

LUISS 

Research Center
for European Analysis
and Policy



EMUNA Brief 15/2025

FORMAZIONE E ISTRUZIONE NELLE DIVERSE CULTURE – 17 novembre 2025

Roberto Grendene

Laicità a scuola: ostacoli e progressi dati alla mano

Aggiornamento del Brief 2/2024 - Laicità e pluralismo nella scuola

Laicità a scuola: ostacoli e progressi dati alla mano
Aggiornamento del Brief 2/2024 - Laicità e pluralismo nella scuola

Roberto Grendene

Il fenomeno della laicità e del pluralismo nella scuola pubblica va studiato verificando i dati disponibili ed è indicativo che sia necessario procedere con accessi civici per ottenerli. Vengono così alla luce notizie inaspettate: la scelta di non avvalersi dell’Insegnamento della religione cattolica è maggioritaria nelle scuole fiorentine e in altri territori si assiste a un testa a testa. Unitamente all’analisi delle adozioni del libro di testo per il programma dell’Attività alternativa si delinea un’Italia divisa per macroaree e con scarti notevoli tra diverse province. Se le vittorie legali dell’Uaar rappresentano un argine alle discriminazioni nell’esercizio del diritto all’istruzione e alla libertà religiosa, a sorpresa un ricorso respinto nel 2025 fornisce nuovi strumenti per campagne di sensibilizzazione e azioni legali nei confronti di istituti inadempienti ai precisi obblighi messi nero su bianco dai giudici del Tar del Lazio.

Iniziative giuridiche

La sentenza n. 7653 del 17 aprile 2025 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio fornisce ulteriori elementi a sostegno dei diritti all'istruzione e alla libertà religiosa degli studenti che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica (Irc), con particolare riferimento a chi sceglie l'opzione "Attività didattiche e formative" nel modulo integrativo C, la cosiddetta Attività alternativa (Aa).

A differenza delle vittorie legali ottenute dall'Uaar nel 2010 e nel 2020, illustrate nella relazione dello scorso anno, stavolta il ricorso è stato respinto¹. I giudici del Tar non hanno ravvisato sufficienti motivi per annullare la circolare del Ministero dell'istruzione relativa alle iscrizioni scolastiche, come chiedeva l'Uaar. Rimangono dunque operative le disposizioni in vigore dal 2020/21 che prevedono percorsi differenziati per l'iscrizione: chi sceglie di avvalersi dell'Irc compila, spedisce e completa la domanda tra gennaio e febbraio, chi sceglie di non avvalersene è costretto a rimanere in sospeso per ulteriori quattro mesi e cioè fino a quando, tra fine maggio e fine giugno, potrà finalmente presentare il modello integrativo C ("Modulo integrativo per le scelte degli alunni che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica"). Questo doppio binario comporta inoltre complicazioni organizzative per il sistema scolastico. Per il Tar Lazio però le mancate o tardive attivazioni dell'Aa che ancora si verificano in tante scuole non sono da imputare al percorso differenziato descritto sopra e deciso dal ministero, ma ai singoli istituti i quali sono tenuti a osservare doveri ben precisi messi nero su bianco nei seguenti passi della sentenza (le sottolineature evidenziano gli aspetti più rilevanti anche per la nettezza con cui, probabilmente per la prima volta, vengono scritte in una sentenza).

«È da reputarsi perciò jus receptum che le scuole devono contemplare nella propria offerta didattico-formativa, assieme all'insegnamento della religione cattolica, un insegnamento ad essa alternativo: ciò a prescindere se vi siano o meno studenti che intendano avvalersene.

La singola scuola potrà e dovrà (ri)organizzare, contingentemente, le proprie risorse qualora nessuno studente, in un determinato anno scolastico, intenda avvalersi dell'insegnamento alternativo. La programmazione di quest'ultimo, invece, non sorge per effetto delle positive manifestazioni di preferenza dei non avvalentisi, bensì direttamente dal sistema normativo.

Da quanto precede deriva che la singola scuola, sapendo all'inizio di luglio quanti studenti intendono avvalersi dell'insegnamento alternativo, non dovrebbe avere alcuna difficoltà a formare l'orario scolastico prevedendo l'erogazione di tale insegnamento, (che dovrebbe aver) già programmato.

Più in generale, i disservizi nell'erogazione delle attività alternative (didattico-formative, di studio individuale assistito o non assistito, di entrata o uscita anticipata) ai non avvalentisi sono da ritenersi imputabili a carenze programmatiche e/o organizzative delle singole scuole e ad esse va posto rimedio tramite gli strumenti (amministrativi e, se del caso, giurisdizionali) contemplati dall'ordinamento».

¹ Commento alla sentenza a cura della responsabile iniziative legali Uaar Adele Orioli:
<https://blog.uaar.it/2025/08/31/una-bella-sconfitta/>

Da un'iniziativa legale che finora non ha avuto successo² sono maturati frutti importanti per la laicità della scuola e per i diritti di chi non si avvale dell'Irc. Potranno essere avviate campagne informative nei confronti dei dirigenti scolastici sull'obbligo di predisporre strutturalmente l'erogazione dell'Aa "a prescindere se vi siano o meno studenti che intendano avvalersene" e sulla necessità di organizzare tempestivamente l'orario delle lezioni per tenerne conto già da luglio, non appena vengono acquisite le preferenze espresse nel modello integrativo C.

E se continueranno a verificarsi mancate o tardive partenze delle attività didattiche e formative alternative all'Irc saranno ancora più efficaci gli effetti dell'iniziativa legale che comincia con la spedizione della diffida che l'Uaar mette liberamente a disposizione di genitori e studenti³.

I dati sulla non frequenza dell'Irc nelle scuole italiane

Nel Portale Unico dei Dati della Scuola⁴ continua a mancare il dataset relativo alle scelte di avvalersi o non avvalersi dell'Irc. L'Uaar ha quindi nuovamente fatto ricorso allo strumento dell'accesso civico generalizzato nei confronti del Ministero dell'istruzione e del merito e delle province autonome di Trento e Bolzano per ottenere i dati più recenti (a.s. 2024/25) di tutte le scuole italiane. A breve saranno resi pubblicamente disponibili⁵ in forma elaborata con mappe interattive, aggregazioni a vari livelli e dettaglio fino al singolo istituto. Nell'ambito del progetto datiBeneComune, a cui l'Uaar aderisce, i dati originali ricevuti dalle pubbliche amministrazioni saranno inoltre messi a disposizione nel repository GitHub dell'Associazione⁶, per permettere a chiunque di condurre verifiche e produrre ulteriori analisi.

Possono essere già anticipati alcuni risultati. Si conferma la tendenza misurata negli ultimi anni tramite il sistema dell'acquisizione dei dati ministeriali. Rispetto al 2023/24 nelle scuole statali le scelte di non frequentare l'Irc aumentano di circa 40.000 unità, dato ancor più significativo a fronte di un calo della popolazione studentesca di oltre 100.000 unità. Si conferma anche la crescita annua di circa un punto della percentuale di studenti che non frequenta l'Irc: dal 15,5% nel 2022/23 si dovrebbe passare a circa il 17,5% nel 2024/25.

Come già osservato lo scorso anno i soli dati nazionali rischiano di nascondere la parte più interessante del fenomeno. In quattro regioni ora la percentuale di scelte laiche supera il 30% (Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Toscana e Liguria), mentre capitava solo per la Valle d'Aosta nel 2023/24. Nella provincia di Firenze si va oltre il 40% e limitandosi al solo territorio comunale del capoluogo fiorentino si assiste al "sorpasso laico": gli studenti che frequentano le lezioni impartite "in conformità alla dottrina della Chiesa"⁷ sono minoranza. Sarà interessante rilevare se ciò si verifica anche in altri

² L'Uaar può ancora ricorrere al Consiglio di Stato

³ <https://uaar.it/ora-alternativa-faq>

⁴ <https://dati.istruzione.it/opendata/>

⁵ <https://www.uaar.it/non-frequenza-irc-nelle-scuole-italiane/>

⁶ <https://github.com/UnioneAteiAgnosticiRazionalisti/dati-no-irc/>

⁷ Legge 121/1985, protocollo addizionale

Comuni con un certo numero di abitanti. Se ci si sposta al Sud, invece, continuiamo a trovare regioni e province in cui più del 96% di studenti frequenta l'Irc.

Per osservare in dettaglio la distribuzione territoriale della non frequenza dell'Irc si rimanda alla consultazione delle mappe interattive relative all'anno scolastico 2024/25 che saranno rese disponibili online tra circa un mese per regioni⁸ e per province⁹.

Libri per chi ha diritto di averli

Il Portale Unico dei Dati della Scuola mette a disposizione una pagina¹⁰ da cui scaricare, regione per regione, gli archivi in formato elettronico con le adozioni dei libri di testo deliberate da ciascuna scuola. L'accesso e l'elaborazione di questi dataset ha permesso all'Uaar aggiornare la progressione delle percentuali di classi di primaria statale in cui viene garantito il libro di testo per il programma di Attività didattica e formativa alternativa all'Irc. La crescita è stata notevole: si è passati dal 5,60% del 2023/24 al 9,54% del 2024/25 e infine al 13,54% del 2025/26.

Analizzando la distribuzione territoriale del fenomeno¹¹ nel 2025/26 risultano confermate e rafforzate le osservazioni dello scorso anno. Le province del Sud sono generalmente caratterizzate da percentuali dell'ordine di grandezza delle unità. Nel Centro Nord la situazione cambia, si hanno valori molto più alti e in alcuni casi una decisa crescita rispetto all'anno precedente. La classifica nazionale vede in testa la provincia di Asti con il 49,90% di classi di primaria che adottano il testo per il programma di Aa (valore precedente 37,72%); seguono Genova con 49,89% (era 36,83%), Teramo con 47,06% (era 36,60%) e Livorno con 46,95% (era 44,1%).

A sostegno della pari dignità educativa di bambine e bambini che non frequentano l'Irc e per sensibilizzare i collegi docenti ad adottare il libro di testo per il programma dell'Attività alternativa si segnalano la lettera inviata il 2 maggio 2025 ai dirigenti scolastici¹² e l'edizione 2025/26 della campagna "Libri per chi ha diritto di averli"¹³.

⁸ <https://public.flourish.studio/visualisation/27185921/>

⁹ <https://public.flourish.studio/visualisation/27185742/>

¹⁰ <https://dati.istruzione.it/opendata/opendata/catalogo/elements1/?area=Adozioni%20libri%20di%20testo>

¹¹ <https://public.flourish.studio/visualisation/25036937/>

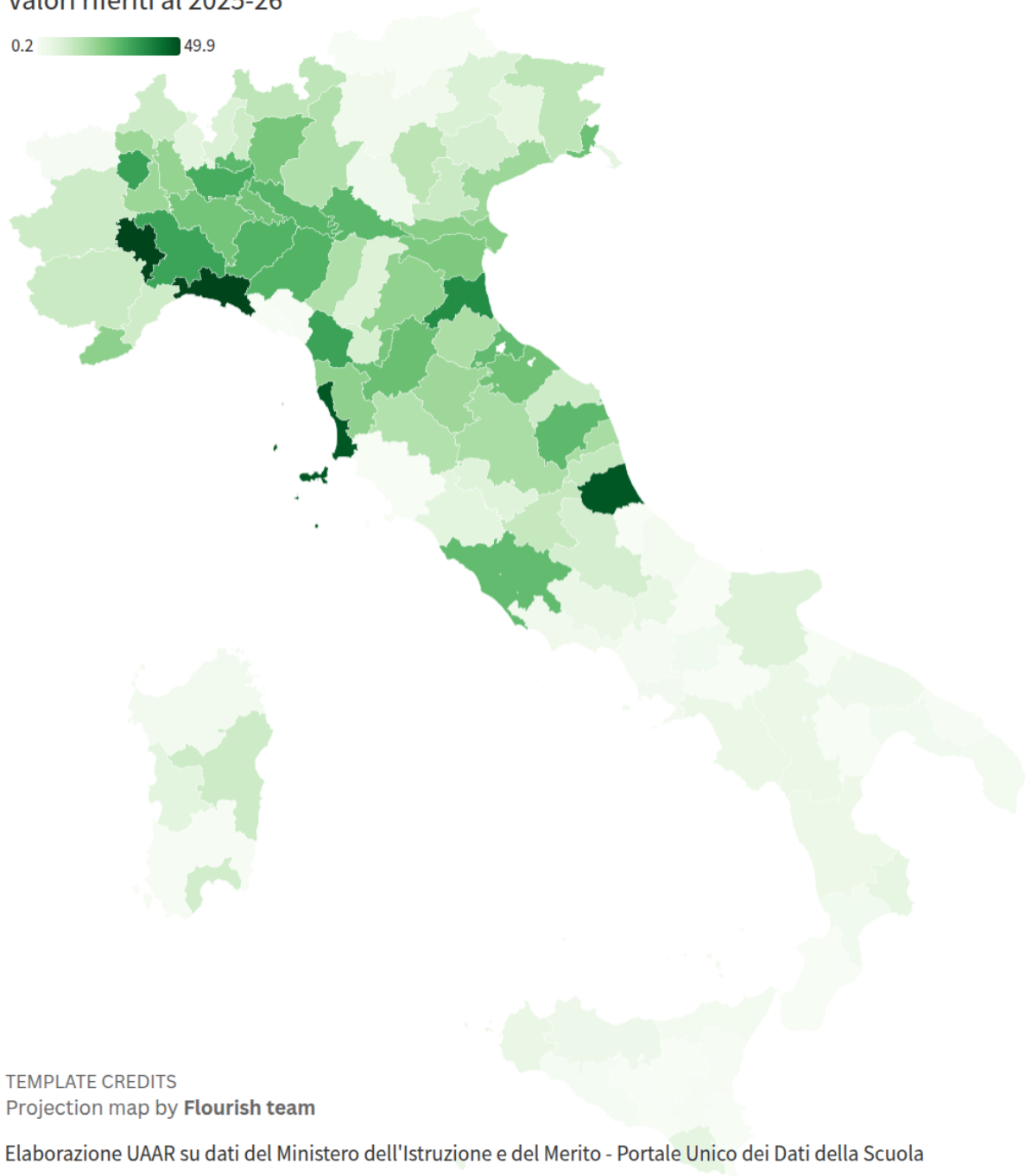
¹² https://www.uaar.it/adozione_libro_di_testo_per_alternativa_irc_2025-26.pdf

¹³ <http://uaar.it/kitdidattica>

Percentuale di classi di scuole primarie in cui risulta l'adozione di libri di testo per l'attività alternativa all'insegnamento della religione cattolica (per provincia)

Valori riferiti al 2025-26

0.2 49.9



Il presente Brief, che necessariamente sul sito di Emuna esce, sia in italiano sia in inglese, costituisce opera dell'ingegno dell'autore, il quale conserva integralmente i diritti morali e i diritti esclusivi di utilizzazione economica, ai sensi della Legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni. L'autore è responsabile delle versioni italiana e inglese e deve esplicitamente approvarle entrambe anche qualora la traduzione sia, su sua richiesta, curata dalla Luiss.

Con la diffusione del presente documento nella collana Emuna, l'autore concede alla Luiss Guido Carli una licenza d'uso non esclusiva, gratuita, irrevocabile e illimitata nel tempo, per l'utilizzo, la riproduzione, la traduzione, la diffusione, la comunicazione al pubblico e l'archiviazione dell'opera, anche in formato digitale e mediante strumenti telematici. Le opinioni espresse in tale documento sono da attribuirsi esclusivamente all'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale di Luiss Guido Carli né del programma Emuna. Eventuali rielaborazioni, traduzioni ulteriori, successive pubblicazioni accademiche o editoriali, nonché qualunque ulteriore utilizzazione sostanziale dell'opera da parte dell'autore, in forma autonoma o integrata in nuove opere, dovranno recare idoneo riferimento alla presente versione diffusa dal sito di Emuna, nell'ambito del Luiss Research Center for European Analysis and Policy.