos para garantizar el pluralismo ideológico, cultural y religioso en el ámbito escolar*, in *Los Derechos fundamentales en la educación*, Consejo General del Poder Judicial, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2008, pp. 151-204; J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Los límites a la libertad de religión y de creencia en el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. Iustel. N. 2, 2003; J. MARTINEZ TORRON, R. NAVARO VALLS, *The Protection of Religious Freedom* in T. LINDHOLM, W. COLE DURHAM B. G. THAZIB-LIE, *The*

istruito e formato anche su materie e ed argomenti non graditi ai genitori²³, a discapito insomma della autodeterminazione del soggetto nell'orientamento della propria formazione e della libertà educativa della famiglia. Del resto la libertà di scelta è interpretata solo in negativo: vale come limite contro ogni forma di indottrinamento e di proselitismo azionabile in una scuola pubblica ma al contrario, non può essere invocata per ottenere l'attivazione di un insegnamento conforme alle convinzioni religiose o filosofiche dei genitori²⁴, né il riconoscimento di una esenzione²⁵, né l'ammissione di una pratica o di un abbigliamento di origine religiosa²⁶, e neppure la creazione o la sovvenzione di istituti di insegnamento conformi alle convinzioni genitoriali²⁷.

Nei fatti la partecipazione di famiglie e studenti alla definizione del progetto formativo scolastico, ed in particolare l'adeguamento del medesimo alle proprie "convinzioni religiose e filosofiche" (art. 2, Prot. I), gode di scarsa tutela in negativo e di nessuna copertura in positivo. L'opzione laica del Consiglio di Europa, la quale richiede una separazione tra Stato e religioni, investe in pieno la scuola e segna una evidente preferenza per un sistema in cui non si prevede "l'instruction religieuse"²⁸; per le stesse ragioni "où malgré les oppositions et réserves des instruments internationaux, un cours d'instruction religieuse - en général de la religion dominante - existe néanmoins, le pluralisme éducatif exige que la dispense de cet enseignement soit automatiquement accordée aux parents qui la demandent pour leurs enfants"²⁹ a semplice domanda

System of the Council of Europe, in Facilitating Freedom of Religion or Belief: a Deskbook, M.Nijhff, The Hague, 2004, 232 ss; C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea*, cit.

²³ Il diritto alla istruzione appartiene al minore, ed è esercitato dai genitori in sua vece, fino al raggiungimento della maturità; cfr. Comm. EDU. Bernard e altri c. Lussemburgo, dec. 8 settembre 1993, n. Ric. 1718/90; ed ancora EDU Konrad e altri c. Germania, dec. 11 settembre 2006, n. Ric. 35504/03; Comm. EDU, B.N. e S.N. c. Svezia dec. 30 giugno 1993, n. Ric. 17678/91; comm. EDU, Leuffen c. Germania, dec. 9 luglio 1992, n. Ric. 19844/92. In dottrina cfr. L. FORLATI, *Libertà del minore e famiglia negli atti internazionali*, in A. DE CRISTOFARO, A. BELVEDERE (a cura di) *L'autonomia dei minori tra famiglia e società*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 14 ss; U. KILKELLY, *The Child and the European Convention on Human Rights*, Ashgate/Dartmouth, Aldershot, 1999; R. SANTORO, *Diritti ed educazione religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2004; D. DURISOTTO *Educazione e libertà religiosa del minore*, Jovene, Napoli, 2011.

²⁴ Cfr. Corte EDU "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique", dec. 23 luglio 1968, 21; Corte EDU Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen, c. Danimarca dec. 7 dicembre 1976, nn. Ric. 5095/71, 5920/72, 5926/72; Corte EDU Greme c. Regno Unito, dec. 5 dicembre 1990, n. Ric. 13387/88

²⁵ Cfr. Corte EDU, Amaro Martins Casimiro et Lusitana Maria Cerveira Ferreira c. Lussemburgo, dec. 27 aprile 1999, n. Ric. 44888/98, la Corte ritiene legittimo il rifiuto delle autorità lussemburghesi di concedere ai figli dei richiedenti, avventisti la astensione dalla frequenza scolastica tutti i sabato; tale esenzione contrasta con il diritto di istruzione dei fanciulli e con il regolare svolgimento delle lezioni per gli altri studenti: "La Cour rappelle à cet égard que l'Etat a le devoir de veiller à ce que les enfants puissent exercer leur droit à l'instruction (Cour eur. D.H., arrêt Costello-Roberts c. Royaume Uni du 25 mars 1993, série A n° 247-C, § 27). Par ailleurs, lorsqu'au lieu de le conforter, le droit des parents au respect de leurs convictions religieuses entre en conflits avec le droit de l'enfant à l'instruction, les intérêts de l'enfant priment (Comm. eur. D.H., N° 13887, déc. 5.2.90, D.R. 64, p. 158 ; N° 17187/90, déc. 8.9.93, D.R. 75, p. 65)".

²⁶ Le sentenze in materia di abbigliamento religioso degli studenti sono innumerevoli, tra le più note cfr.: sul velo islamico, Comm. EDU Karaduman c. Turchia, dec. 3 maggio 1993; n. Ric. 16278/90; Comm. EDU Lamiye Bulut, c. Turchia, 3 maggio 1993, n. Ric. 18783/91; Corte EDU, Leyla Sahin c. Turchia, dec. 1 novembre 2005, n. Ric. 26625/02; sul turbante sik.: Corte EDU, Dogru c. Francia dec. 4 dicembre 2008, n. Ric. 27058/05; Corte EDU Kervanci c. Francia, dec. 4 dicembre 2008, n. Ric. 31645/04; Corte EDU Jasvir Singh c. Francia, dec. 30 giugno 2009; n. Ric. 25463/08; Corte EDU Ranit Singh c. Francia, dec. 30 giugno, n. Ric. 27561/08.

²⁷ cfr. Comm.EDU, X c. Regno Unito, dec. 2 maggio 1978, n. Ric. 7782/77; Comm. EDU, X & Y c. Regno Unito, 7 dicembre 1982, n. Ric. 9461/81. Nella prima decisione, la Corte ribadisce che laddove esiste un obbligo di riconoscimento di scuole, le relative condizioni previste dalla legge non devono essere discriminatorie.

²⁸ Con tale formula ci si riferisce all'insegnamento di una religione particolare a titolo confessionale.

²⁹ J. DUFFAR, *Religion dans l'éducation publique. Droit international et européen*, in G. ROBBERS (a cura di), *Religion in Public Education - La religion dans l'éducation publique*, European Consortium for Church and State Research - Consortium européen pour l'étude des relations Église-État, Proceedings of the Conference, Trier, 11-14 November 2010 - Actes du Colloque, Trèves, 11-14 novembre 2010, Treves, 2011, 521ss; G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits*

non motivata³⁰. Su tali basi la Corte ed il Consiglio di Europa sostengono e promuovono l'evoluzione dei sistemi scolastici, soprattutto se improntati al confessionismo, verso il pluralismo religioso ed una più compiuta affermazione della libertà di credenza, ma entro i predetti limiti, lasciano agli stessi Stati ogni decisione circa l'attivazione e le modalità di organizzazione di un corso di istruzione religiosa confessionale.

Sul fronte normativo e dell'azione politica, la riluttanza per una limitazione della potestà educativa degli Stati in favore della Comunità internazionale, e per uno scostamento dai principi ispiratori dell'art. 2 del Protocollo, saranno ancora maggiori. In particolare, l'educazione religiosa degli europei fa capolino nei documenti, ma non acquisisce una evidenza propria, né la dignità di singolo insegnamento; essa resta confusa ed inclusa nelle politiche culturali e di integrazione, che stentano del resto a svilupparsi, per le medesime strettoie normative e resistenze statali.

L'intercultura è una tema fondante del Consiglio di Europa che fin dalle origini persegue l'unità nella diversità, mediante una azione comune che conservi la ricchezza, la varietà culturale, e le singole specificità nazionali, sviluppando nel contempo una conoscenza reciproca dei popoli europei. Sono questi gli scopi iscritti nella Convenzione culturale europea del 19 dicembre 1954³¹, nella quale persiste tuttavia una gelosa riserva degli Stati in materia di istruzione ed educazione dei fanciulli, tanto più religiosa. La Convenzione impegna gli Stati a promuovere tra i propri cittadini lo studio delle lingue, della storia e delle civiltà altrui, e a diffondere le proprie specificità sul territorio delle altre parti, ma lo fa riferendosi genericamente a programmi e progetti educativi che non trovano diretta collocazione nel sistema scolastico degli Stati, e senza includere specificamente il profilo religioso³². La cooperazione in materia culturale si limita alla istituzione del collegio di Europa di Bruges (1950) e dell'Università europea di Firenze (1972), tra gravi difficoltà che mostrano *“già allora la resistenza degli Stati ad una effettiva armonizzazione dei sistemi educativi ed il vero terrore per qualsiasi forma di omologazione di contenuti e strutture”*³³. Non a caso nel 1983, all'esito dell'esame della Relazione sulla cooperazione europea in materia di educazione, l'Assemblea parlamentare si dichiara insoddisfatta del livello di cooperazione raggiunta e dell'azione svolta. Con la Risoluzione 807 (1983)³⁴, ivi adottata, si sollecita una maggiore collaborazione e modifiche dei sistemi di educazione, ma si incorre di nuovo nell'ossequio alle competenze nazionali, laddove si sottolinea la necessità di evitare accavallamenti con gli Stati³⁵. E così negli anni successivi, in più occasioni, l'Assemblea si troverà ancora a constatare la mancanza di politiche e programmi specifici globali, in favore di una educazione europea³⁶.

de l'homme, Paris et Aix-en-Provence, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1989, p. 494 ss, per il quale il diritto di dispensa nelle scuole pubbliche è incontestabile.

³⁰ Cfr. Commissione EDU Bernard + altri c. Lussemburgo, dec. 8.9.1993, n. Ric. 17187/90; Commissione EDU, H. Sluijs c. Belgio, dec. 9.9.1993, n. Ric. 17568/90.

³¹ Cfr. Preambolo della Convenzione culturale europea, Parigi 19 dicembre 1954.

³² Gli interventi sono più mirati e coinvolgono i sistemi scolastici, quando si tratta di integrazione dei migranti indotta dall'immigrazione interna allo spazio europeo che si sviluppa a partire dagli anni sessanta del novecento; cfr. Risoluzione Comitato dei ministri (70)35 Sulla scolarizzazione dei figli dei lavoratori migranti; Raccomandazione Assemblea Consultativa del Consiglio, 786 (1976) sulla educazione e lo sviluppo culturale dei migranti; Risoluzione 1^a(1983) della Conferenza Permanente dei Ministri dell'educazione, "L'educazione dei migranti"; Raccomandazione Comitato dei Ministri, R(84)18 sulla formazione degli insegnanti ad una educazione per la comprensione interculturale in un contesto di migrazione.

³³ A. GIUNTA LA SPADA, F. BROTTTO, 2020: *I sentieri dell'Europa dell'Istruzione*, cit. p. 14

³⁴ Risoluzione 807 (1983) *Sulla cooperazione europea in materia di educazione*.

³⁵ cfr. art.13 *“Tout en étant consciente que l'éducation est avant tout la responsabilité des collectivités locales et nationales, se félicite de l'action menée par les organes internationaux dans le secteur de l'éducation, et souligne la nécessité de veiller sans cesse à bien coordonner ces activités et à éviter les chevauchements”*.

³⁶ Vedi la Raccomandazione 1111(1989) Sulla dimensione europea della educazione, in cui l'Assemblea raccomanda di accrescere l'importanza dell'insegnamento della storia e delle lingue viventi e di lanciare programmi di geografia e educazione civica; la Raccomandazione 1383(1998) Sulla diversificazione linguistica, in cui spicca la preoccupazione per il rischio di una globalizzazione linguistica, che induce all'insegnamento del solo inglese.

Nel suo sforzo costante e sempre più capillare per attuare una educazione europea, l'Assemblea continua inoltre a ricomprendere nell'indistinto della storia e della civiltà, le religioni, che non assumono quindi una autonomia educativa o istruttiva, né come sapere né come valore da infondere nei cittadini europei, e men che mai come la risposta ad una esigenza di formazione religiosa o morale proveniente da studenti e famiglie. La religione dei popoli e delle nazioni europee, gli aspetti più prettamente dogmatici, liturgici e rituali delle religioni, non trovano un posto negli atti dell'Assemblea, neppure quando essa si rivolge più specificamente alla conservazione e promozione di realtà etnico-religiose. È il caso della Risoluzione 885 (1987)³⁷ che ribadisce e ricorda *“l'apport considérable et distinctif des juifs et de la tradition du judaïsme dans l'histoire de l'Europe”*; ed anche della Raccomandazione 1291 (1996)³⁸, con cui si richiamano gli Stati ad azioni di conservazione della cultura degli yiddish, che rappresentano *“sur notre continent, une culture transnationale, un véhicule de progrès intellectuel et une composante des cultures nationales.”* In entrambe, ci si ferma al dato culturale senza alcun accenno alle tipicità ed al patrimonio religioso di ebrei ed yiddish. Si discosta solo in parte da tale schema, la Raccomandazione 1162 (1991)³⁹, sul contributo della civilizzazione islamica alla cultura europea, rivolta non ai singoli Stati ma al Comitato dei ministri, nella quale l'Assemblea suggerisce interventi anche nell'ambito scolastico: invita ad una revisione dei programmi di insegnamento e dei manuali che *“devraient comporter une présentation équilibré de l'histoire de l'islam”*, e raccomanda l'inserimento dell'islam nelle grandi branche di studio quali la storia, la filosofia ed il diritto. A differenza che nei precedenti interventi l'Assemblea considera il profilo religioso, ma lo tratta come un “sapere”: si raccomanda di promuovere nei corsi di teologia *“une approche comparative de l'islam, du christianisme et du judaïsme”*, e per alcune regioni, come il Bacino del mediterraneo, afferma: *“une conception intégrée de l'enseignement devra être adoptée dans l'étude des religions, de la philosophie, de la littérature et de l'histoire”*⁴⁰. Il Consiglio di Europa muove così i primi passi verso una nuova impostazione della educazione interculturale, che di lì a poco includerà, se non l'istruzione religiosa, almeno *“il fatto religioso.”*

Nel XXI secolo il Consiglio di Europa, come gran parte degli altri consessi internazionali, avvia politiche di integrazione centrate sul fattore religioso quale motivo di intolleranza, integralismi e disordine mondiale, reso evidente dagli attentati di matrice islamica alle Torri gemelle, ma anche alla stazione di Madrid ed alla metropolitana di Londra. L'impegno per il dialogo interreligioso⁴¹ si somma così alle politiche di intercultura ed investe in qualche modo l'ambiente scolastico. Sarebbe tuttavia errato, dedurre da tali interventi un superamento delle originarie linee guida dell'azione del Consiglio ad Europa, e più precisamente una limitazione della competenza degli Stati o ancor più l'apertura di un dibattito o di possibili interventi, sull'insegnamento scolastico della religione quale materia autonoma, connessa alla libertà di studenti e famiglia proclamata dall'art. 2 del Protocollo addizionale; vale a dire come insegnamento atto a garantire una

³⁷ Résolution 885 (1987) relative à la contribution juive à la culture européenne.

³⁸ Recommandation 1291 (1996) relative à la culture yiddish.

³⁹ Recommandation 1162 (1991) relative à la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne.

⁴⁰ Come negli altri casi l'azione educativa non si arresta alle aule scolastiche; l'Assemblea sollecita infatti una conoscenza diffusa che coinvolga i media ed attivi gemellaggi tra le città europee e quelle islamiche.

⁴¹ Punti chiave dell'azione interculturale ed interreligiosa del Consiglio di Europa sono: la Dichiarazione sulla diversità culturale, comitato dei Ministri del Consiglio di Europa, 7 dicembre 2000; la Dichiarazione sul dialogo interculturale e la prevenzione dei conflitti, Ministri europei degli affari culturali, Opatija (Croazia) 22 ottobre 2003; la Dichiarazione dei Ministri europei della Educazione, sulla Educazione interculturale nel nuovo contesto europeo, Atene (Grecia) 10 - 12 novembre 2003; la *Dichiarazione di Faro*, Dichiarazione sulla strategia del Consiglio di Europa per lo sviluppo del dialogo interculturale, Ministri responsabili della cultura degli Stati parte della Convenzione culturale europea, Faro (Portogallo) 27 - 28 ottobre 2005; La Dichiarazione del Volga, Documento finale della Conferenza internazionale “Dialogo culturale e cooperazione interreligiosa” - Forum del Volga, Nizhniy Novgorod, 7 - 9 settembre 2006; la Dichiarazione di San Marino, Dichiarazione finale della Conferenza europea, “La dimensione religiosa del dialogo interculturale” San Marino, 23 - 24 aprile 2007, oltre al Libro Bianco, del 2008, “Imparare a vivere insieme in pari dignità” di cui oltre.

formazione “secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.” L’educazione religiosa entra nelle politiche di dialogo interreligioso per una finalità pubblica: quale strumento per promuovere la comprensione, la riconciliazione, la tolleranza, la coesione sociale, ed assume una valenza storico conoscitiva, etico - formativa o etico - civica. In tal senso nella Raccomandazione 1396 (1999), Religione e Democrazia⁴², l’Assemblea raccomanda ai governi degli Stati membri, di “*promouvoir l’éducation en matière religieuse, et notamment a.) renforcer l’apprentissage des religions en tant qu’ensembles de valeurs envers lesquelles les jeunes doivent développer un sens critique, dans le cadre de l’enseignement de l’éthique et de la citoyenneté démocratique; b.) promouvoir l’enseignement à l’école de l’histoire comparée des différentes religions, en insistant sur l’origine, sur la similitude de certaines de leurs valeurs et sur la diversité des coutumes, traditions, fêtes, etc.; c.) stimuler l’étude de l’histoire et de la philosophie des religions et la recherche sur les mêmes sujets*” (art. 13. II). Negli anni successivi l’Assemblea torna ad incoraggiare uno studio del “fatto religioso”⁴³ e a tal fine nel 2005, con la Dichiarazione di Faro⁴⁴, lancia il Progetto di un libro bianco sul dialogo interculturale, pubblicato nel 2008 sotto il titolo “*Vivere insieme in pari dignità*.” In esso tra i settori chiave per la promozione del dialogo interculturale prende posto “*l’insegnamento di fatti religiosi e relativi alle convinzioni in un contesto interculturale*” che “*permette di diffondere conoscenze su tutte le religioni e convinzioni e sulla loro storia, offrendo così agli alunni la possibilità di capire e di evitare i pregiudizi*”⁴⁵. Il sostegno ad insegnamenti scolastici non confessionali, conferma indubbiamente l’opzione laica del Consiglio di Europa, mentre, su altro versante, gli atti adottati nel promuovere il dialogo interreligioso ed interculturale non hanno forza cogente nei confronti degli Stati, i quali sollecitati o raccomandati, restano arbitri ed unici attori delle politiche educative, dei sistemi scolastici e dei programmi di studio del proprio paese.

⁴² Recommendation 1396 (1999), Religion et démocratie; Discussion par l’Assemblée le 27 janvier 1999 (5e séance) (Doc. 8270, rapport de la commission de la culture et de l’éducation, rapporteur: M. de Puig). Testo adottato dall’Assemblea il 27 gennaio 1999 (5^a sessione).

⁴³ Recommendation 1720 (2005), Education et religion, Discussion par l’Assemblée le 4 octobre 2005 (27e séance) (voir Doc. 10673, rapport de la commission de la culture, de la science et de l’éducation, rapporteur: M. Schneider). Testo adottato dall’Assemblea il 4 ottobre 2005 (27^a sessione).

⁴⁴ “Dichiarazione di Faro sulla strategia del Consiglio di Europa per lo sviluppo del dialogo interculturale” adottata dalla Conferenza dei Ministri della cultura europei, Faro, Portogallo, ottobre 2005, cit.

⁴⁵ Libro bianco sul dialogo interculturale “*Vivere insieme in pari dignità*”. Lanciato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d’Europa nel corso della loro 118^a sessione ministeriale, (Strasburgo, 7 maggio 2008), in <http://www.coe.int>. p. 32.