

## SCUOLA PUBBLICA E ISTRUZIONE RELIGIOSA: IL CONCORDATO TRADITO\*

Gianni CIMBALO  
Professore ordinario  
Dipartimento di Scienze Giuridiche "Antonio Cicu" Alma Mater  
Studiorum,  
Università di Bologna

**Sumario.** - Premessa. 1.1 L'insegnamento della religione nella scuola pubblica nel dibattito per la revisione del Concordato e nelle intese. 1. 2. L'intervento della giurisprudenza amministrativa, di merito e della Corte Costituzionale. 1. 3. Parità scolastica, sistema nazionale di istruzione e nuovi profili dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica. 1. 4. Un nuovo terreno di scontro: lo status giuridico dell'insegnante di religione.

### ***Premessa***

Fin dall'inizio del dibattito sulla revisione del Concordato le tematiche relative alla scuola e all'insegnamento della religione hanno costituito per la delegazione di parte statale il nodo centrale della trattativa<sup>1</sup>. Tuttavia ciò non emerse immediatamente, prova ne sia che il

---

\* Questo lavoro viene pubblicato su Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica, n.1 2004.

<sup>1</sup> In effetti le problematiche connesse alla materia matrimoniale persero ben presto gran parte della loro valenza negoziale per effetto delle sentenze n. 30, 31, 32 del 1971 della Corte Costituzionale che restrinsero notevolmente i margini di trattativa della delegazione di parte statale, impossibilitata a fare concessioni in contrasto con orientamenti ormai conclamati della Suprema Corte; d'altra parte esse davano una interpretazione del rapporto tra Concordato e Costituzione che alla Chiesa cattolica non conveniva rimettere in discussione. Con qualche limite, costituito da un catalogo, quello dei principi supremi al momento ancora molto limitato, la Corte ribadiva infatti il valore "supercostituzionale" delle norme concordatarie, assicurando una speciale tutela all'accordo con la Chiesa cattolica che si proiettava ben oltre i contenuti del Concordato del 1929. Vedi tra i tanti: Catalano G., *Sovranità dello*

testo del nuovo accordo messo a punto dalla Commissione ministeriale nel 1969<sup>2</sup> faceva riferimento ancora all'istituto della dispensa, lasciando

---

*Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Milano, 1974; Albisetti A., *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico*, Milano, 1983; Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 203-214, in particolare; Domianiello S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso*, Milano, 1999. Inoltre le battaglie politiche scaturite dall'introduzione del divorzio e dal successivo referendum abrogativo della legge, conclusosi con una riconferma delle norme introdotte nel paese dopo tante battaglie di parte laica, produceva una sorta di congelamento della trattativa sulla materia matrimoniale.

Relativamente agli enti ecclesiastici e al sostentamento del clero l'adozione di una nuova regolamentazione era di precipuo interesse della parte ecclesiastica, impegnata a dare attuazione dei deliberati Conciliari. L'occasione della revisione concordataria poteva inoltre consentire un riordino degli enti ecclesiastici e una riallocazione del loro patrimonio per riimmerterlo sul mercato, operando – come in effetti è avvenuto – i necessari trasferimenti di proprietà senza alcun gravame fiscale per l'amministrazione ecclesiastica. E' stato questo mancato introito l'onere finanziario più forte per lo Stato, scaturito dalla trattativa. Cfr.: BERLINGÒ S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992; MAURO T., *Gli aspetti patrimoniali dell'organizzazione ecclesiastica*, in *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, I, Padova, 1991; ID., *Il contenuto del Concordato: gli enti ecclesiastici*, in *Scritti di diritto... cit.*, II, Padova, 1991; ROCCELLA A., *L'evoluzione della disciplina delle persone giuridiche e l'autorizzazione agli acquisti (1850 – 1991)*, *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici e degli altri enti senza fini di lucro*, (a cura di G. Feliciani e S. Berlingò), *Atti del Convegno di studio 19/20 1992*, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Milano, 1993; TOZZI V., *La disciplina degli enti ecclesiastici*, in *Enti ecclesiastici e attività notarile*, (a cura di V. Tozzi), Atti del convegno di Gaeta 17 giugno 1989, organizzato dal Comitato Notarile Pontino, Napoli, 1989; VITALI G. E., *Apertura del Convegno*, in *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*. (a cura di A. Casiraghi), Atti del convegno di studi, Sassari 5 - 7 ottobre 1989, Milano, 1993.

<sup>2</sup> La revisione del Concordato del 1929 prende l'avvio nel 1967 dopo un approfondito dibattito parlamentare che aveva sottolineato la necessità di modificare le norme pattizie incompatibili con "l'evoluzione dei tempi" e la "vita democratica": la discussione sfocia nella nomina di una Commissione ministeriale presieduta dall'On. Gonella. Vedi: *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*, I, Camera dei Deputati, sed. 4-5 ott. 1967 (IV legislatura), 24 marzo 1969 e 7 aprile 1971 (V legislatura), a cura di P. Ciprotti e A. Talamanca, Milano, 1975. Nel 1969 la Commissione consegna al Ministro della Giustizia una relazione e uno schema di proposte di modifica di alcune norme del Concordato. Le proposte verranno sinteticamente illustrate al Parlamento dal Presidente del consiglio *pro tempore* on. Colombo solo nel 1971. Il testo predisposto dalla Commissione verrà pubblicato per la prima volta da Spadolini G., *La questione del Concordato*, Firenze, 1976.

quindi intatta l'obbligatorietà dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica, anzi esplicitamente estendendola alla scuola materna<sup>3</sup>.

Nel testo predisposto si sentiva il bisogno di motivare la scelta di mantenere l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica<sup>4</sup>

<sup>3</sup> E' noto che gran parte della trattativa relativa alla stesura dell'art. 9 del nuovo Concordato ha avuto per oggetto – come vedremo - l'abolizione dell'insegnamento diffuso, tanto che l'aumento della quantificazione oraria dell'insegnamento della religione cattolica nelle elementari e nella materna è stato giustificato affermando che si voleva dare alla Chiesa cattolica una sorta di “compensazione forfettaria” all'abolizione dell'insegnamento diffuso. *Relazione illustrativa sulle proposte di modificazione del Concordato*, in “*Nuova Antologia*”, genn-marzo, 1984, 292-395. Relativamente invece alla presenza di detto insegnamento nella scuola materna rileviamo che nel 1968, anno nel quale fu istituita la scuola materna statale, accogliendo un più moderno orientamento pedagogico, si scelse di non dotarla di programmi, bensì di orientamenti educativi che escludevano, tenendo conto dell'età degli alunni, un'attività ripartita per ore e per materie.. non vi erano quindi “ore di religione”. Tuttavia, nell'ambito del progetto culturale che caratterizza questo grado di scuola, venivano inseriti “orientamenti” concernenti la cultura religiosa. Cfr.: DPR 10 sett. 1969, n. 647, *Parte seconda- Attività educative – Religione*. Sul punto diffusamente, Cimbalo G., *Programmi scolastici della scuola pubblica elementare e materna, insegnamento della religione e profili di costituzionalità*, in “*Riv. Trim. Dir. Pubbl.*”, IV, 1979, 1081-1128. I nuovi accordi del 1984, nel mentre abrogavano l'insegnamento diffuso in tutti i gradi di scuola consentivano l'insegnamento speciale, anche nella scuola materna. Sul punto Cfr.: Cimbalo G., *Profili di legittimità della normativa sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in “*Q.D.P.E.*”, I, 1986, 59 ss. Che sottolinea come tale insegnamento esisteva già nelle scuole materne annesse agli istituti magistrali nelle quali gli insegnanti facevano tirocinio.

<sup>4</sup> Recitava infatti il testo: “Considerato che i principi della religione cristiana fanno parte del patrimonio spirituale e della tradizione storica italiana l'insegnamento religioso è impartito nelle scuole pubblica ...” Questa parte del testo subirà una prima modifica nella prima bozza: “Lo Stato, riconoscendo il valore della cultura religiosa e considerando l'appartenenza della grande maggioranza della popolazione italiana alla Chiesa cattolica assicura ...” e muterà ulteriormente nella seconda bozza “La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa nella formazione della personalità dei giovani e tenendo conto che i principi della religione cattolica fanno parte del patrimonio spirituale e della tradizione storica del popolo italiano assicura..” Scompare definitivamente dal testo il riferimento all'appartenenza della maggioranza della popolazione alla Chiesa cattolica che tante polemiche aveva suscitato. L'assetto definitivo di questa parte del testo dell'art. 9 del nuovo accordo emerge e rimarrà immutato fino all'adozione nel testo finale con la sola eccezione della quinta bozza bis, dove da parte statale significativamente si esclude l'inciso

e particolare cura veniva posta nel definire le procedure e competenze in materia di nomina e revoca del *nulla osta* degli insegnanti di religione, anche in relazione alla decadenza dall'incarico di tali insegnanti, disposta dall'Ordinario diocesano<sup>5</sup>.

Già con la prima bozza del 1976 la situazione cambia<sup>6</sup>. Viene introdotta la previsione di una dichiarazione con la quale i genitori o gli alunni devono far conoscere se "intendono o non intendono avvalersi" di tale insegnamento, che sembra restare ancora obbligatorio. Il fatto poi

---

relativo al riconoscimento del valore della cultura religiosa e si sottolinea che anche – ma non solo – i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio del popolo italiano. Per i testi delle diverse bozze v.: *Il dibattito sulla revisione del Concordato 1965-1984*, a cura di G. Vegas, (quaderno di documentazione n. 13), Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma 1984.

<sup>5</sup> La Commissione Gonella lascia immutata la procedura relativa all'individuazione dell'insegnante, ma prevede che la nomina venga fatta dall'autorità scolastica, assoggetta l'insegnante di religione alle norme disciplinari previste per gli altri insegnanti e riserva all'autorità statale il compito di dichiarare la cessazione dall'incarico, ferma restando la richiesta dell'autorità ecclesiastica. Questo tentativo di recupero della giurisdizione statale nella gestione del rapporto di lavoro dell'insegnante di religione viene meno già nella prima bozza e viene momentaneamente accanto, a riprova del fatto che su di esso vi sono contrasti tra le parti. Il problema ricomparirà solo nel Protocollo Addizionale e sarà oggetto in larga parte di ulteriore rinvio ad una successiva intesa.

<sup>6</sup> La prima bozza è stata consegnata ai parlamentari nel novembre-dicembre 1976 in occasione del dibattito parlamentare sulla revisione del Concordato, inaugurando una procedura di "parlamentarizzazione della trattativa", ovvero di un coinvolgimento diretto e costante del Parlamento sui testi di accordo via via messi a punto dalle delegazioni trattanti che verrà interrotto solo nella fase finale della trattativa dal Presidente del Consiglio *pro tempore* on. Craxi.

La seconda bozza è stata consegnata ai capigruppo nell'aprile del 1977 e la terza nel novembre 1978. La quarta bozza, resa nota in via ufficiosa, suscitando non poche polemiche, è stata pubblicata per la prima volta sulla rivista "Bozze 79" nel febbraio 1979. Alla quinta bozza predisposta nel 1980 è seguita una quinta bozza bis elaborata dalla cosiddetta "Commissione Caianiello" nel 1992, nominata dal governo Spadolini per predisporre un testo che facesse da punto di riferimento per la delegazione trattante di parte pubblica. Per il testo: Caianiello V., Margiotta Broglio F., Ciprotti P., *Relazione introduttiva alle modificazioni del Concordato, "Nuova Antologia"* genn-marzo 1984, fasc. 2149. Questi testi sono oggi tutti riprodotti in appendice al citato volume *Il dibattito sulla revisione del Concordato 1965-1984*, a cura di G. Vegas, (quaderno di documentazione n. 13) Servizio Studi Senato della Repubblica, Roma 1984.

che si faccia riferimento a quanto potrà essere previsto da possibili intese con altre confessioni (art. 9.2 alinea) ribadisce la necessità e il valore culturale e formativo di tale insegnamento. In effetti con la seconda bozza del 1977 si conferma con maggiore chiarezza questa scelta. Tuttavia le modalità dell'insegnamento sembrano essere opzionali: esso può essere erogato a cura dei genitori o di chi ne fa le veci, e si mantiene il riferimento a possibili intese con altre confessioni religiose. La formula adottata è quella di chiedere ad alunni e genitori "se intendono o meno seguire le lezioni di religione"<sup>7</sup>. Le parti insomma convengono sulla necessità di un insegnamento della religione: la scelta è tra un insegnamento istituzionale e uno "parentale" o a cura di altre confessioni, ciò a riprova della scelta che la religione deve far parte del bagaglio culturale e formativo dell'alunno.

Con la terza bozza di appena un anno dopo le posizioni delle parti segnano un ulteriore irrigidimento, ma è il contesto politico e sociale che si è trasformato. Un tale mutamento si spiega solo se si tiene conto che negli otto anni che intercorrono tra la proposta della Commissione ministeriale e le due bozze si è manifestata la sensibilità delle altre confessioni religiose e dei cittadini su questo tema, prova ne sia che la legittimità della disciplina prevista dall'art. 36 del vecchio Concordato è stata sottoposta all'esame della Corte Costituzionale<sup>8</sup> a seguito di un ricorso presentato da alcuni genitori. Si delinea una vera offensiva di genitori e Comitati, costituiti da operatori della scuola e confessioni non cattoliche, che portano in sede giurisdizionale i disagi creati da una normativa, quella del 1936, che appare superata in una scuola che si trasforma e che è divenuta ormai di massa<sup>9</sup>. Lo sforzo di giuristi e

---

<sup>7</sup> Cfr.: *Il dibattito sulla revisione del Concordato... cit.*, appendice.

<sup>8</sup> V.: Pretura di Roma, *ordinanza* 12 febb. 1977, n. 215, in "G. U." 8 giugno 1977, n. 155, 4313. Si segnalano le note di Morelli M. R., *Insegnamento catechistico, ammissibilità dell'esonero e profili di costituzionalità*, in "Giust. Civ.", 1977, 157-161; Giovanardi R., *In tema di recita della preghiera nella scuola materna e nella scuola primaria*, in *Documentazione di Iustitia*, 23 aprile 1978, 13-17; Grillo V., *Educazione religiosa e laicità della scuola*, in "Dir. Eccl.", 1978, n. 3-4, 326-355. Contra: Cimbalò G., *Programmi scolastici della scuola pubblica elementare e materna... cit.*, *passim*.

<sup>9</sup> *Significativi gli interventi dell'associazionismo laico, ma anche nel mondo cattolico si levano voci che denunciano l'anomalia dell'insegnamento religioso concordatario nella scuola pubblica e insieme il suo carattere antievangelico. Questa*

avvocati è quello di trovare una strada che non limiti la loro azione ai ricorsi al giudice amministrativo; si tende a preferire la giurisdizione pretorile, certamente più diretta e che consente l'utilizzazione dell'art. 700 c.p.c. per ottenere ordinanze cautelari che incidano sulla vita del ricorrente, rendendo possibile il concreto e immediato esercizio della libertà di coscienza<sup>10</sup>. Questo orientamento di una parte dell'opinione pubblica si proietta sul dibattito parlamentare che segue la presentazione di ogni bozza e va anche oltre - come vedremo - l'approvazione dello stesso Concordato di Villa Madama, dando luogo a numerosi e ripetuti interventi del giudice amministrativo, di quello di merito e soprattutto della Corte Costituzionale.

### ***1.1 L'insegnamento della religione nella scuola pubblica nel dibattito per la revisione del Concordato e nelle intese***

*posizione emerge in incontri e di iniziative in cui convergono con esponenti della cultura laica numerosi cattolici Si veda a riguardo: Cattolici e laici contro il concordato, (a cura di L. Rodelli), Milano, 1970. Denunciano l'inopportunità del mantenimento dell'insegnamento concordatario della religione cattolica nella prospettiva del rinnovamento della Chiesa avviato dal Concilio ecumenico Vaticano II Gentiloni F. e Vigli M., Il Vangelo si testimonia non s'insegna, Milano, 1970. Negli anni successivi, mentre ci si avviava alla presentazione della prima bozza di revisione del 1976, le Comunità cristiane di base, che già nel 1971 avevano assunto la lotta anticoncordataria come carattere costitutivo del loro movimento, organizzarono a Potenza nell'ottobre del 1976 un incontro su "Comunità di base e regime concordatario in una società in trasformazione" le cui conclusioni sono state raccolte nel volume Concordato perché contro, Roma, 1976. Con la stessa impostazione: Mocciaro R., I cattolici contro la scuola confessionale, Bologna 1972; Gruppo di controinformazione ecclesiale, ...e continuavano chiamarla l'ora di religione, Torino 1974, un'analisi puntuale e fortemente critica dei manuali di religione in uso nelle scuole.*

<sup>10</sup> Il diritto di cui si denuncia la violazione è a contenuto e funzione esclusivamente non patrimoniale e pertanto il suo mancato soddisfacimento per tutto il tempo necessario ad essere fatto valere per via ordinaria è, per definizione, causa di un pregiudizio irreparabile, non monetizzabile e quindi non suscettibile di una adeguata tutela nella forma della "tutela per equivalente monetario". Ricorrono quindi le condizioni per la concessione dei provvedimenti d'urgenza, fermo restando il potere del giudice di sollevare contestualmente nel merito questione di costituzionalità. A riguardo per tutti: Proto Pisani A., *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1999, 669-684.

Ma – al momento - il mondo politico, sordo alle richieste di una parte crescente della società civile, prosegue per la sua strada. La terza bozza di revisione del 1978 tiene conto ancor più delle bozze precedenti della politica di concertazione che caratterizzò i governi di unità nazionale, tanto che recepisce la richiesta di parte cattolica di considerare l'insegnamento della religione "...materia ordinaria" per metterla al riparo da quella flebile prospettiva di opzionalità aperta dalla seconda bozza. Coerentemente a tale impostazione si fa riferimento solamente al diritto di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, ritornando alla logica della dispensa. In effetti se una materia è "ordinaria" solo un fatto eccezionale - la tutela della libertà di coscienza - può consentire di non frequentarla (Art. 9. 2., alinea, terza bozza). Una conferma di tale orientamento si ha in occasione della diffusione della quarta bozza nella quale il testo proposto rimane sostanzialmente identico a quello precedente, con qualche ritocco solo nella parte dedicata alle modalità di organizzazione dell'insegnamento e alla nomina degli insegnanti<sup>11</sup>.

La quinta bozza viene pubblicata quando ormai la fase dell'unità nazionale che aveva sostenuto le precedenti scelte è ormai finita. Perciò scompare il riferimento all'insegnamento della religione come materia ordinaria e viene adottata una formula certamente meno impegnativa, ma non priva di conseguenze rilevanti: l'insegnamento viene assicurato "... a parità di condizioni con le altre materie...". Relativamente alle modalità di esercizio del diritto di scelta si ritorna ad una formulazione simile a quella della seconda bozza; sarà garantito a ciascuno il diritto "sia di ricevere detto insegnamento sia di non riceverlo", ma genitori o tutori potranno esercitarlo, fornendo una risposta scritta a una specifica domanda formulata dall'autorità scolastica.

Nella cosiddetta quinta bozza bis del 1982 – che va ricordato è un testo di parte esclusivamente statale - la norma assume un assetto pressoché definitivo che si riverbererà nel testo finale dell'accordo. Per effetto dell'accordo i programmi di insegnamento dovranno essere rivisti e dovrà essere ristrutturata l'articolazione dell'organizzazione dell'attività scolastica nella scuola elementare. Nella scuola materna la previsione di un insegnamento di due ore contrasta con l'articolazione fluida delle attività prevista dagli "orientamenti" al fine di tenere conto

---

<sup>11</sup> *Il dibattito sulla revisione del Concordato... cit.*, appendice.

dei problemi pedagogici dell'infanzia<sup>12</sup>. L'insegnamento sembra essere divenuto facoltativo e non curricolare ma le parti mantengono a riguardo posizioni differenti. Da ciò consegue che non c'è chiarezza sulla collocazione dell'insegnante di religione nell'organizzazione scolastica, tanto che si conviene tra le parti che i problemi relativi al suo status saranno oggetto di un successivo provvedimento. Un solo aspetto del problema sembra essere chiaro: è scomparso l'insegnamento diffuso della religione cattolica, prova ne sia che, grazie a questa novità contenuta nel testo dell'articolo 9 dell'Accordo, il giudice costituzionale può rimettere dopo ben 9 anni al giudice a quo la questione di costituzionalità relativa all'insegnamento della religione cattolica nella scuola elementare sollevata nel 1977, ritenendo che la nuova norma ha sostanzialmente recepito le istanze dei ricorrenti, essendo venuto meno l'insegnamento diffuso<sup>13</sup>.

A costruire le condizioni favorevoli all'abbandono dell'insegnamento diffuso ha certamente contribuito l'Intesa stipulata, contestualmente al Concordato, con la Tavola Valdese, in quanto una particolare attenzione viene posta da questa Intesa al superamento della confessionalizzazione dei programmi scolastici. Le garanzie richieste dai Valdesi si articolano su tre punti: rifiuto dell'insegnamento diffuso, rifiuto di pratiche religiose e di culto nella scuola, attenzione alla collocazione oraria dell'insegnamento di religione cattolica, in modo da impedire effetti discriminanti per gli alunni non avvalentisi. Queste scelte vengono fatte proprie da tutte le confessioni che successivamente stipulano Intese con lo Stato. Le lievi differenze formali tra alcuni testi non scalfiscono la sostanziale unità raggiunta da tutte le confessioni diverse dalla cattolica in ordine alla tutela della libertà religiosa degli alunni nella scuola.

Ad una prima lettura può sembrare che le garanzie assicurate dalle Intese siano rivolte solo agli appartenenti alle diverse confessioni che ne

---

<sup>12</sup> Cimbalo G., *Programmi scolastici della scuola pubblica... cit., passim*. Talamanca A., *Libertà della scuola libertà nella scuola*, Padova, 1975; Tomasi T., *L'educazione infantile tra Chiesa e Stato*, Firenze 1978.; ID., *L'istruzione di base in Italia*, Firenze, 1978.

<sup>13</sup> Cfr.: *Ordinanza* 21 dic. 1985, n. 365, in "Giur. Cost.", 1985, 12, parte prima, 2547-2552; COLAIANNI N., *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari: la Corte Costituzionale prende tempo*, in "Foro it.", 1986, col. 624-629.

sono dotate e invece queste norme finiscono per svolgere una funzione di tutela generale della libertà di coscienza<sup>14</sup>, creando nella società civile un fronte "laico" che vede unite diverse componenti del mondo della scuola, organizzazioni di genitori, intellettuali, semplici cittadini, interessati a assicurare la laicità della scuola e dell'insegnamento.

Da parte cattolica, all'indomani della firma del Concordato, la tesi è quella che nulla o ben poco è cambiato<sup>15</sup>. Il nuovo testo dell'accordo offre nuove e più solide motivazioni per mantenere l'insegnamento della religione cattolica nella scuola. Quanto più le norme organizzative dell'insegnamento manterranno le ore di religione nell'ambito dell'orario scolastico, se si riuscirà a rafforzare la posizione dell'insegnante di religione all'interno della scuola, l'insegnamento verrà di fatto frequentato dalla grande maggioranza degli studenti. Si sollecita perciò la componente cattolica all'interno del Governo a concordare il contenuto delle norme amministrative da emanarsi a cura del Ministero della Pubblica Istruzione per esercitare il diritto di scelta.

### ***1.2. L'intervento della giurisprudenza amministrativa, di merito e della Corte Costituzionale.***

Il punto di partenza di questa strategia è certamente rappresentato dall'intesa stipulata tra il Ministro della Pubblica Istruzione pro tempore on. Falcucci e il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, all'epoca Mons. Poletti, che certamente da' una lettura dell'accordo che accredita la natura obbligatoria e curriculare dell'insegnamento della religione<sup>16</sup>. Tale intesa viene resa esecutiva con apposito DPR e con una

---

<sup>14</sup> Cfr.: Sinodo Valdese del 26-31 agosto 1984, art. 33, in "QDPE", 1984,373; TAR Lazio, sez. III, 17 luglio 1987, sentenza n.1274, in "QDPE", 1987, 488 ss.

<sup>15</sup> Dello stesso avviso seppure nella prospettiva diversa di chi giudica insufficiente gli aggiustamenti introdotti dal nuovo Accordo. V.: Marengo A. M. e Vigli M., *Religione e scuola*, Firenze 1984. Analizzando gli aspetti giuridici, politici, culturali, pedagogici e didattici del nuovo regime dell'insegnamento della religione cattolica gli A. giungono alla conclusione che per assicurare una corretta informazione sui fenomeni e fatti religiosi in una scuola pluralista e democratica essi devono essere presentati all'interno delle diverse discipline.

<sup>16</sup> Le trattative per la stipula dell'intesa sono avvolte nel più stretto riserbo, tanto che il Ministro della P. I. fornisce solo sommarie delucidazioni alla Commissione Pubblica Istruzione della Camera che chiedeva insistentemente di essere informata.

circolare ministeriale<sup>17</sup> i cui contenuti diventano presto oggetto di un ampio dibattito prima in Commissione Istruzione del Senato e poi alla Camera dal 14 al 16 gennaio 1986: si discute lungamente e animatamente su ben 11 mozioni e due interpellanze parlamentari<sup>18</sup> relative ai provvedimenti attuativi dell'art. 9 dell' Accordo di Villa Madama. Il dibattito lacerava la maggioranza che sostiene il governo, che tuttavia non ritira la fiducia, crea non pochi problemi all'interno del PCI, sempre ambiguo e tormentato nelle sue posizioni in materia di rapporti Chiesa Stato, vede la Sinistra Indipendente e Democrazia Proletaria confermare il proprio giudizio negativo sull'accordo.

Al termine del dibattito, tra molte ambiguità, il Parlamento approva a larga maggioranza una mozione, proposta tra l'altro da alcuni partiti della maggioranza, che impegna il Governo a istituire e rendere effettivi insegnamenti alternativi<sup>19</sup> all'ora di religione in modo da offrire una

---

Cfr.: *VIII Commissione permanente (Istruzione) Bollettino commissioni*, 11 e 12 dic. 1985. Molte parti politiche, soprattutto di opposizione, cercavano, afflitte da tardiva resipiscenza, di farsi perdonare le entusiastiche parole con le quali avevano salutato l'approvazione dell'Accordo. Su queste vicende vedi comunque anche: Colaianni N., *Le intese senza legge*, in "Il Tetto", 1986, 133, 11-21; Rodotà S., *Gli effetti del confessionismo dopo l'Intesa e la circolare Falcucci*, in "Rif. della Sc.", 1986, 3-4; *L'intesa sull'insegnamento della religione cattolica* (commento di A. Nicora). Torino, 1986; Musselli L., *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica; problemi e prospettive dopo l'intesa*, in "Rel. e Scuola", 1986, 7, 333-338.

<sup>17</sup> *Si tratta del DPR n. 751 del 16.12.1985 che da applicazione all'intesa Falcucci-Poletti, e della relativa circolare ministeriale n. 368 20 dic. 1985 che vengono impugnati dinanzi al TAR del Lazio, con ricorso presentato il 18.2.1986.*

<sup>18</sup> Cfr.: *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, IX legislatura, res. Sommario*, 14-15-16 genn. 1986. A commento: Bellini P., *Note poco liete su un dibattito (l'ora di religione in Parlamento)*, in "Il Tetto", 1986, 4-11; Berlingò S., *Motivi e prospettive di una scelta: a proposito dell'insegnamento facoltativo della religione*, in "Riv. Giur. della Sc.", 1986, 263-272.

<sup>19</sup> Molto si è discusso sulla natura e sui contenuti delle materie alternative. Vedi a riguardo tra gli altri: Cardia C. *L'ora alternativa: che fare? Approfondire i problemi della religione e dell'Ateismo*, in "Rel. e scuola" 1986, 39 ss.; Colaianni N. *Religione cattolica e chiusura a scuola: l'ultima alternativa* (nota a TAR Lazio n. 1274 e TAR Emilia, sez. Parma) in "Foro It.", 1988, III, 1-16; ID. *Religione cattolica e attività "alternative" a scuola* (Nota a trib. Milano 23.6.1987 e 18.12.1986, *Pret. Firenze* 303.1987) in "Foro It.", 1987, I, 2496-2507; Daniele N., *Le questioni di costituzionalità sugli insegnamenti alternativi alla religione cattolica*, in "Riv. Giur.

pluralità di opzioni agli studenti e rendere possibile la scelta tra insegnamento della religione e altri insegnamenti<sup>20</sup>. Le risultanze del dibattito non soddisfano coloro - e sono molti - che ritengono che l'insegnamento di religione cattolica non sia alternativo rispetto ad altri insegnamenti, ma facoltativo<sup>21</sup>.

Nell'impegno a perseguire l'obiettivo di cambiare l'intesa Falcucci Poletti per garantire almeno la piena attuazione della facoltatività dell'insegnamento della religione cattolica, convergono invece dal 1986 gruppi di diverso orientamento culturale e politico, cattolici, evangelici, ebrei, anticoncordatari, che danno vita al Comitato Nazionale Scuola e Costituzione. Le sue iniziative e le sue pubblicazioni hanno rappresentato in questi decenni una costante sollecitazione alle forze politiche perché garantissero almeno la corretta applicazione delle norme concordatarie e una diffusa informazione a genitori e studenti per offrire strumenti per la difesa dei loro diritti<sup>22</sup>.

Sia il DPR che recepisce l'intesa sia la circolare ad esso connessa vengono impugnati da quei genitori e alunni che vedono lesa la loro libertà di coscienza<sup>23</sup>, anche se non riescono ad ottenere una protezione immediata dei loro diritti a causa della struttura e dei tempi del processo amministrativo. Tuttavia il clamore suscitato dall'iniziativa giudiziaria, la mobilitazione nelle scuole e nella società civile, spinge il Ministro a

---

*della Scuola*", 1988, 899 ss.; Dalla Torre G., *Religione e finalità della scuola. La polemica sull'ora alternativa*, in *"Iustitia"*, 1986, 395 ss.

<sup>20</sup> Mozione parlamentare 16 gennaio 1986, oggi in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, IX legislatura, res. Sommario, 16 genn. 1986.

<sup>21</sup> Bellini P., *Note poco liete su un dibattito (l'ora di religione in Parlamento)*, in *"Il Tetto"*, 1986, 4-11; Colaianni N., *Poche idee, ma confuse nel dibattito parlamentare*, in *"Foro it."*, 1987, col. 745-752; Lariccia S., *L'insegnamento della religione tra Concordato e legislazione unilaterale dello Stato*, in *"Dir. Eccl."*, 1988, 3-37.

<sup>22</sup> Dal 1986 al 1990 con quattro opuscoli pubblicati in collaborazione con la rivista "Scuola notizie" il Comitato Scuola e Costituzione ha sistematicamente diffuso informazioni, documenti e commenti, ha stimolato il contatto con le confessioni diverse dalla cattolica, creando un "fronte laico" ampio e capace di riunire sindacati, chiese, associazioni. Recentemente la galassia di comitati presenti nella scuola ha costituito l'associazione Scuola della Repubblica - ONLUS.

<sup>23</sup> Per il testo dei ricorsi Comitato Nazionale Scuola e Costituzione, *Per cambiare l'intesa. "l'ora di religione": la normativa Falcucci e i ricorsi contro*, "Scuola notizie interventi", suppl. al n. 9, ott. 1986 di "Scuola notizie", 44-66

“contrattaccare” con l’emanazione di nuove circolari<sup>24</sup> abrogative delle precedenti, assumendo a motivo la necessità di articolare nei diversi cicli di studio l’insegnamento di materie alternative, in attuazione alla Mozione votata dal Parlamento. Uno dei più importanti risultati della strategia ministeriale è che il continuo mutamento dei regolamenti all’inizio di ogni anno non consente di dare esecuzione alle sentenze del giudice amministrativo, la dove favorevoli, rendendo inefficace la tutela per via giurisdizionale.

E’ inevitabile che anche queste nuove circolari vengano impugnate: sottoposte al vaglio del giudice amministrativo vengono disapplicate dal TAR del Lazio<sup>25</sup>. Il Ministro si appella al Consiglio di Stato che con una sentenza poco condivisibile e mal motivata le dà ragione<sup>26</sup>. Il supremo organo della giustizia amministrativa sviluppa una lettura dell’accordo concordatario e delle norme relative all’orario scolastico dei diversi gradi di scuola dalla quale desume che per rispettare il diritto-obbligo degli alunni di osservare un identico tempo-scuola non vi è altra soluzione che considerare l’insegnamento della religione una materia curriculare, comunque alternativa, ma non facoltativa rispetto ad altre attività organizzate dalla scuola. Tali attività devono essere aggiuntive rispetto a quelli curricolari, altrimenti ad essere discriminati sarebbero gli

---

<sup>24</sup> Circolari ministeriali nn. 128/1986, 129/1986, 130/1986, 131/1986, 3 maggio 1986 e ancora, Circolare Ministeriale n. 211 24 luglio 1986, Circolare Ministeriale n. 302 28 ott. 1986. Santoni Ruggiu A., *Il pateracchio degli “avvalenti” e “non avvalenti”*, in “*Il Ponte*”, nov-dic. 1986, 58-72.

<sup>25</sup> Relativamente al testo dell’intesa con la CEI, al DPR delle Circolari, ministeriali citate e ai ricorsi presentati Cfr.: Comitato Nazionale Scuola e Costituzione, *Cambiare l’Intesa*. “L’ora di religione”: la normativa della Falucci e i ricorsi contro, “*Scuola notizia interventti*”, supplemento al n. 9 di “*Scuola notizie*”, n. 9, ott., 1986. Il quaderno è stato realizzato con la collaborazione del SNS CGIL che grande sostegno dette alla battaglia contro i provvedimenti del Ministro. Per una ricostruzione del contenzioso vedi anche: Gianni A. - *L’insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, Padova, 1997, 127-180.

<sup>26</sup> Colarullo E. - *Commento alla sentenza del Consiglio di Stato sull’ora di religione*, in “*Giur. Cost.*”, 1988/II, 1557-1580; Botta R., *L’ora di religione*, in “*Arch. Giur.*”, a cura di Serafini F., 1988, 5-22; Colaiani N., *Religione cattolica o chiusura a scuola ... cit.*, col. 5 ss.; ID, *Religione cattolica e attività “ alternative ” a scuola: l’ora della discriminazione*, “*Foro it.*”, 1987, col. 2495-2507; Ferrari S., *Ora di religione e ora alternativa: per il Consiglio di Stato obbligatoria la scelta*, in “*Corr. Giur.*”, 1988, 1031-1033.

avvalentisi, privati del diritto di usufruire di questa parte dei servizi scolastici.

La decisione sollecita la ripresa del dibattito in sede parlamentare che si fa sempre più acceso<sup>27</sup>. Ancora una volta la strategia della tutela per via giurisdizionale dei diritti di libertà sortisce un effetto positivo. Malgrado che non sempre la magistratura accolga i ricorsi, nel suo complesso, la strada di tutelare la libertà di coscienza per via giurisdizionale contribuisce a fare chiarezza sull'interpretazione della norma e sulla sua applicazione, stimola la discussione e il dibattito, instaura un rapporto dialettico tra gli appartenenti all'assemblea parlamentare, i cittadini e comitati, costringe l'esecutivo a rendere chiare e palesi le sue intenzioni<sup>28</sup>. A tenere desta l'attenzione della società civile sul problema concorrono nuove organizzazioni come il Comitato "Carta 89" promosso nel 1989 da personalità di diverso orientamento culturale, politico e religioso per svolgere un'azione anticoncordataria.

Intanto la via pretorile comincia a produrre i suoi effetti e il Pretore di Firenze rinvia alla Corte Costituzionale l'art 9.2. dell'Accordo di Villa Madama e l'art. 5.b.2 del Protocollo Addizionale per violazione degli art. 2, 3 e 19 della Costituzione, in quanto non configurano l'insegnamento della religione come materia facoltativa<sup>29</sup> e così facendo violano la libertà di coscienza degli alunni e dei genitori. Inizia così un periodo di incertezza, costellato da sentenze amministrative e ordinanze pretorili che

<sup>27</sup> Per la ricostruzione del dibattito si veda: *L'insegnamento della religione nella scuola. I dibattiti alla Camera e al Senato nella X legislatura (agosto 1987-Maggio 1989)* a cura del servizio informazione parlamentare e relazioni esterne della Camera dei Deputati, Roma, 1989.

<sup>28</sup> Il dibattito del 1987 nella Commissione istruzione della Camera si concludeva con l'approvazione di una bozza di risoluzione il 23 settembre 1987 n. 7 - 00021 che definiva l'insegnamento della religione cattolica "facoltativo e non curricolare". Ciò dava luogo ad un intervento diplomatico della S. Sede mediante un *Appunto del Consilium pro Publicis Ecclesiae negotiis* e a un intervento della Conferenza Episcopale Italiana, dove si esprimeva viva protesta per tale interpretazione unilaterale dell'accordo. I documenti citati sono oggi allegati 1 e 2 all'intervento del Presidente del Consiglio *pro tempore: L'insegnamento della religione nella scuola. I dibattiti... cit., 171-173*. Per un commento sul dibattito parlamentare: Colaianni N., *Poche idee, ma confuse nel dibattito parlamentare...* cit., col. 749ss.

<sup>29</sup> Pretura di Firenze, 30 marzo 1987, pret. Sergio, Moroni e altri c. MPI, in "Foro It." con nota di Colaianni N., *Religione cattolica e attività "alternative"...* cit., *passim*.

subirà una breve battuta d'arresto con la pubblicazione della sentenza 203 della Corte Costituzionale<sup>30</sup>. Questa pur enucleando per la prima volta in modo netto il fondamentale principio di laicit  dello Stato che si fa assurgere a principio supremo dell'ordinamento   certamente non del tutto esplicita in quanto agli effetti pratici relativamente al concreto esercizio del diritto di scelta<sup>31</sup>. Su indicazione del Ministro della P I l'amministrazione scolastica usa ancora le argomentazioni del Consiglio di stato relative al diritto dovere dell'alunno ad osservare un identico tempo scuola per ostacolare i non avvalentisi. Perci  rispondendo ancora una volta a sollecitazioni provenienti dal pretore di Firenze la Consulta si pronuncia nuovamente sull'argomento con la sentenza n. 13 del 1991<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Su questa sentenza esiste un'ampia bibliografia. Ci limiteremo da parte nostra a rinviare alla lettura di Colaianni N., *La via giudiziaria alla laicit . L'ora di religione alla Consulta*, in "Il Tetto", 1989, pp. 179-184; ID., *Il principio supremo di laicit  dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in "Foro it.", 1989, col. 1333-1346.

<sup>31</sup> FERRARI S., *Ora di religione: la Corte Costituzionale interviene sullo stato di non-obbligo*, in "Corr. Giur.", 1991, 426-429; Colaianni N., *L'ora della Consulta coerente*, in "Il Tetto", 1991, 70-77; ID., *La religione nella scuola elementare*, in "Foro it.", 1991, col. 2576-2585; ID., *Ora di religione e tempo-scuola*, in "Foro it.", 1990, col. 333-338; ID., *Ora di religione: lo stato di non-obbligo*, in "Foro it.", 1991, col. 365-373.

<sup>32</sup> Abbiamo gi  ricordato la sentenza n. 203 del 1989, che stabilisce la facoltativit  dell'insegnamento religioso. Con la sentenza n. 13 del 1991, la Corte ha fornito una precisazione ulteriore circa lo stato di non obbligo degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento della religione cattolica. Si trattava, in particolare, di stabilire se lo stato di non-obbligo avesse tra i suoi contenuti anche quello di non presentarsi o allontanarsi dalla scuola durante l'ora d'insegnamento della religione cattolica. Rileva la Corte che "alla stregua dell'attuale organizzazione scolastica   innegabile che lo stato di non-obbligo pu  comprendere, tra le altre possibilit , anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola". Sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo un obbligo di presenza passiva imposto ai non avvalentisi.

Inerenti al carattere facoltativo dell'insegnamento della religione cattolica, rimanevano da chiarire i profili relativi alla sua collocazione nell'ambito dell'orario scolastico. Con la medesima sentenza n. 13 del 1991, la Corte doveva dare risposta all'eccezione d'incostituzionalit  (almeno per la scuola elementare, dove il tempo-scuola   predeterminato) circa l'insegnamento nella fascia di orario obbligatorio, da cui conseguirebbe l'impossibilit , per i non avvalentisi, di seguire per un tempo corrispondente l'ordinaria attivit  didattica. Tale riduzione, per i non avvalentisi, del tempo destinato all'ordinaria attivit  didattica in corrispondenza dello svolgimento

sancendo in modo inequivoco il diritto di chi non si avvale di lasciare, se lo desidera, i locali scolastici.

Sconfitta sul terreno dell'obbligatorietà dell'insegnamento la parte cattolica sposta l'attenzione sulla caratterizzazione dei programmi e ottiene dal Ministro della P. I. pro tempore On. Misasi un Parere con il quale si afferma che sono consentite pratiche di culto a scuola, nel quadro delle attività extracurricolari, previa delibera del Consiglio di Circolo. La magistratura amministrativa, prontamente adita, sconfessa il Ministro<sup>33</sup>.

---

dell'insegnamento della religione cattolica, era percepito come discriminatorio. La Corte replicava in senso contrario, non ravvisando illegittimità della collocazione dell'insegnamento della religione cattolica nell'ordinario orario delle lezioni. In definitiva, la Corte mostrava di intendere tale materia, relativa alla collocazione dell'insegnamento della religione cattolica nell'orario scolastico, come rimessa alla discrezionalità del potere esecutivo o alla valutazione del legislatore.

Quest'ultimo implicito orientamento era dalla Corte ribadito nella sentenza n. 290 del 1992. La Corte, infatti, dichiara in questa sentenza che "lo stato di non-obbligo vale a separare il momento dell'interrogazione di coscienza dalla scelta di libertà di religione o dalla religione, da quello delle libere richieste individuali alla organizzazione scolastica. Non hanno quindi rapporto con la libertà religiosa modalità di impegno o disimpegno scolastico connesse all'organizzazione interna della scuola".

<sup>33</sup> Relativamente agli atti di culto in orario scolastico la Tavola Valdese, la Chiesa Evangelica Metodista di Bologna, il Comitato bolognese Scuola e Costituzione impugnano davanti al TAR Emilia Romagna le delibere di due Consigli di Circolo. Il TAR da ragione ai ricorrenti, sostenendo che in alcun modo si possono interrompere le lezioni per svolgere atti di culto. Cfr.: Tar Emilia-Romagna, *Sentenza* n. 250, 17 giugno 1993. Intanto nel 1992 il Comitato Scuola e Costituzione collabora alla redazione del libro *L'ora illegale*, edito dal Manifesto, che pubblica con il sostegno del gruppo parlamentare della Sinistra Indipendente.

Col passare degli anni il problema delle norme che regolano l'insegnamento della religione cattolica diventa oggetto di dibattito tra quanti si pongono quello della necessità che nelle scuole sia comunque garantita un'informazione sulla religione mentre la società italiana vede aumentare la presenza di fedeli di altre religioni. Questa ricerca s'intreccia con quella sui nuovi programmi e più in generale sulla riforma della cultura scolastica<sup>34</sup>.

La battaglia sul piano giuridico non si ferma e prende a pretesto lo status giuridico dell'insegnante di religione relativamente alla sua partecipazione ai consigli di classe al momento degli scrutini. La questione è strategica perché incide sulla natura curriculare o facoltativa - e quindi aggiuntiva - dell'insegnamento della religione. A riguardo si ricorda che gli insegnanti di religione partecipano alle valutazioni periodiche e finali solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica. La valutazione del profitto in relazione a tale insegnamento avviene secondo i criteri stabiliti dalla normativa statale. Può verificarsi l'eventualità che nello scrutinio finale la normativa vigente richieda una deliberazione da adottarsi a maggioranza: in questo caso il voto espresso dall'insegnante di religione, se determinante, diviene un giudizio motivato da iscriversi a verbale.<sup>35</sup> La discussione sul punto si interrompe per il momento dopo l'intervento della giurisprudenza amministrativa.

### ***1.3. Parità scolastica, sistema nazionale di istruzione e nuovi profili dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica.***

Per circa un decennio il dibattito sull'insegnamento della religione e i relativi contrasti si spostano sul finanziamento pubblico delle scuole private confessionali. Nella legislazione delle regioni si confrontano diverse strategie tutte tese a un unico fine: erogare denaro pubblico alla

<sup>34</sup> Sull'argomento Semeraro A., *L'educazione discorde, dieci anni a scuola col nuovo Concordato*, Manduria, 1994. Interessante a tal proposito anche perché svolto in ambito istituzionale, il lavoro dell'Irrsae Puglia i cui risultati sono pubblicati in due libri curati dallo stesso Istituto: *Laicità e religioni nella scuola del 2000*, Bari, 1999, e Portoghese A. e Vigli M., *I nomi di Dio*, Bari, 2000.

<sup>35</sup> Lo stato giuridico degli insegnanti di religione è regolato dal punto 2.7 dell'intesa. Sul punto infra § 4.

scuola privata<sup>36</sup>. Mentre la “destra” sceglie i buoni scuola e fa passare per aiuto alle famiglie il finanziamento della scuola confessionale, la “sinistra” al governo attacca la scuola pubblica, impone un’autonomia che introduce elementi privatistici nella gestione della scuola, la destatalizza mettendone in discussione la funzione costituzionale di strumento di attuazione della promozione sociale dei cittadini e dell’uguaglianza, nell’ottica del combinato disposto degli art. 3 e 33 Cost, dando vita a sistemi integrati di istruzione pubblico-privato<sup>37</sup>. Si dà per scontato che l’autonomia della scuola – da sempre richiesta dalla sinistra – debba portare con sé differenze e quindi diversi livelli di diritti, di garanzie di libertà, con il sacrificio inevitabile del principio di uguaglianza<sup>38</sup>.

Se l’attuazione della sussidiarietà e il passaggio dai servizi pubblici ai servizi universali costituiscono l’ambito strategico e programmatico nel quale avviene questa trasformazione<sup>39</sup>, uno degli obiettivi non ultimi di questa strategia è creare le condizioni più favorevoli possibili per dare attuazione ad una parità tra scuola pubblica e scuola privata che segni la scomparsa della centralità del sistema pubblico di istruzione. L’autonomia degli istituti scolastici, attuata secondo una logica aziendalistica crea il presupposto per rendere assimilabili scuola pubblica e scuola privata. A questo punto diversa solo nella natura giuridica

---

<sup>36</sup> Cimbalo G., *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà*, Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali, Torino 1999, *passim*; ID., *Le regioni alla ricerca di una identità inesistente*, La strategia delle regioni per la gestione differenziata del sistema scolastico, Torino, 2003, *passim*.

<sup>37</sup> Pastori G., *Pubblico e privato nei servizi sociali, il sistema integrato dei servizi sociali*, (a cura di E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioli, G. Pastori, Milano, 2003, 43.51 in particolare; *La legge di riforma dei servizi sociali*. Dal centrismo sociale al federalismo solidale. L. n. 328/2000, I quaderni de "Il Melograno", n. 3/2001.

<sup>38</sup> Pajno A., *L'autonomia come governo del sistema d'istruzione*, Pajno A., Chiosso G., Bertagna G., *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997; Marzuoli C., *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in "Dir. Pubbl.", n.1, 2002, 117-159.

<sup>39</sup> Napolitano G., *Il servizio universale e il diritto dei cittadini utenti*, "Mercato concorrenza regole", a.II, n.2, ag. 2000; Clarch M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, "Dir. Pubbl.", 1998, 187 ss.; Botti F., *Sussidiarietà orizzontale, servizi universali e convenzioni tra enti pubblici e confessioni religiose*, in *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 2001, 193-224

dell'ente gestore, ma identiche le garanzie di libertà poiché alle limitazioni già presenti nella scuola privata fa da contraltare il forte ridimensionamento della libertà di insegnamento a causa del POF, ovvero del progetto educativo che ogni istituto scolastico deve redigere e degli accresciuti poteri del preside<sup>40</sup>.

La strategia regionale di attacco alla scuola pubblica prepara il terreno all'approvazione della L. 62/2000 con la quale è stato istituito il sistema nazionale di istruzione – che non si ha il coraggio di definire integrato - del quale fanno parte a pieno titolo le scuole pubbliche – gestite dallo Stato o da altri enti pubblici e le scuole paritarie, ovvero

---

<sup>40</sup> *La creazione di un sistema scolastico nazionale è stata "preparata" mediante l'assimilazione della scuola pubblica a quella privata, attraverso l'introduzione di un particolare tipo di autonomia scolastica varata con la legge 15/3/1997, n. 59, in base alla quale tutti gli istituti pubblici, nell'ambito degli indirizzi generali fissati a livello nazionale, possono sperimentare nuovi metodi didattici ed elaborare progetti formativi, utilizzando i finanziamenti provenienti dai contributi pubblici, dai privati e dagli studenti iscritti. Richiedendo ad ogni scuola pubblica di redigere un proprio piano di offerta formativa (POF) la legge citata "caratterizza" ogni scuola, ottenendo in tale modo l'eliminazione delle più importanti differenze che da sempre sono peculiari e distinguono gli istituti pubblici da quelli privati: l'uniformità dell'insegnamento impartito, la tolleranza, il pluralismo, la laicità dell'insegnamento. Alla libertà nella scuola si sostituisce la libertà delle scuole, poste in "concorrenza" tra loro, nell'offerta di diversi "POF". Tale provvedimento dispone la "parificazione" tra i due tipi di scuole, in evidente contrasto con i principi della Costituzione.*

Nel P.O.F., definito "documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche", ciascuna scuola, "con la partecipazione di tutte le sue componenti", è chiamata a esplicitare autonomamente la propria "progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa" (art. 3, comma 1, d.P.R. 275/1999), riflettendo "le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale" (art. 3, comma 2, d.P.R. 275/1999). Sul progetto culturale che la riforma sostiene vedi: Russo L., *Segmenti e bastoncini*, Milano, 1998, *passim*; Craparo S., *Alcune riflessioni a partire dall'autonomia scolastica*, Fano, 1998; ID., *Dalla scuola dell'apprendimento alla scuola della formazione*, Fano, 1999; Laporta R., *L'assoluto pedagogico, Saggio sulla libertà in educazione*, Firenze, 1996; ID., *La questione educativa fra verità e libertà*, Firenze, 1997; Laporta R., Muceri C., Santoni Rugiu A., Semeraro A., Vigli M., *Scuola pubblica, scuola privata. Parità e costituzione*, Firenze, 1998, 95-122.

scuole anche confessionali, gestite da privati che concorrono, sulla base del principio di sussidiarietà ad erogare il servizio scolastico<sup>41</sup>.

Certamente l'effetto più immediato di questa scelta dovrebbe essere quello di un forte ridimensionamento dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, posto che l'obiettivo di formazione religiosa orientata diviene oggi perseguibile attraverso la scuola particolare e di tendenza, pienamente parificata a quella pubblica, peraltro in sintonia con quanto avviene in quei paesi europei ai quali il legislatore italiano ha dichiarato di volersi ispirare al momento di varare la riforma<sup>42</sup>. Si riafferma il ruolo centrale della religione nella scuola pubblica in relazione al disegno dell'offerta formativa e nell'individuazione dei valori portanti del progetto culturale che ogni istituto scolastico deve adottare: la religione, quella di maggioranza, - o comunque del ceppo ebraico-cristiano - diviene strumento certamente importante di formazione<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Su principio di sussidiarietà e servizi sociali: Rescigno G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e servizi sociali*, in "Dir. Pubbl", n. 1, 2002, 5-50; Cotturi G., *Materiali di lavoro sulla sussidiarietà in Europa*, in "Dem. e dir.", III-IV, 2000, 289-346; ID., *Potere sussidiario, sussidiarietà e federalismo in Europa*, Rimini, 2001; Albanese A., *Principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in "Dir. Pubbl", n. 1, 2002, 51-84; Pastori G., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in "Dir. Pubbl", n. 1, 2002, 85-98; Ferrari E., *Lo Stato sussidiario: il caso dei Servizi Sociali*, in "Dir. Pubbl", n. 1, 2002, 99-116

<sup>42</sup> In paesi come l'Olanda e il Belgio il totale finanziamento della scuola privata confessionale porta ad escludere la presenza di un insegnamento confessionale della religione nella scuola pubblica direttamente controllato dalle confessioni come parte organica del corso di studi. Sul punto Cimbalò G., *Le regioni alla ricerca ... cit.*, 143-179

<sup>43</sup> DDL n. 2531, 1 marzo 2002. Art 12. La proposta è stata anticipata nella Direttiva allegata alla Nota 3 ottobre 2002 del Ministro Moratti avente per oggetto: *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, prot. 2667 Direttiva 3 ott. 2002 prot n. 2666, *Sala di preghiera e corso di religione*. La nota in questione è tuttavia stata smentita qualche giorno dopo dalla sottosegretaria Aprea nel corso del question-time alla Camera, probabilmente a causa delle polemiche suscitate dalla riproposizione di un anodino parere dell'Avvocatura dello Stato di Bologna sull'affissione del crocifisso nelle aule scolastiche, parere "rilanciato" dal Ministro. Sul punto vedi il forum aperto dalla rivista *Quaderni di Diritto Costituzionale* sul sito della Casa editrice Il Mulino.

Appena la battaglia sul finanziamento della scuola privata si conclude a favore dei sostenitori della “parità” e dei sistemi integrati, lo scontro si sposta di nuovo sul terreno dello status giuridico dell’insegnante di religione, ridefinendo il quale si vuole incidere direttamente sulla natura dell’insegnamento di religione cattolica nella scuola pubblica.

#### ***1.4. Un nuovo terreno di scontro: Lo status giuridico dell’insegnante di religione.***

Con il Concordato del 1984 l’insegnamento della religione cattolica, divenuto opzionale, è impartito da personale ritenuto idoneo<sup>44</sup> nel quadro delle finalità della scuola, deve avere dignità formativa e culturale pari a quella delle altre discipline, deve essere conforme alla dottrina della Chiesa; ad impartirlo deve essere personale ritenuto idoneo dall’autorità ecclesiastica competente e in possesso di qualificazione professionale adeguata. Il riconoscimento dell’idoneità all’insegnamento della religione cattolica è compito dell’Ordinario diocesano e il *nulla osta* può essere revocato dall’autorità ecclesiastica in qualsiasi momento, insindacabilmente. Programmi e libri di testo vengono rispettivamente predisposti e scelti dalla CEI ai sensi dell’art. 5 del Protocollo Addizionale<sup>45</sup>. La regolamentazione dell’insegnamento della religione è

---

<sup>44</sup> Nelle scuole materne ed elementari l’insegnamento religioso può essere affidato dall’autorità scolastica, sentito l’Ordinario diocesano, anche agli insegnanti di classe riconosciuti idonei e disposti a svolgerlo. Costoro possono revocare la propria disponibilità all’inizio di ogni anno scolastico. Relativamente alla procedura adottata per la nomina l’autorità scolastica comunica all’Ordinario diocesano le esigenze relative all’insegnamento in ogni istituto; l’autorità ecclesiastica propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei prescritti titoli di qualificazione professionale. Gli insegnanti sono nominati dalla competente autorità scolastica italiana, ai sensi della normativa statale, su segnalazione dell’Ordinario, le cui scelte non sono sindacabili dall’autorità scolastica. I titoli di qualificazione professionale per l’insegnamento della religione cattolica sono indicati nei punti 4.3, 4.4, e 4.6 dell’intesa. La revoca del *nulla osta* fa venir meno con effetto immediato la possibilità di insegnare religione cattolica anche per l’insegnante di classe.

<sup>45</sup> Spetta alla CEI e all’Ordinario diocesano competente per territorio la scelta del libro di testo. Pur essendo un testo scolastico, e come tale soggetto alla stessa disciplina prevista per gli altri libri di testo, quello di religione ha bisogno di una doppia approvazione: quella dei due organi citati. La sua adozione è quindi deliberata

stato oggetto di una successiva intesa tra la CEI e il MPI<sup>46</sup> ma, non a caso, la questione dello stato giuridico dell'insegnante di religione non aveva trovato soluzione in sede di trattativa. Per la delegazione trattante di parte italiana era importante che l'insegnante di religione, in ragione della particolare natura del suo incarico, fosse sottoposto a norme del tutto particolari, diverse da quelle in vigore per gli altri docenti<sup>47</sup>. Un insegnante "ruolizzato" avrebbe rafforzato la natura curriculare e istituzionale dell'insegnamento. Si ritenne perciò conveniente sostenere le posizioni ecclesiastiche in relazione all'idoneità, per mantenere immutata la disciplina relativa al reclutamento<sup>48</sup>, alla natura del rapporto

---

dall'organo scolastico competente che ratifica le decisioni degli organi ecclesiastici sul punto Gianni A., *L'insegnamento della religione... cit.*, 23 ss.

<sup>46</sup> Si veda a riguardo DPR 16 dic. 1985, n. 751 "*Esecuzione dell'intesa tra autorità scolastica italiana e la Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*", modificato dall'intesa allegata al DPR 23 giugno 1990, n. 202. All'epoca, da parte della C.E.I., si propose di stabilire mediante intesa quale dovesse essere lo stato giuridico degli insegnanti. Da parte statale si osservò che, essendo quella dello stato giuridico materia di competenza esclusiva dello Stato, l'intesa non era da ritenersi lo strumento appropriato. Prese forma così la dichiarazione relativa all' "intento di dare una nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione"; un impegno collocato nella premessa dell'intesa proprio perché non poteva essere oggetto di trattativa.

<sup>47</sup> *Significativa a riguardo la lettura di Margiotta Broglio F.*, Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale, in "Rivista giuridica della scuola", 1963 nel quale l'A. già allora adombrava questa esigenza.

<sup>48</sup> Lo stato giuridico degli insegnanti di religione è di competenza dello Stato; tuttavia esso è disciplinato in modo diverso rispetto a quello degli altri docenti, poiché l'eventuale revoca dell'idoneità priva di fatto il docente del diritto d'insegnare. Sebbene ciò si sia verificato raramente, vi sono state pronunce giurisprudenziali, tra le quali da ultimo la sentenza della Corte Costituzionale n. 390 del 1999, in "*Q.D.P.E.*", 1999, III, pagg. 686-690, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso la norma che prevedeva l'efficacia annuale della nomina dell'insegnante di religione cattolica, escludendone così l'inserimento nell'organico dei docenti. Il giudice remittente ha rilevato che il riconoscimento dell'idoneità presupponeva una particolare qualificazione professionale degli insegnanti, attestata dal possesso di particolari titoli stabiliti dall'intesa. Con le modifiche apportate all'intesa il riconoscimento dell'idoneità ha effetto permanente, salvo revoca da parte dell'Ordinario diocesano, che presuppone la grave e accertata carenza dei requisiti (retta dottrina, testimonianza di vita cristiana, abilità pedagogica) previsti dal diritto canonico. La norma che stabiliva l'efficacia annuale della nomina degli insegnanti di religione sarebbe stata invece

discriminatoria nei confronti degli insegnanti di religione che, pur facendo parte della componente docente negli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri, sono erano privati della stabilità, senza che le peculiari caratteristiche della materia giustificassero un trattamento peggiore rispetto agli altri insegnanti e i dipendenti pubblici in genere. Infine, l'efficacia annuale dell'incarico sarebbe stata in contrasto con l'esigenza di stabilità, intesa come profilo connotante il diritto al lavoro, così come avrebbe leso il principio di buon andamento dell'amministrazione, che richiede non solo che l'insegnante possieda una adeguata preparazione, ma anche che sussistano i requisiti dell'esperienza e della continuità didattica. Per l'Ordinario diocesano - costituitosi in giudizio - la questione doveva essere dichiarata inammissibile o manifestamente infondata, poiché l'incarico annuale, è da considerarsi confermato se permangono le condizioni e i requisiti prescritti, e pertanto non veniva lesa alcuna aspettativa di stabilità. Conseguentemente, lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, sarebbe stato quello dell'incarico annuale stabilizzato, assimilabile a quello a tempo determinato.

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, convenendo che il conferimento dell'insegnamento della religione cattolica per incarico non era discriminatorio in quanto assimilabile alle assunzioni a tempo determinato, sempre previste dalla disciplina scolastica. L'incarico annuale, inoltre, non avrebbe configurato una assoluta precarietà degli insegnanti di religione cattolica, in quanto tale incarico si intendeva confermato qualora permanessero le condizioni e i requisiti prescritti, assimilato al rapporto di lavoro a tempo indeterminato quanto alla progressione economica e di carriera. In sostanza, la Corte ha ritenuto pienamente tutelata la posizione dell'insegnante di religione, contrariamente a quanto sostenuto da un vasto schieramento parlamentare che ne ha mutato lo *status* giuridico.

Successivamente la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di norme in materia di reclutamento del personale della scuola che richiedevano, tra i requisiti per essere ammessi ai concorsi (per i soli titoli) di accesso ai ruoli del personale docente. Ad avviso del TAR del Lazio, tali previsioni erano discriminatorie nei confronti degli insegnanti di religione che non potevano partecipare alle sessioni di abilitazione ed ai concorsi riservati, giacché l'insegnamento da essi prestato non era compreso tra quelli relativi a classi di concorso. Da ciò derivava, per il giudice amministrativo, la violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Anche in questo caso, tuttavia, la Corte ha ritenuto la questione non fondata, osservando che l'insegnamento non costituiva una generica e comune esperienza didattica da far valere in ogni settore disciplinare, ma uno specifico elemento di qualificazione professionale per impartire l'insegnamento corrispondente al posto di ruolo cui si intendeva accedere. Difatti, nello stesso contesto normativo, il legislatore disponeva che il servizio riferito a un insegnamento diverso da quello inerente il concorso non fosse valutato quale titolo. A giudizio della Corte, nel caso degli insegnanti di religione, il servizio veniva prestato sulla base di specifici profili di qualificazione professionale determinati nell'intesa, i quali, di per sé, non

di lavoro<sup>49</sup>, alla partecipazione agli scrutini, in deroga alla normativa generale che regola l'attività di insegnamento nella scuola pubblica<sup>50</sup>. La giurisprudenza, più volte intervenuta<sup>51</sup>, aveva sempre concluso in ultima

costituiscono titolo di accesso ad altri insegnamenti. E' risultata così esclusa la discriminazione ipotizzata dal giudice *a quo*. *Sentenza* n. 343 del 1999 *Sent.* n. 343 del 1999, in "Q.D.P.E.", 1999, III, pagg. 683-686.

<sup>49</sup> Cons. di Stato, sez. VI, 10 novembre 1993, n. 809, in "Il dir. Eccl.", 1994, parte II, 423-424. Quest'ultimo doveva decidere sulla questione relativa alla posizione giuridica dell'insegnante di religione cattolica e al trattamento economico a lui spettante; si trattava di stabilire se esistesse il diritto alla retribuzione per i mesi estivi, sebbene si fosse verificata assenza dal lavoro per malattia, conservandosi il diritto al trattamento economico. Cfr. Cons. St., sez. VI, 21 settembre 1987, n. 745, in "Foro amm.", 1987, 2239.

Vedi inoltre: Cons. St., sez. II, par. 11 luglio 1984, n. 1244/84; sez. VI, 21 settembre 1987, n. 745, nonché Cons. di Stato, sez. VI, 10 novembre 1993, n. 809... *cit.*, 424 e Cons. St., sez. VI, 12 maggio 1994, n. 756 in "Q.D.P.E.", 1995, III, 859 che ribadisce: "Agli insegnanti di religione nelle scuole statali, che costituiscono nell'ordinamento scolastico una categoria speciale, a causa della peculiare caratterizzazione della materia insegnata, non è consentito transitare in ruolo".

<sup>50</sup> Il sistema di reclutamento del personale docente nella scuola pubblica era stato riordinato nelle sue linee generali dal d.p.r. 31-5-1974, n. 417, ma aveva subito delle modifiche di fatto a causa di periodiche immissioni in ruolo di particolari categorie di insegnanti avvenute *ope legis*. L'art. 1 della legge 20 maggio 1982, n. 270, in *Lex*, parte I, pagg. 1323 ss. inoltre stabiliva il principio generale secondo cui l'accesso ai ruoli del personale docente doveva avvenire mediante concorsi per esami, integrati dalla valutazione di titoli accademici, professionali e scientifici. La stessa legge derogava però al principio del concorso pubblico immettendo in ruolo, senza concorso, ampie fasce di precari. La questione dei precari non riusciva a trovare una sistemazione definitiva ed era riaperta da una sentenza della Corte Costituzionale con cui veniva dichiarata l'illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 98 Cost., di alcune disposizioni della legge 270/82 che escludevano i titolari di supplenze annuali dai benefici di sistemazione del precariato. Cfr.: Corte Cost., 25-11-1986, n. 249, in "Giust.a cost.", 1986, parte I, pp. 2128 ss. A seguito della pronuncia della Corte, veniva emanata la legge 4-7-1988, n. 246, che disponeva ancora ampie immissioni in ruolo e incideva sensibilmente sulle forme di reclutamento dei docenti per il futuro. Successivamente interveniva il d. l. 6-11-89, n. 357. Il quale all'art. 1 del d.l. n. 357/1989, uniformandosi alle disposizioni già in vigore per le altre categorie dei docenti, ha trasformato i ruoli nazionali del personale docente degli istituti e scuole d'istruzione secondaria superiore in ruoli provinciali. L'inquadramento avviene nel ruolo della provincia in cui il personale interessato aveva la sede di titolarità alla data di entrata in vigore del d. l. citato.

<sup>51</sup> La sentenza n. 141 del 1995 del TAR, aveva stabilito, che al personale in questione non si applicano le norme per la formazione delle graduatorie, bensì la citata legge n.

istanza per la legittimità del sistema in vigore, comprese le procedure per l'accesso al ruolo<sup>52</sup>.

Il filo conduttore delle diverse pronunce è costituito dal rilievo che i docenti di religione cattolica nelle scuole statali, rivestono una posizione giuridica distinta dalle altre categorie di docenti statali, in virtÙ della loro soggezione al gradimento ed all'accertamento dell'idoneità da parte dell'Ordinario diocesano. Tali procedure non sono in alcun modo assimilabili a quelle previste per le generalità dei docenti, ne al regime ordinario previsto dal doppio canale, ex D. Lgs n. 357 del 1989, o ai regimi speciali d'immissione in ruolo di cui alla legge n. 270 del 1982<sup>53</sup>.

834, nonché quelle vigenti per l'ordinamento interno per gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato forniti di abilitazione. "Allo stato attuale dell'ordinamento, in mancanza di un posto di ruolo di insegnamento della religione, il docente relativo, per le modalità di reclutamento e di mantenimento dell'incarico, è un precario, assunto e mantenuto in servizio in base al giudizio discrezionale di un'Autorità totalmente diversa da quella scolastica, con la conseguenza che il docente di religione, se in possesso della laurea richiesta, può partecipare solo alla sessione ordinaria di abilitazione, e non anche a quella riservata". TAR Campania, sez. II, 1 marzo 1995, n. 141, in "*Q.D.P.E.*", 1996, III, 728. Nello stesso senso: TAR Lombardia, 5 ottobre 1995, n. 1193; e TAR Toscana, sez II, 25 gennaio 1996, n. 13 in "*Q.D.P.E.*", 1996, III, 729.

<sup>52</sup> Per quanto riguarda l'accesso al ruolo, il Consiglio di Stato nel parere 12 maggio 1994, n. 756, dichiara che il servizio prestato in qualità di insegnanti di religione non è utile ai fini della fruizione del beneficio d'inserimento in ruolo ex artt. 11 quarto comma D.L. 3 maggio 1988, n. 140, e 34 L. 20 maggio 1982, n. 270 giacché detti insegnanti, costituendo una categoria speciale posta ai margini dell'organizzazione scolastica caratterizzata dalla peculiarità della materia insegnata, non appartengono ai ruoli dei docenti statali, né sono destinati a transitare in essi. Cons. Stato, sez. VI, 12 maggio 1994, n. 756, in "*Q.D.P.E.*", 1994, III, 681. Vedi anche TAR Lazio, sez. III, 25 ottobre 1993, n. 1764, in "*Q.D.P.E.*", 1994, III, 682. Lo stesso afferma il Consiglio di Stato nel parere n. 598 del 1992, aggiungendo che la posizione ai margini dell'organizzazione scolastica non deriva da una scelta dell'amministrazione nel definire il proprio assetto, ma dal rispetto delle norme concordatarie e dell'interesse della Chiesa cattolica al mantenimento di una posizione particolare a tali docenti. L'insegnante di religione, nella fattispecie, non può fruire della riserva di posti nel concorso a cattedre bandito ai sensi dell'art. 20 L. 270 del 1982, nel combinato disposto l'art. 38 della legge n. 270 citata. Cons. St., sez. VI, 6 agosto 1992, n. 598, in "*Q.D.P.E.*", 1993, III, 748. M. Catalano, *Insegnare religione cattolica: dallo status alla funzione*, in "*TAR*", n. 21, 1995 n. 3, II, 117-126.

<sup>53</sup> TAR Latina, 21 dicembre 1992 n. 1237, in "*TAR*", 1993, I, pag. 43; Cons. Stato, VI sez., 6 febbraio 1991 n. 61, in "*Cons.Stato*" 1991, I, 255.

La mancata immissione di questi docenti nei ruoli organici di quelli statali, nulla toglieva alla loro dignità professionale<sup>54</sup>. Malgrado ciò costante è stata la richiesta degli insegnanti di religione di immissione in ruolo<sup>55</sup>, in passato avversata dalla gerarchia ecclesiastica interessata a mantenere la discrezionalità più assoluta nella scelta degli insegnanti, in modo da poter meglio esercitare il controllo sui contenuti della

<sup>54</sup> In tal senso si esprimono, oltre i commenti ai cann. 804 e 805 c. j. c. *Codice di diritto canonico*, Roma, 1986, vol. I, 569 ss., anche Deliberazione della XXIV Assemblea generale della CEI, 6/10 maggio 1991, *Criteri per il riconoscimento dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Notiziario CEI*, 25 maggio 1991 n. 4, 96-97. I docenti di religione cattolica, però, se sono del tutto disgiunti da controlli sulla propria professionalità o sull'abilitazione canonica da parte della P.A. scolastica, la quale può verificare solo il possesso del titolo specifico ex art. 4 del D.P.R. 16 dicembre 1985 n. 751 e dei requisiti generali per l'accesso ad un impiego pubblico, restano soggetti, ai sensi dei cann. 804 e 805 c. j. c., al solo riconoscimento idoneativo da parte dell'Ordinario diocesano, che ha effetto costitutivo permanente, salvo revoca, anche nell'ordinamento scolastico nazionale (sia pubblico, che non statale). TAR Catania, III sez., 5 marzo 1991 n. 55, in "*Giur. amm. Siciliana*", 1991, 521.

<sup>55</sup> Le procedure relative alla nomina dell'insegnante di religione da parte dell'Ordinario diocesano sono state sottoposte all'esame della giurisprudenza. Da una parte, si è ritenuto che il punto 2. 5, secondo comma dell'intesa fra il Ministro della P. I. e la CEI ex D.P.R. n. 751 del 1985, ai termini del quale l'Ordinario diocesano propone all'Amministrazione scolastica i nomi delle persone idonee e qualificate ad impartire nelle scuole statali l'insegnamento della religione cattolica dopo aver ricevuto da detta P.A. la comunicazione delle esigenze relative a detto insegnamento, andasse interpretato nel senso che tra il Capo dell'istituto e l'Ordinario diocesano dovesse raggiungersi un accordo circa la scelta soltanto di persone che il predetto Ordinario ritenesse all'uopo idonee, ma non anche in ordine alla determinazione concreta dell'orario da assegnare a ciascun insegnante, dovendo competere esclusivamente all'autorità scolastica statale determinare, in base alle ore d'insegnamento concretamente disponibili, il numero di insegnanti di religione da nominare. TAR Pescara, 30 marzo 1991 n. 234, in "*TAR*", 1991, I, 1897.

Dall'altra parte, è stabilito (e tale interpretazione appare più razionale e coerente con la *ratio* dell'intesa) che, mentre spetta all'Autorità scolastica l'attivazione, o meno dell'insegnamento della religione cattolica (in relazione alle richieste di avviamento formulate dagli alunni) è esclusiva competenza dell'Ordinario diocesano la nomina del docente reputato idoneo per ciascuna classe per la quale la P. A. scolastica richieda l'attivazione dell'insegnamento stesso. Detta P. A. non è titolare di alcun controllo di merito in ordine all'idoneità del docente designato e deve, perciò, procedere alla nomina di quest'ultimo, la quale costituisce atto dovuto. M. Catalano, *Insegnare religione cattolica: dallo status ... cit.*, 117ss.

prestazione<sup>56</sup>.

Tuttavia, come già avvenuto per la legge sulla parità, l'iniziativa per dare un nuovo *status* giuridico agli insegnanti di religione, immettendoli nei ruoli del personale assunto a tempo indeterminato, parte dalle regioni. Dopo un travagliato dibattito viene approvata sia nella Provincia autonoma di Trento<sup>57</sup> che in quella di Bolzano<sup>58</sup> una legge per l'immissione in ruolo degli insegnanti di religione cattolica. L'approvazione di queste norme è resa possibile dalla particolare natura dell'autonomia regionale che consente al legislatore Provinciale di intervenire in questa materia<sup>59</sup> nonché dalle disposizioni concordatarie in materia di insegnamento della religione nelle regioni di confine.

La posizione della gerarchia ecclesiastica sul problema muta sensibilmente dopo l'approvazione della L. 62/2000 e dopo che il Governo ha presentato un proprio disegno di legge<sup>60</sup> il cui iter viene positivamente commentato con ripetuti interventi dal Presidente della

<sup>56</sup> Si consideri che, da un lato, la fonte di legittimazione (abilitazione) della funzione docente di religione cattolica s'individua nelle norme canoniche, ossia in un ordinamento giuridico distinto (e paritariamente sovrano) da quello in cui si muove l'ente della cui prestazione lavorativa si avvale; e che, dall'altro lato, quest'ultima viene svolta nell'interesse delle due parti contraenti, ai sensi dell'intesa del 1985, nel senso che entrambe parti reputano l'insegnamento della religione cattolica, per vicende e ragioni diverse, necessario alla formazione culturale e personale di tutti gli alunni (che, ovviamente, intendano avvalersene). Per tutti, G. Dannaco, *Stato giuridico dell'insegnante di religione e ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, parte I, 249 ss.

<sup>57</sup> L. P. 6 marzo 2001 n. .... *"Disposizioni sullo stato giuridico del personale docente ed ispettivo per l'insegnamento della religione cattolica"*,

<sup>58</sup> L.P. 14 dic 1998, n. 12 *"Disposizioni relative agli insegnanti e ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie nonché disposizioni relative allo stato giuridico del personale insegnante"*

<sup>59</sup> Si veda a riguardo il DPR 15 luglio 1988, n. 405 *"Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Trento"*, artt. 21-23 nonché l'art. 38 del D. Leg. 16 aprile 1994 n. 297 *"Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado"*, sostituito dall'art. 1 della L. 3 maggio 1999, n. 124

<sup>60</sup> L. 18 luglio 2003 n. 186. Il ddl di iniziativa ministeriale recava il n. 2480 e seguirà un iter lungo e complesso sia in commissione che in aula.

Conferenza Episcopale Italiana<sup>61</sup>.

La ruolizzazione degli insegnanti di religione ridà nuova forza ai sostenitori della piena dignità dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica e prepara la strada alla riapertura del confronto sulla natura curriculare e alternativa dell'insegnamento.

Divenuto di ruolo l'insegnante di religione come sarà possibile mantenere in vita l'anomalia di questo insegnamento rispetto agli altri presenti nella scuola, in una scuola dell'autonomia nel quale ogni istituto produce e segue il suo progetto di offerta formativa !

Ci sono voluti venti anni perché lo "strappo" operato con la riforma del Concordato del 1984 fosse ricucito, al punto che oggi la posizione dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica e della scuola cattolica sono ben più tutelate di quanto avvenisse con l'art. 36 del Concordato del 1929.

---

<sup>61</sup> Si vedano a riguardo le prolusioni del Cardinal Ruini del maggio 2001, del settembre 2001, del marzo 2002, del maggio 2002, nonché l'intervento di Monsignor Nicora davanti alla Commissione XI della Camera nel maggio 2002.

