



Michele Madonna

(ricercatore di diritto canonico e diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tor Vergata)

L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra amministrazione ecclesiastica e pubblici poteri. Brevi note sullo status dei docenti *

SOMMARIO 1. Premessa – 2. Il Codice del 1983 e la recente prassi concordataria della Santa Sede in Europa - 3. La vicenda italiana - 4. Osservazioni conclusive

1 - Premessa

L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche è un tema di grande ampiezza, che investe profili di diritto canonico e di diritto ecclesiastico dello Stato. E' opportuno chiarire sin d'ora i limiti del presente contributo che affronta un aspetto del complesso fenomeno, quello riguardante lo status dei docenti. Occorre anche precisare che l'analisi, dopo sintetici cenni di inquadramento alla disciplina del Codice di diritto canonico del 1983 e brevi riferimenti, senza pretese di completezza, agli accordi sottoscritti dalla Santa Sede in Europa durante il pontificato di Giovanni Paolo II e l'inizio del pontificato di Benedetto XVI, si sofferma principalmente sulla situazione dell'Italia. In particolare, viene esaminato il problema, oggetto anche di recenti pronunce giurisprudenziali, del rapporto tra attività amministrativa della Chiesa e ordinamento dello Stato, in relazione alla nomina e al gradimento degli insegnanti di religione.

2 - Il Codice del 1983 e la recente prassi concordataria della Santa Sede in Europa

Il can. 804 del vigente Codice, dopo aver chiarito che "l'istruzione e l'educazione religiosa cattolica (...) impartita in qualunque scuola" è sottoposta all'"autorità della Chiesa", affida alle conferenze episcopali il compito di "emanare norme generali su questo campo di azione" e al

* Testo ampliato e corredato di note della comunicazione presentata al XIV Congresso internazionale di diritto canonico (Varsavia, 14-18 settembre 2011), destinato alla pubblicazione degli Atti.



vescovo diocesano di “regolarlo e vigilare su di esso”. Viene così delineata una competenza legislativa di carattere cumulativo della conferenza e del vescovo diocesano¹. Per il par. 2 dello stesso canone, “l’Ordinario del luogo” deve darsi “premura” affinché gli insegnanti di religione siano “eccellenti per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica”. Si garantisce in tal modo, sia pure implicitamente, che l’insegnamento sia conforme alla dottrina della Chiesa². Compete sempre all’Ordinario del luogo, secondo il can. 805, nominare e approvare per la propria diocesi gli insegnanti e rimuoverli o esigere che siano rimossi “se lo richiedano motivi di religione o di costumi”. Come si può osservare, la valutazione sull’idoneità dei docenti spetta all’Ordinario del luogo (figura che comprende, ai sensi del can. 134, oltre ai vescovi diocesani e ai prelati ad essi equiparati, anche i vicari generali e i vicari episcopali competenti) e non si esaurisce al momento della nomina, ma riveste carattere permanente³. In ogni caso, il rifiuto e la revoca devono avere una giusta causa, e colui che si ritenga ingiustamente danneggiato potrebbe esperire i rimedi previsti dal can. 1732 e ss. (ricorsi amministrativi)⁴.

Quanto allo *status* canonico del docente, una parte della dottrina ritiene che si tratti di titolare di un ufficio ecclesiastico ex can. 145 par. 1⁵, per altri autori si è di fronte ad un *munus* ai sensi del can. 228 par. 1⁶; ad ogni modo è chiaro che l’insegnamento della religione nella scuola pubblica costituisce un’attività di carattere ecclesiale, che è dunque per sua natura soggetta al diritto della Chiesa.

Venendo alla prassi concordataria della Santa Sede in Europa dal 1978 a oggi⁷, a parte la situazione italiana, di cui si tratterà diffusamente più avanti, occorre notare che in molte *conventiones* con Stati nazionali e con diversi Länder della Germania sono contenute clausole sull’insegnamento della religione in generale e sullo status dei docenti in particolare.

¹ G. FELICIANI, *L’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra normativa canonica e legislazioni civili*, in *Ius Ecclesiae*, 1994, p. 166.

² G. FELICIANI, *L’insegnamento della religione cattolica*, cit., pp. 160-161.

³ G. FELICIANI, *L’insegnamento della religione cattolica*, cit., pp. 166-167.

⁴ G. FELICIANI, *L’insegnamento della religione cattolica*, cit., p. 168.

⁵ In tal senso G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, il Mulino, Bologna, 1989, pp. 45-46; G. DAMMACCO, *Stato giuridico degli insegnanti di religione e ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1994, pp. 245-247.

⁶ G. FELICIANI, *L’insegnamento della religione cattolica*, cit., pp. 168-169.

⁷ Per i testi degli Accordi si vedano M. DE AGAR, *Raccolta di Concordati (1950-1999)*, LEV, Città del Vaticano, 2000; ID., *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, Città del Vaticano, 2010.



Riguardo all'insegnamento, viene in generale garantita la sua attivazione, ma se ne afferma il carattere opzionale, nel rispetto della libertà religiosa degli alunni e delle loro famiglie, secondo un'indicazione peraltro già contenuta nell'esortazione apostolica di Giovanni Paolo II *Catechesi tradendae* del 1979⁸. Le formule utilizzate sono molteplici, e variano perlopiù a seconda dei sistemi scolastici dei diversi paesi. Talora si prevede che in "tutti i Centri Educativi (...)" i programmi includano "l'insegnamento della religione cattolica, a parità di condizioni con le altre discipline fondamentali" con carattere non obbligatorio per gli alunni, "per rispetto alla libertà di coscienza" (art. 2 Accordo tra la Santa Sede e la Spagna circa l'insegnamento e le questioni culturali del 1979). Talvolta si garantisce che "le scuole pubbliche elementari e medie, nonché i centri prescolastici, gestiti dagli organismi dell'amministrazione civile o autogestiti, organizzino, in conformità alla volontà degli interessati, l'insegnamento della religione nel quadro del relativo programma di scuola o prescolastico" (art. 12 Concordato con la Polonia del 1993). In termini non dissimili, è altrove garantito "nel quadro del piano e del programma scolastico e in conformità con la volontà dei genitori, o dei tutori, l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche, elementari, medie e superiori e nei centri prescolastici, come materia obbligatoria per coloro che la scelgono, con le medesime condizioni delle altre materie obbligatorie" (art. 1 Accordo tra Santa e Croazia circa la collaborazione in campo educativo del 1996). In altri casi si afferma il dovere dello Stato di "adempiere le richieste dei genitori di avvalersi dell'educazione religiosa cattolica in tutti i gradi delle scuole elementari, in tutti gli ordini e in tutti i tipi delle istituzioni scolastiche" (Accordo con la Slovacchia del 2000). Talvolta, nel rispetto della libertà religiosa e del "dovere che spetta allo Stato di cooperare con i genitori nell'educazione dei figli", si assicura l'insegnamento della religione, che dipende dalla "dichiarazione" dell'interessato o, quando non abbia la capacità legale, dei suoi genitori (art. 19 Concordato con il Portogallo del 2004). Altrove si stabilisce che in tutti i "centri di educazione" e "durante tutta l'educazione primaria" sia offerto un insegnamento della religione cattolica di carattere "opzionale" (Accordo con Andorra del 2008).

Circa gli insegnanti, viene in qualche caso sancito un loro inserimento a pieno titolo nel corpo docente (Spagna, Croazia). La stragrande maggioranza degli accordi prevede, con diverse formulazioni, il riconoscimento dell'idoneità per i docenti da parte

⁸ Al n. 69. Cfr. sul punto G. FELICIANI, *L'insegnamento della religione cattolica*, cit., p. 160.



dell'autorità ecclesiastica, in conformità con le succitate disposizioni della legislazione canonica universale. Talvolta si richiede che gli insegnanti abbiano un "riconoscimento di idoneità non revocato da parte del Vescovo diocesano nel cui territorio è situata la scuola" (art. 2 Accordo con Malta del 1989). In qualche caso si prevede che i docenti siano muniti di un certificato di abilitazione della conferenza episcopale (Accordo con la Lettonia del 2000). Talora si afferma che l'"autorizzazione della Chiesa" è "condizione necessaria" per lo "svolgimento dell'attività pedagogica dell'insegnante di religione" (Slovacchia). In altri casi si dispone che il personale docente sia "debitamente autorizzato dall'Ordinario diocesano", anche con il rilascio di un apposito documento, qualora non si tratti di sacerdote (Andorra). Altrove si sancisce che in nessun caso l'insegnamento possa essere tenuto da chi "non sia ritenuto idoneo dall'autorità ecclesiastica competente", la quale "certifica" l'"idoneità" nei termini previsti dal diritto civile e dal diritto canonico (Portogallo). In un numero importante di *conventiones*⁹ si richiede espressamente che i docenti debbano avere la *missio canonica* rilasciata dal Vescovo diocesano, la cui revoca comporta la perdita dell'insegnamento.

A ben guardare, nell'esperienza concordataria dei Paesi esaminati, si delinea un insegnamento della religione cattolica "garantito" dallo Stato, ma di carattere "opzionale" per i discenti, in armonia con il principio di libertà religiosa solennemente riconosciuto non solo nelle "carte dei diritti" internazionali e nazionali, ma anche nel magistero della Chiesa a partire dal Concilio Vaticano II. Gli accordi riconoscono poi la competenza della Chiesa nel giudizio di "idoneità" o "gradimento" per gli insegnanti, spesso alludendo specificamente all'istituto della *missio canonica*.

3 - La vicenda italiana

Secondo l'art. 36 del Concordato del 1929, l'Italia considera "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica". L'insegnamento è obbligatorio, salvo dispensa, nelle scuole pubbliche elementari e medie, in ossequio al principio confessionista in

⁹ Croazia, Polonia, Accordi con Lituania del 2000, Bosnia-Erzegovina del 2006, Nordreno Westfalia del 1984, Saarland del 1985, Turingia del 1997, Magdeburgo-Pomerania Anteriore del 1997, Sassonia-Anhalt del 1998, Brandeburgo del 2003, Amburgo del 2005, Schleswig-Holstein del 2009.



senso cattolico dello Stato proclamato nei Patti lateranensi. I docenti, secondo la medesima disposizione, sono “maestri e professori, sacerdoti e religiosi approvati dall’autorità ecclesiastica” o “laici muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall’ordinario diocesano”, la cui revoca “priva senz’altro l’insegnante della capacità di insegnare”. Come si può osservare, anche nella vigenza del vecchio Concordato, i docenti sono soggetti al “gradimento” dell’autorità ecclesiastica, espressione dell’“attività certificante” della Chiesa e presupposto del successivo atto amministrativo di nomina da parte dell’autorità scolastica dello Stato¹⁰.

Secondo l’art. 9.2 dell’Accordo di revisione del Concordato del 1984, la Repubblica italiana, “riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano”, continua ad “assicurare” l’insegnamento della religione cattolica “nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado”. Viene garantito a ciascuno, “nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori”, il diritto di scegliere “se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento”, esercitando tale facoltà all’atto dell’iscrizione, “su richiesta dell’autorità scolastica”. A ben vedere, l’insegnamento non trova più fondamento, come nella disciplina del 1929, nel carattere confessionista dello Stato, ma è giustificato dal valore culturale del cattolicesimo, che contribuisce a delineare l’identità della nazione italiana¹¹. Se ne afferma poi chiaramente il carattere opzionale, nel rispetto della libertà religiosa, in linea con il più recente magistero pontificio e con gli accordi concordatari postconciliari¹².

Riguardo allo statuto giuridico dei docenti, il Protocollo addizionale all’Accordo del 1984, al n. 5, lett. a), prevede che l’insegnamento della religione sia “impartito - in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni - da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall’autorità ecclesiastica, nominati, d’intesa con essa, dall’autorità scolastica”. L’Intesa tra il Ministro dell’Istruzione e il Presidente della Conferenza Episcopale, sottoscritta il 14 dicembre del 1985¹³, prescrive che

¹⁰ Cfr. in proposito **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Lo stato degli insegnanti di religione nell’ordinamento statale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1963, pp. 791 e ss.; **A. CONSOLI**, *L’attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 202 e ss.

¹¹ Si veda sul punto **G. FELICIANI**, *La nuova normativa dell’insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Aggiornamenti sociali*, 1986, 2, p. 91.

¹² Cfr. **G. FELICIANI**, *L’insegnamento della religione cattolica*, cit., pp. 162-163.

¹³ Resa esecutiva nell’ordinamento italiano con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751.



l'insegnamento sia prestato "da insegnanti in possesso di idoneità riconosciuta dall'ordinario diocesano e da esso non revocata, nominati, d'intesa con l'ordinario diocesano, dalle competenti autorità scolastiche ai sensi della normativa statale" (art. 2 comma 5). Con successiva Intesa tra Ministero e CEI, sottoscritta il 13 giugno del 1990¹⁴, si è stabilito che il riconoscimento dell'idoneità ha effetto permanente, salvo revoca da parte dell'ordinario diocesano.

Come è noto, le norme pattizie hanno vigenza non solo nell'ordinamento dello Stato, ma anche in quello della Chiesa, come diritto particolare. A tali disposizioni devono aggiungersi specifiche determinazioni della Conferenza episcopale italiana tra le quali merita segnalare la delibera n. 41 del 1990¹⁵, che definisce analiticamente il procedimento di riconoscimento e di revoca dell'idoneità. Secondo tale documento, l'Ordinario del luogo che riceva da parte dei fedeli domanda per il riconoscimento dell'idoneità ad insegnare religione cattolica nelle scuole pubbliche o nelle scuole cattoliche, è tenuto a verificare il possesso dei requisiti richiesti dal diritto, accertando in particolare che i candidati "si distinguano per retta dottrina, testimonianza di vita cristiana e abilità pedagogica". Il riconoscimento avviene mediante decreto, e sempre con decreto l'Ordinario, dopo aver convocato l'interessato contestandogli i fatti e ascoltandone le ragioni, può revocare l'idoneità al docente del quale sia stata accertata una "grave carenza" concernente la "retta dottrina" o l'"abilità pedagogica", oppure risulti un "comportamento pubblico e notorio contrastante con la morale cattolica". Il decreto di revoca deve essere motivato ai sensi del can. 51 del CIC, e l'Ordinario deve darne comunicazione all'autorità scolastica competente, quando sia "divenuto definitivamente esecutivo". Come si può notare, la delibera in questione prevede una disciplina articolata che, specificando le sintetiche clausole pattizie, contempera adeguatamente, secondo quanto auspicato in linea generale dalla dottrina¹⁶, la discrezionalità dei poteri dell'autorità ecclesiastica con la tutela delle legittime aspettative degli interessati.

Da ultimo, la legge 18 luglio 2003, n. 186¹⁷ ha disciplinato lo stato giuridico dei docenti di religione, con norme unilaterali statali che

¹⁴ Resa esecutiva con D.P.R. 23 giugno 1990, n. 202.

¹⁵ In *Notiziario CEI*, 1990, 8, p. 207. Si veda sul punto **G. DAMMACCO**, *Stato giuridico degli insegnanti di religione*, cit., pp. 248-249.

¹⁶ **G. FELICIANI**, *L'insegnamento della religione cattolica*, cit., p. 167.

¹⁷ Per un commento a tale disciplina cfr. **P. CAVANA**, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione (L. N. 186/2003)*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2005, 2, pp. 1314 e ss.; **A. GIANNI**, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2004, pp. 381 e ss.; **V. PRIMERANO**, *Lo stato*



hanno, peraltro, importanti connessioni con la normativa canonica. Sono istituiti due distinti ruoli regionali del personale docente, articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi, per i cicli scolastici previsti dall'ordinamento (art. 1 co. 1). L'accesso ai ruoli avviene previo superamento di un concorso per titoli ed esami, le cui modalità sono minuziosamente regolate dall'art. 3 della legge. I titoli di qualificazione professionale per partecipare alla selezione sono quelli stabiliti al punto 4 della citata intesa tra il Ministro della Pubblica Istruzione e il Presidente della Conferenza Episcopale del 1985 (art. 3 co. 4). Si prevede poi, con una significativa innovazione rispetto al regime previgente, una procedura di "mobilità professionale" nell'ambito del "comparto scuola" per i docenti assunti con contratto a tempo indeterminato. La legge ha ribadito l'indefettibilità del requisito dell'attestato di idoneità da parte dell'autorità ecclesiastica competente, configurandolo come un "cardine" attorno al quale ruotano tutte le forme che assume la funzione dell'insegnante di religione, dalla partecipazione al concorso (art. 3), all'accesso al ruolo (art. 5), alla continuità del rapporto di lavoro, alla mobilità tra cicli e tra sedi scolastiche¹⁸.

Come si vede, l'attuale *status* giuridico dell'insegnante di religione in Italia è delineato da un complesso sistema di norme civili e canoniche, e da un fitto intreccio di prerogative (soprattutto di carattere amministrativo) dell'autorità ecclesiastica, e di competenze dei pubblici poteri. Spesso anche la giurisprudenza costituzionale, civile e soprattutto amministrativa¹⁹ è stata chiamata a risolvere alcuni nodi problematici della materia in esame, sia prima che dopo la riforma del 2003.

Questioni di particolare rilievo, poste all'esame della giurisprudenza, riguardano proprio l'attestato di idoneità rilasciato agli

giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003, in *Rivista giuridica della scuola*, 2004, pp. 116 e ss.

¹⁸ Cfr. sul punto **A. GIANNI**, *La legge sul ruolo*, cit., pp. 389 e ss.; **P. CAVANA**, *La riforma dello stato giuridico*, cit., p. 1331.

¹⁹ Per approfondimenti si rinvia a **M. SALAZAR**, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2000, pp. 756 e ss.; **E.G. SARACENI**, *In tema di status giuridico degli insegnanti di religione: recenti pronunce della giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2007, pp. 277-280; **M. MADONNA**, *Linee di tendenza della recente giurisprudenza amministrativa in tema di status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2007, pp. 289-298; **ID.**, *Ancora sullo status giuridico degli insegnanti di religione: la recente giurisprudenza amministrativa tra conferme e sviluppi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2008, pp. 249-253; **ID.**, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2010, pp. 339-347.



insegnanti dalla competente autorità ecclesiastica. A tal proposito, la Corte Costituzionale, con sentenza 22 ottobre 1999, n. 390²⁰, aveva riconosciuto la legittimità costituzionale dell'impianto normativo secondo il quale, in ragione della "peculiarità" dell'insegnamento della religione che, "nel rispetto della libertà di coscienza, è impartito in conformità alla dottrina della Chiesa", l'"idoneità" degli insegnanti "deve essere riconosciuta dall'Autorità ecclesiastica e la loro nomina disposta dall'autorità scolastica d'intesa con essa".

Richiamando espressamente tale pronuncia, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6133/2000²¹, afferma che le norme concordatarie hanno "affidato in via esclusiva al giudizio dei competenti organi ecclesiastici la dichiarazione di idoneità all'insegnamento", che non può essere censurata *ex se* dal giudice italiano. Tuttavia, tale "atto dichiarativo" ha "natura endoprocedimentale" ed è finalizzato alla nomina, che resta di competenza dell'autorità scolastica italiana. In tal senso, il giudizio di idoneità e il correlativo potere di revoca da parte della autorità ecclesiastica non si sottraggono ad un riscontro del corretto esercizio del potere, secondo criteri di "ragionevolezza e di non arbitrarietà".

La posizione del Consiglio di Stato, condivisa anche dalla Corte di Cassazione (sentenza delle Sezioni Unite, n. 574/2002²²), è recentemente ribadita da pronunce di tribunali amministrativi regionali, successive alla legge 186/2003. Così il TAR Veneto, con sentenza n. 1482/2007²³, ha chiarito che l'attuale possesso dell'attestato, necessario per partecipare al concorso, è rimesso ad "una valutazione spettante esclusivamente alla Chiesa cattolica, secondo le intese concordatarie raggiunte". Secondo i giudici veneti, l'autorità amministrativa "non può surrogarsi all'Autorità ecclesiastica", anche qualora si supponga che quest'ultima abbia indebitamente opposto un rifiuto all'interessato. L'eventuale violazione delle norme canoniche non è infatti sindacabile dalla pubblica amministrazione, che deve soltanto limitarsi a "prendere atto della mancanza del riconoscimento stesso". Il principio è ribadito dalla pronuncia del TAR Campania n. 6842/2007²⁴, secondo cui la dichiarazione di idoneità spetta

²⁰ In *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2000, pp. 17 e ss. Per un commento a tale pronuncia cfr. **F. FRANCESCHI**, *Gli insegnanti di religione tra passato e futuro: brevi note a margine di una recente sentenza della Corte Costituzionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2000, pp. 191 e ss., **V. PALOMBO**, *L'insegnante di religione, il principio di uguaglianza e il diritto al lavoro*, *ibidem*, pp. 210 e ss.

²¹ In *Il diritto ecclesiastico*, 3, 2001, pp. 297 e ss.

²² In *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2003, p. 720.

²³ In *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2007, p. 328.

²⁴ *Ibidem*, p. 332.



esclusivamente al giudizio dei competenti organi ecclesiastici. L'atto di per sé non è sindacabile dal giudice dello Stato, che, peraltro, può valutarne la "non arbitrarietà", affinché possa costituire "valido presupposto per la legittimità dell'atto di ammissione o esclusione da una procedura concorsuale".

Anche in dottrina l'atto canonico attestante l'idoneità²⁵ è configurato come un "presupposto", diretto "alla produzione di effetti in un altro ordinamento sovrano"²⁶. Si tratta di un riconoscimento, nel diritto statuale, di un potere di certificazione della Chiesa²⁷; del resto, in ossequio al principio costituzionale di distinzione tra ordine temporale e ordine spirituale (art. 7 della Costituzione italiana²⁸), solo l'autorità ecclesiastica può valutare la "capacità" dei docenti "di insegnare la religione cattolica in conformità alla dottrina della Chiesa"²⁹.

4 - Osservazioni conclusive

Giunti al termine di queste sommarie considerazioni su un tema di così vasta portata, è opportuno formulare alcune riflessioni di carattere generale.

La disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche con particolare riferimento allo *status* dei docenti, nelle disposizioni del CIC, nella recente prassi concordataria della Santa Sede in Europa, e soprattutto nella (in certo qual modo emblematica) vicenda italiana, presenta una distinzione e concorrenza di competenze

²⁵ Tale atto è considerato da taluno come un vero e proprio mandato ex can. 818 CIC (G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, cit., pp. 45 e ss.). Per altri si tratta di una *provisio canonica*, quale atto autorizzatorio che legittima allo svolgimento del *munus docendi* (P. LOMBARDIA, *Lezioni di diritto canonico*, ed. it. curata da G. Lo Castro, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 156 e ss.), ovvero di una condizione per l'assunzione di un ufficio ecclesiastico (G. DAMMACCO, *Stato giuridico degli insegnanti di religione*, cit., p. 249). Cfr. sul punto E.G. SARACENI, *In tema di status giuridico*, cit., p. 278.

²⁶ M. SALAZAR, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica*, cit., p. 757.

²⁷ G. DAMMACCO, *Stato giuridico degli insegnanti di religione*, cit., p. 248. Sulle certificazioni confessionali, si vedano P. GISMONDI, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Milano, 1961; A. G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2000.

²⁸ Tale norma dispone: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

²⁹ G. FELICIANI, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione*, cit., p. 101. Cfr. anche G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, cit., p. 44.



dell'autorità ecclesiastica e dell'autorità civile. Il riconoscimento da parte degli ordinamenti degli Stati di potestà (soprattutto di natura amministrativa) della Chiesa, trova il suo fondamento nel principio di dualità dell'ordine temporale e dell'ordine spirituale, enunciato, ad esempio, nel citato articolo 7 della Costituzione italiana del 1948, secondo una formula già presente nell'enciclica *Immortale Dei* di Leone XIII del 1885³⁰, solennemente riaffermata nella Costituzione del Concilio Vaticano II *Gaudium et spes* del 1965³¹, per la quale "la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo".

Eppure, nella materia dell'insegnamento della religione, soprattutto con riferimento alle questioni concernenti i docenti, il necessario concorso di competenze postula, oltre all'esigenza di distinzione, anche quella di collaborazione tra autorità ecclesiastica e poteri civili. Si tratta di un aspetto fondamentale che si giustifica per la natura stessa dell'insegnamento. Questo, infatti, come affermato significativamente da Giovanni Paolo II³², "lungi dall'essere un fatto puramente privato, si pone come servizio al bene comune". In tal senso, l'art. 1 del Concordato italiano del 1984 allude espressamente alla "reciproca collaborazione" di Chiesa e Stato "per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". E l'art. 1 del Concordato con la Polonia, con formula simile, afferma la collaborazione "per la promozione dell'uomo e del bene comune" (art. 1). L'esigenza di una *sana cooperatio*,

³⁰ In tale documento si legge: "Dunque Dio volle ripartito tra due poteri il governo del genere umano, cioè il potere ecclesiastico e quello civile, l'uno preposto alle cose divine, l'altro alle umane. Entrambi sono sovrani nella propria sfera; entrambi hanno limiti definiti alla propria azione, fissati dalla natura e dal fine immediato di ciascuno; sicché si può delimitare una sorta di orbita, all'interno della quale ciascuno agisce sulla base del proprio diritto".

³¹ Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et spes*, n. 76.

³² Discorso ai partecipanti al simposio delle Consiglio delle conferenze episcopali d'Europa sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, 15 aprile 1991. Il Pontefice aggiungeva: "Nell'Europa dei diritti dell'uomo e del cittadino, la realizzazione di tale insegnamento garantisce fondamentali diritti di coscienza, che sarebbero feriti da ogni forma di emarginazione e svalutazione. È doveroso, pertanto, che siano chiaramente definite norme legislative e ordinamenti istituzionali tali da assicurare - sul piano della presenza, degli orari e dell'organizzazione scolastica - le condizioni per un effettivo e dignitoso svolgimento dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica, secondo il principio della sua pari dignità culturale e formativa con le altre discipline, che non è affatto in contrasto col rigoroso rispetto della libertà di coscienza di ciascuno".



per usare una celebre espressione conciliare³³, si fonda anche sulla funzione dell'insegnante di religione, la cui presenza nella scuola pubblica, come recentemente ricordato da Benedetto XVI³⁴ "lungi dal costituire un'interferenza o una limitazione della libertà", rappresenta anzi "un valido esempio di quello spirito positivo di laicità che permette di promuovere una convivenza civile costruttiva, fondata sul rispetto reciproco e sul dialogo leale". Tale concezione "positiva" della laicità trova singolare consonanza con quanto stabilito da una importante pronuncia della Corte Costituzionale italiana (sentenza n. 203/1989³⁵), proprio in materia di insegnamento della religione. Per la Corte, il "principio supremo" di laicità³⁶ non implica "indifferenza" dei pubblici poteri nei confronti del fenomeno religioso, ma "garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale".

Rivolgendosi ai governanti del mondo al termine del Concilio Vaticano II, l'8 dicembre del 1965, Paolo VI proclamava, con toni aulici, che la Chiesa, "dopo quasi duemila anni di vicissitudini di ogni genere nelle sue relazioni con voi, Potenze della terra", oggi "non vi chiede altro che la libertà", la "libertà di credere e di predicare la sua fede, la libertà di amare il suo Dio e di servirlo" e soprattutto "la libertà di vivere e di portare agli uomini il suo messaggio di vita".

³³ "La comunità politica e la Chiesa (...), anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti in maniera tanto più efficace, quanto più coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo" (*Gaudium et spes*, n. 76).

³⁴ Discorso ai partecipanti all'incontro degli insegnanti di religione cattolica, 25 aprile 2009. Il Papa, rivolgendosi ai docenti, affermava: "Con la piena e riconosciuta dignità scolastica del vostro insegnamento, voi contribuite, da una parte, a dare un'anima alla scuola e, dall'altra, ad assicurare alla fede cristiana piena cittadinanza nei luoghi dell'educazione e della cultura in generale. Grazie all'insegnamento della religione cattolica, dunque, la scuola e la società si arricchiscono di veri laboratori di cultura e di umanità, nei quali, decifrando l'apporto significativo del cristianesimo, si abilita la persona a scoprire il bene e a crescere nella responsabilità, a ricercare il confronto ed a raffinare il senso critico, ad attingere dai doni del passato per meglio comprendere il presente e proiettarsi consapevolmente verso il futuro".

³⁵ In *Il diritto ecclesiastico*, II, 1989, pp. 293 e ss. Cfr. in proposito **N. COLAIANNI**, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in *Il foro italiano*, I, 1989, c. 1333; **S. FERRARI**, *Ora di religione: per la Consulta l'ora alternativa non è obbligatoria*, in *Il corriere giuridico*, 1989, pp. 639 e ss.; **L. MUSSELLI**, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1989, pp. 908 e ss.

³⁶ Per approfondimenti sul punto cfr. **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2001, pp. 333 e ss.