



Simona Attollino

(dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche comparate nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Giurisprudenza)

**La nuova qualificazione dei docenti di religione:
note a margine del D.P.R. n. 175 del 2012 ***

SOMMARIO: 1. Il piano dei diritti: incomplete acquisizioni giurisprudenziali - 2. La qualificazione professionale dei docenti alla luce del D.P.R. n. 175 del 20 agosto 2012 - 3. Verso l'accentuazione del carattere culturale dell'I.R.C. - 4. L'ermeneutica del pluralismo sociale: un'offerta formativa aperta.

1 - Il piano dei diritti: incomplete acquisizioni giurisprudenziali

Della diffusa trattazione giurisprudenziale sul tema dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche v'è traccia nella pluralità di problematiche sollevate, che hanno lambito tanto il piano propriamente amministrativo, quanto quelli dell'attribuzione di contenuto didattico e della qualificazione giuridico-formale dei soggetti deputati ad impartire la disciplina¹.

Con particolare riferimento a questi ultimi, l'esame della giurisprudenza si è concentrato, nello specifico, sulla questione dell'attestato di idoneità rilasciato dalla competente autorità ecclesiastica, la cui disciplina non può che evocare la favola della "cd. competenza delle competenze", quale tentativo di eliminare una controversia di comune intesa, piuttosto che dirimerla².

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione negli atti del Convegno nazionale ADEC "Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana" (Catanzaro, 25-27 ottobre 2012).

¹ Per una generale ricostruzione giurisprudenziale, si veda **B. SERRA**, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di un lungo contenzioso amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2012, pp. 1-29; **M. CROCE**, *Giudice amministrativo e laicità dello Stato: il problematico séguito delle decisioni costituzionali sull'ora di religione*, in *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, a cura di P. Bonetti, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti, Giappichelli, Torino, 2012, *passim*.

² Questa soluzione, tra l'altro, per quanto concerne la materia disciplinata dal



Ma quanto effettivamente di “spirituale” o di “temporale” ci sia in questo particolare settore disciplinare, tanto da giustificare strumenti di regolamentazione apparentemente condivisi, è questione tutta da discutere³.

In realtà, la *quaestio*, prima ancora che giurisprudenziale e dottrinale, riguarda lo storico problema dei rapporti tra i due ordinamenti giuridici, velatamente risolto a favore dell’unilateralità statale, laddove in mancanza di accordo, lo Stato potrebbe sempre decidere se la materia rientri, o non, nelle sue competenze. Un inno, insomma, all’acclamata laicità dello Stato, non privo di distonie.

La partita, infatti, si gioca sul terreno della gerarchia delle fonti e s’intensifica, in particolar modo, in quelle fattispecie in cui norme e provvedimenti dell’autorità ecclesiastica producono effetti nell’ordinamento statale. Stato, quindi, chiamato ad esercitare un controllo su di essi, in quanto garante dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini, ma allo stesso tempo rispettoso dell’etica confessionale nell’ottica della laicità. È proprio l’ipotesi dell’idoneità e della revoca dei docenti di religione: la libertà e l’autonomia dell’organizzazione religiosa può prevaricare i diritti fondamentali degli insegnanti, lavoratori in una scuola pubblica?

Così, la giurisprudenza costituzionale inizia a riconoscere la legittimità del peculiare impianto normativo scolastico, in ragione, appunto, della specificità dell’insegnamento della religione che, nel rispetto della libertà di coscienza, avrebbe dovuto essere impartito in conformità alla dottrina della Chiesa e i suoi docenti, riconosciuti idonei dall’Autorità ecclesiastica, nominati invece dall’autorità scolastica⁴.

Concordato, è stata esplicitamente prevista dalle parti all’art. 44 Concordato – art. 14 Accordo 1984.

³ Se la dottrina ha, in via ipotetica, individuato l’ordine proprio della Chiesa grosso modo facendolo coincidere con i rapporti spirituali e religiosi, mostrandosi sicura di tale delimitazione in forza della lettura costituzionale dell’articolo 7, primo comma, che avrebbe disposto secondo *vecchie formule dal significato sostantivo storicamente determinato*, per l’operatore giuridico questo risultato potrebbe apparire ancora una volta il punto di partenza: resta ancora da riempire il perimetro entro cui ordine temporale e ordine spirituale possano intervenire nella definizione dei contenuti morali e pedagogici dell’istruzione religiosa. Cfr., per tutti, **C. ESPOSITO**, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1963, p. 212; **P.A. D’AVACK**, *La Chiesa cattolica nell’ordinamento italiano*, in *Justitia*, 1963, p. 408 ss.

⁴ Sentenza 22 ottobre 1999, n. 390, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1, 2000, p. 17 e ss. Sul punto, **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*, n. 2, 2000, p. 191 e



Il precedente critico richiamato annuncia tutto un filone giurisprudenziale che, sebbene avvinto dai contenuti sostanziali della materia, non abbandona mai l'interesse per i meccanismi giuridico-formali relativi esattamente al sistema delle fonti. Così, il Consiglio di Stato nel 2000 sostiene che le norme concordatarie avrebbero "affidato in via esclusiva al giudizio dei competenti organi ecclesiastici la dichiarazione di idoneità all'insegnamento", non potendo questa essere censurata *ex se* dal giudice italiano⁵. Tra l'altro, l'attitudine interpretativa dei Giudici amministrativi di secondo grado, inaspettatamente sposata anche dalla Corte di Cassazione⁶, è stata poi anche avvalorata da diverse pronunce dei tribunali amministrativi regionali⁷.

Considerazioni, tuttavia, non propriamente condivisibili, laddove si noti la natura dichiarativa e, per così dire, endoprocedimentale dell'idoneità, nella sua sostanza, cioè, di mera valutazione di gradimento, è finalizzata all'atto finale di nomina, che resta prerogativa dell'autorità scolastica italiana. Va da sé che, tanto il giudizio di idoneità, quanto il potere di revoca da parte della autorità ecclesiastica non devono esimersi dal giudizio sul corretto esercizio del potere, in ossequio ai criteri di ragionevolezza e di non arbitrarietà.

Del resto, anche la dottrina dominante ha configurato l'atto canonico attestante l'idoneità quale presupposto, finalizzato alla produzione di effetti in un altro ordinamento sovrano⁸, riconoscimento,

ss.

⁵ Cons. di Stato n. 6133 del 2000, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 3, 2001, p. 297 e ss.

⁶ Cfr. Cass., sez. unite, n. 574 del 2002, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, 2003, p. 720.

⁷ A titolo esemplificativo, si segnalano Così il TAR Veneto, con sentenza n. 1482 del 2007, in *Il diritto ecclesiastico*, nn. 3-4, 2007, p. 328, che 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 del 2007, *ibidem*, p. 332, secondo cui la dichiarazione di idoneità spetta 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".

⁸ *Provisio canonica*, quale atto autorizzatorio che legittima allo svolgimento del *munus docendi* per P. LOMBARDIA, *Lezioni di diritto canonico*, ed. italiana a cura di G. Lo Castro,



nel diritto statale, di un potere di certificazione della Chiesa⁹.

2 - La qualificazione professionale dei docenti alla luce del D.P.R. n. 175 del 20 agosto 2012

Specificatamente sul tema dell'idoneità dei docenti, davanti alla sempre più percepita inadeguatezza, o probabilmente, vetustà della regolamentazione relativa all'aspetto della qualificazione dei docenti¹⁰ (ma ciò può validamente sostenersi anche per la complessiva architettura giuridica dell'I.R.C.), la risposta offerta dal legislatore ha tentato, in qualche modo, di tener conto delle trasformazioni in atto nella società contemporanea.

Così, il più recente D.P.R. n. 175 del 20 agosto 2012, recepite le istruzioni del nuovo "miniaccordo" del precedente 28 giugno, ovvero l'intesa tra il Ministero dell'istruzione e la Conferenza episcopale italiana, fornisce nuove indicazioni didattiche per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole del secondo ciclo di istruzione e nei percorsi di istruzione e formazione professionale¹¹.

Giuffrè, Milano, 1985; vero e proprio mandato *ex can.* 818 C.I.C. per **G. DALLA TORRE**, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 45 e ss.; condizione per l'assunzione di un ufficio ecclesiastico per **G. DAMMACCO**, *Stato giuridico degli insegnanti di religione*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1994, p. 249.

⁹ Sulle certificazioni confessionali, si vedano **P. GISMONDI**, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961, *passim*; **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2000, *passim*.

¹⁰ Sin dal Protocollo addizionale all'Accordo del 1984 (n. 5, lett. a), l'insegnamento della religione era impartito - in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni - da insegnanti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica". Nondimeno, l'Intesa tra il Ministro dell'Istruzione e il Presidente della Conferenza Episcopale, sottoscritta il 14 dicembre del 1985 (resa esecutiva con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751), prescrisse che l'insegnamento fosse 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); la successiva Intesa tra Ministero e CEI, sottoscritta il 13 giugno del 1990 (resa esecutiva con D.P.R. 23 giugno 1990, n. 202), stabilì, invece, che il riconoscimento dell'idoneità avesse effetto permanente, salvo revoca da parte dell'ordinario diocesano.

¹¹ Il D.P.R. n. 175 del 2012 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 242 del 16 ottobre 2012, producendo i suoi effetti dall'anno scolastico in corso 2012/2013 sui rapporti di lavoro istaurati successivamente alla data della sua entrata in vigore, ovvero il 31 ottobre 2012. L'accordo premette che l'insegnamento della religione cattolica è impartito, nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni, secondo indicazioni



L'attuale intesa, a distanza di ventidue anni dall'ultima modifica, sostituisce integralmente il testo precedente e inserisce una quarta parte relativa ai profili di qualificazione professionale degli insegnanti di religione cattolica. Nella medesima prospettiva di rinnovamento, anche dal punto di vista strettamente formale, l'intesa aggiorna il lessico nelle restanti parti del documento per adeguarlo alle innovazioni formali intervenute nel corso degli anni.

L'intesa annuncia, all'articolo 1, nuove *indicazioni didattiche* per l'insegnamento della religione cattolica, in luogo dei "vecchi" programmi stabiliti nella speculare disposizione contenuta nella precedente regolamentazione del 1985¹². Un aggiornamento lessicale che pare celare molto più di un doveroso adeguamento terminologico, ma spinge l'interprete a ricercare all'interno della ritrovata categoria elementi di innovazione più profondi e, probabilmente, più necessari. L'indicazione didattica, infatti, rievoca la funzione di contributo che la singola disciplina fornisce alla complessiva programmazione educativa e formativa degli scolari richiesta nelle scuole pubbliche, nell'ambito del progetto culturale

didattiche che devono essere conformi alla dottrina della Chiesa e deve collocarsi nel quadro delle finalità della scuola (art. 1); successivamente ne individua le modalità di organizzazione (art. 2), i criteri per la scelta dei libri di testo (art. 3) e i profili di qualificazione professionale (art. 4).

¹² Del resto, anche per tutte le altre materie impartite nella scuola pubblica, da anni, si assiste al graduale passaggio dai singoli programmi al "curricolo". La prima tappa di tale aggiornamento si è concretizzata con la regolamentazione sull'autonomia scolastica (L. n. 59 del 1997 e D.P.R. n. 275 del 1999). L'autonomia è diventata giuridicamente operante dal settembre 2000, ma l'aspetto centrale del nuovo assetto istituzionale, il passaggio, cioè, dalla scuola del programma alla scuola del curricolo, è potuto diventare operativo solo con l'emanazione delle indicazioni curriculari nazionali, che hanno effettivamente tradotto i vecchi programmi, riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento delle singole discipline. Si segnala, sulla specifica questione, lo schema di regolamento del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, recante "Indicazioni nazionali riguardanti gli obiettivi specifici di apprendimento concernenti le attività e gli insegnamenti compresi nei piani degli studi previsti per i percorsi liceali di cui all'articolo 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89, in relazione all'articolo 2, commi 1 e 3, del medesimo regolamento." E' evidente la differenza tra il programma e il curricolo: il programma indica un insieme di contenuti definiti centralmente; il curricolo parte anch'esso dai contenuti, ma delinea l'articolato e complesso processo delle tappe e delle scansioni dell'apprendimento. I contenuti stessi divengono così non tanto la guida dell'insegnante, quanto la via preferibile ai fini dell'apprendimento. E', quindi, nel nuovo quadro di libertà culturale e progettuale, di flessibilità organizzativa e didattica garantito dall'autonomia, che si esplica la maggiore qualificazione e professionalità richiesta al docente. Cfr **T. DE MAURO**, *Indirizzi per l'attuazione del curricolo*, in G. Cerini, I. Fiorin, *I curricoli della scuola di base. Testi e commenti*, Tecnodid, Napoli, 2001, p. 27.



ed educativo che esige di essere svolto secondo un'impostazione unitaria; in sostanza, l'espressione fornita dalle singole discipline, incluso, quindi, anche l'insegnamento della religione cattolica, contribuisce a rendere più efficacemente attuabile l'obiettivo di crescita culturale che la scuola pubblica si prefigge.

L'insegnamento della religione, in tale prospettiva, contribuirebbe a adempiere all'esigenza di riconoscere, in tutti i percorsi scolastici, il valore che la cultura religiosa e i principi del cattolicesimo offrono alla formazione umana e culturale degli studenti, collocandosi nel quadro delle finalità della scuola con una proposta formativa specifica, offerta a tutti coloro che intendano avvalersene.

In questo modo, l'intesa del 2012, specificando nella rubrica dell'articolo 1 che si tratta di indicazioni didattiche e non già di programmi, introduce nuove modalità di organizzazione della disciplina e richiede imminenti qualificazioni dei docenti: esigenze declinate secondo competenze e obiettivi specifici di apprendimento, così come previsto per l'istruzione generale nelle scuole pubbliche.

In sede di promulgazione, del resto, è emerso a chiare lettere che la nuova formulazione dell'accordo risponde oggi a una duplice esigenza: da una parte, adeguare i profili di qualificazione e i titoli di studio al nuovo ordinamento degli Istituti Superiori di Scienze Religiose (curricolo quinquennale che si conclude con la Laurea magistrale, secondo l'Istruzione sugli Istituti Superiori di Scienze Religiose emanata il 28 giugno 2008 dalla Congregazione per l'educazione cattolica); dall'altra, armonizzare il per corso formativo richiesto per l'insegnamento della religione cattolica con quanto previsto in Italia per l'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado.

Le medesime modifiche relative alla quarta parte hanno, altresì, inteso adeguare la formazione iniziale degli insegnanti di religione cattolica a quella prevista per tutti gli insegnanti di ogni ordine e grado di scuola, tenendo conto anche delle novità intervenute nell'ordinamento accademico delle facoltà ecclesiastiche relativamente al conseguimento dei titoli di qualificazione validi per accedere all'insegnamento della religione cattolica¹³.

Eppure, sostanzialmente, nulla sembra revisionato con riferimento alla natura dell'I.R.C. e al valore dello stesso, tale da giustificare la

¹³ I nuovi profili di qualificazione professionale andranno in vigore solo con l'anno scolastico 2017/2018, consentendo ai docenti il tempo necessario a conseguire i nuovi titoli di studio richiesti o a regolarizzare la propria posizione.



presenza nei *curricula* di ogni ordine e grado¹⁴. Parimenti sia la disciplina dell'idoneità dei docenti resta prerogativa dell'ordinario diocesano competente per territorio, sia le procedure di mobilità e di gestione del rapporto lavorativo continuano ad essere devolute alla competenza dell'autorità scolastica d'intesa col medesimo ordinario diocesano.

3 - Verso l'accentuazione del carattere culturale dell'I.R.C.

L'intesa del 2012, con l'emblematico riferimento al tema della specializzazione richiesta ai docenti, si conforma al medesimo spirito innovativo della legge n. 186 del 2003¹⁵, che aveva disciplinato il complessivo *status* giuridico degli stessi, attraverso una legge statutale che aveva avuto non poche ripercussioni sulla normativa canonistica¹⁶.

Ieri come oggi, l'indefettibilità del requisito dell'attestato di idoneità da parte dell'autorità ecclesiastica competente ha sempre

¹⁴ Cfr. Cons. di Stato sent. n. 2749 del 2010, in cui si definisce la "natura soggettivamente facoltativa e oggettivamente obbligatoria" delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica, optando, quindi, per la tesi curriculare dell'insegnamento confessionale e per la piena appartenenza al sistema scolastico. Al contrario, per una ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale sulla qualificazione extracurriculare dell'IRC, cfr **A. GIANNI**, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1997, pp. 140-156; **M. CROCE**, *Giudice amministrativo e laicità dello Stato: il problematico séguito delle decisioni costituzionali sull'ora di religione*, cit., pp. 386-397.

¹⁵ Per un commento alla legge cfr. **P. CAVANA**, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione (L. n. 186/2003)*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2005, n. 2, p. 1314 e ss.; **V. PRIMERANO**, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2004, p. 116 e ss.

¹⁶ Venivano 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 presupponeva il previo superamento di un concorso per titoli ed esami (art. 1 co. 2); infine, veniva introdotta la procedura di "mobilità professionale" nell'ambito del "comparto scuola" per i docenti assunti con contratto a tempo indeterminato. Sul punto, **M. MADONNA**, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra amministrazione ecclesiastica e pubblici poteri. Brevi note sullo status dei docenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2012, p. 6 ss; **A. BETTETINI**, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2012, p. 16 ss. Si veda, inoltre, **G. FELICIANI**, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra normativa canonica e legislazioni civili*, in *Ius Ecclesiae*, 1994, p. 160 ss.



configurato l'emblema della sinergia tra fonti di regolamentazione¹⁷: equilibrio "avanzato", ma non sempre adeguato.

L'espresso richiamo, in sede di promulgazione, all'armonizzazione del percorso formativo richiesto per l'insegnamento della religione cattolica con quanto previsto in Italia per l'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la sempre più puntuale specializzazione richiesta agli insegnanti nel 2012, spingono l'interprete a propendere per una sorta di rafforzamento dell'idea culturale della disciplina, sulla scorta di un imprescindibile dato di partenza: la precedente regolamentazione poggiava su un *background* essenzialmente monoculturale, caratterizzato dalla presenza del ceppo giudaico-cristiano, contrariamente all'attuale scenario cultural-religioso, il quale appare più che mai pluralistico, caratterizzato da una crescente domanda multireligiosa.

Ciò ha comportato un necessario primo adeguamento, che passasse anzitutto da coloro i quali rappresentano lo strumento ed il veicolo di trasmissione della dottrina cristiana all'interno della scuola pubblica, oramai sempre più multiculturale, aperta, laica.

In generale, il "problema della scuola"¹⁸ s'intreccia alla disputa che ruota attorno alla laicità, per cui, non riguardando più il suo conclamato riconoscimento, sembra, allo stato, interessare semmai la sua conformazione e la sua valenza costruttiva; in altri termini, fino a che punto sia effettivamente il valore culturale del cattolicesimo il responsabile dell'idea di una necessaria identità condivisa della nazione italiana¹⁹ o, più verosimilmente, le nuove potenzialità dello Stato laico debbano interrogare le istituzioni pubbliche sull'inadeguatezza, al contrario, della diffusione di una condivisa coscienza nazionale²⁰.

¹⁷ Gradimento dell'autorità ecclesiastica, attività certificante della Chiesa ed, inoltre, atto amministrativo di nomina dell'autorità scolastica statale: questi, per grosse linee, i cardini della disciplina. in proposito **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1963, p. 791 e ss.; **A. CONSOLI**, *L'attività amministrativa della Chiesa nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 202 e ss.

¹⁸ Seppur analizzando il tema in una diversa prospettiva, ovvero con riferimento ai suoi rapporti con la religione dal punto di vista della normazione europea, si segnala l'interessante approccio fornito da **C. CARDIA**, *Il problema della scuola*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2010, pp. 1-32.

¹⁹ Si veda sul punto **G. FELICIANI**, *La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Aggiornamenti sociali*, 1986, n. 2, p. 91

²⁰ Cfr. **S. CASSESE**, *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011, *passim*.



Sarebbe ammissibile e laicamente orientato, infatti, un insegnamento culturale impartito confessionalmente²¹, così come, in sostanza, sarebbe inquadrabile l'attuale sistema, evitando di riempirlo di un significato simbolico tale da codificarne l'emblema dell'identità collettiva nazionale. Va da sé che tanto lo *status* dei docenti (pubblici), quanto la programmazione curriculare e l'alternatività conquistata non snaturerebbero in alcun modo il valore culturale e religioso dell'insegnamento, in ossequio allo spirito della disciplina pattizia e della esplicativa giurisprudenza²², in testa quella della legittimità costituzionale, e con maggiori frammentarietà osservabili nel "contenzioso amministrativo" propriamente detto.

Nondimeno, la maggiore dimensione culturale che emerge dai più recenti interventi normativi nel settore educativo, nonché dalla diatriba concernente il contestato credito assegnato all'I.R.C. proprio per la sua valenza non strettamente confessionale²³, non risulta tale da colmare il *gap* con la società multiculturale e multireligiosa dei nostri giorni.

²¹ Di diversa opinione **G. DALLA TORRE**, *Una ferita alla cultura. E alla laicità*, in *Avvenire*, 13 agosto 2009, secondo cui si tratterebbe di un insegnamento "culturale e non confessionale"; **ID**, *Quell'insegnamento che offre a tutti l'anima d'Italia*, in *Avvenire*, 26 settembre 2012.

²² Nella celebre sentenza della Corte cost. n. 203 del 1989 l'I.R.C. viene definito "culturale". Ma ciò non significa che non sia confessionale. I due attributi non sono omogenei e, quindi, necessariamente alternativi: ben possono coesistere.

²³ Sul punto, Cons. Stato sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2749, in base alla quale "uno studente che, pur non avvalendosi dell'insegnamento della religione e non optando per insegnamenti alternativi, abbia comunque un alto rendimento scolastico può raggiungere il massimo in sede di attribuzione del credito scolastico senza che possa essere in alcun modo pregiudicato, o discriminato, in conseguenza della scelta fatta nell'esercizio della libertà religiosa" (riforma la sentenza del T.a.r. Lazio-Roma, sez. III quater, n. 7076 del 2009); Cons. Stato sez. VI, 7 maggio 2010, n. 2749 secondo cui "ai fini dell'attribuzione del credito scolastico deve essere valutata tutta l'attività scolastica dell'alunno, ivi compreso il profitto conseguito in relazione all'insegnamento della religione cattolica o alle attività didattiche formative alternative. Si tratta infatti di corsi che diventano obbligatori in seguito alla scelta fatta, e che pertanto non possono essere esclusi dalla valutazione dell'interesse e del profitto con il quale l'alunno li ha seguiti. Ciò non implica alcuna discriminazione a carico degli alunni che hanno scelto di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica e che non abbiano optato per insegnamenti alternativi: questi hanno infatti le medesime possibilità di raggiungere il massimo punteggio in sede di attribuzione del credito scolastico, rispetto agli studenti che scelgono l'ora di religione o gli insegnamenti alternativi. Infine, Cons. Stato, sez. VI, ord. 12 giugno 2007, n. 2920, secondo cui "come previsto dall'ordinanza ministeriale in materia di istruzioni e modalità per lo svolgimento degli esami di stato nelle scuole statali e non, l'insegnamento della religione concorre alla formazione del credito scolastico, di cui all'art. 11 del D.L. n. 323/1988, per l'ammissione agli esami di maturità"



Il nuovo scenario culturale e religioso che si è annunciato nel nostro Paese, tra molteplici reticenze e contraddizioni, ha, infatti, nuovamente sollecitato l'attenzione del giurista.

È, infatti, la società multiculturale la spia del riconoscimento di un mondo nuovo, che ha decretato il fallimento della politica scolastica in materia di religioni inaugurata con i concordati e le intese. Stagione, quella, dove è nata e si è sedimentata una regolamentazione frammentata e disomogenea sul tema educativo, forte di uno scenario essenzialmente monoculturale che ha rappresentato per anni l'effettivo momento di coesione.

Il nodo problematico, in effetti, riguarda oggi la fonte di regolamentazione più idonea a tenere il passo al cambiamento. Del resto, il confronto tra culture non rientrava affatto nell'orizzonte della politica concordataria, disinteressata alla gestione di universi religiosi non culturalmente dominanti e per ciò solo ininfluenti ad orientare l'erogazione del servizio pubblico scolastico.

L'incursione di culture diverse, invece, le istanze di legittimazione pubblica e il diritto di crescita sociale, anche attraverso le istituzioni scolastiche, rivendicato dalle confessioni diverse dalla cattolica, in particolare dall'Islam, hanno inevitabilmente complicato lo scenario sollecitando, senza grossi risultati, una nuova offerta educativa, che sapesse rispondere ai bisogni emergenti di una scuola pluralistica, a vocazione interculturale.

Concordati e intese, in fondo, non reggerebbero la sfida.

4 - L'ermeneutica del pluralismo sociale: un'offerta formativa aperta

La *via crucis* che ha attraversato la disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche italiane pare, ora, essere arrivata alla sua ennesima stazione.

Nella scuola multietnica siedono nello stesso banco identità culturali e religiose diverse e il sistema di istruzione si affanna, tra le frizioni di una tradizione storica dominante, a praticare l'integrazione ed insegnare la tolleranza, in nome della laicità dello Stato.

Un processo evolutivo in atto, denso di significati che vanno oltre il mero tecnicismo giuridico, e che per sopravvivere necessita di intensificare costantemente la sua portata etica e sociale, caratteristica in fondo di tutte le tradizioni spirituali, consentendo così di misurare l'effettivo grado di laicità che pervade tutta la regolamentazione del



fattore educativo religioso²⁴.

È il cerchio che si chiude. I discorsi sulla laicità nascono e si confrontano proprio all'interno della scuola, dove si percepisce, sempre con maggiore enfasi, la necessità di compatibilità tra disciplina vigente e nuove esigenze della società, nel pieno rispetto dei principi costituzionali.

Così, a margine delle seppur concise considerazioni che precedono, il tema educativo, dalla *quaestio* sull'alternatività alla disciplina dello *status* dei docenti, rappresenta "il campanello d'allarme" che il giurista laico non deve abbandonare, come bussola per orientare l'interpretazione delle norme sul fenomeno educativo religioso: la commistione tra competenza statale e competenza ecclesiastica deve agire nell'alveo dell'applicazione del principio supremo di laicità.

In sostanza, così come la società contemporanea patisce i dissidi delle diverse istanze religiose, così la regolamentazione subisce le difficoltà di riprodurre plasticamente uno scenario tanto aggrovigliato; probabilmente perché il fenomeno religioso pare essere l'unico fattore pubblico e sociale in relazione al quale lo Stato si definisce incompetente, in ragione della sua aconfessionalità.

Ne consegue che lo stesso non può offrire un pubblico servizio in quest'ambito, ma può solamente cooperare con le confessioni religiose, nell'ottica del pluralismo, affinché queste possano rispondere alle sempre più disparate necessità religiose degli individui²⁵. Del resto, tutta la regolamentazione bilaterale con le confessioni diverse dalla cattolica riprende espressamente i principi di non discriminazione, pluralismo, libertà religiosa, sottolineando l'esigenza di ampliamento dell'offerta formativa, anche in direzione dello studio del fattore religioso²⁶.

²⁴ Così N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula Ed., Tricase, 2012, p. 9 ss.

²⁵ Sul tema della religione nella scuola pubblica nella società multiculturale, si veda M. PARISI, *La questione dell'insegnamento di religione nelle proposte di legge organica in materia di libertà religiosa*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 265- 275. Tra l'altro, si segnala che ciò è in qualche misura già annunciato sia nei disegni di legge in materia di libertà religiosa, sia nei sei disegni di legge presentati al Senato il 7 agosto 2010 per l'approvazione delle 6 Intese che regolano i rapporti dello Stato italiano con alcune confessioni religiose diverse dalla cattolica, convertiti in legge nello scorso 2012. Cfr., altresì, N. COLAIANNI, *Istruzione religiosa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1996, XVIII, *Aggiornamento*, V, pp. 1-3.

²⁶ Sul punto, a titolo esemplificativo, cfr. l'art. 6 della L. n. 246 del 31 dicembre 2012 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dahrma Samgha); l'art. 6 della L. n. 245 del 31 dicembre 2012 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana (UBI)); l'art. 9 della L. n. 128 del 30 luglio 2012 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in



Nei rapporti tra Stato e Chiesa sul tema dell'istruzione, il riconoscimento reciproco di potestà da parte dei due ordinamenti postula, oltre all'esigenza di distinzione, anche quella di collaborazione tra autorità ecclesiastica e poteri civili. Il bene comune²⁷ e la promozione sociale²⁸, in fondo, giustificano la natura stessa dell'insegnamento.

L'elemento collaborativo risponde ai crescenti interessi della civiltà giuridica, che ritrova, nella vocazione d'indipendenza dei rispettivi ordini²⁹, una rinnovata inclinazione alla "composizione amichevole" di talune aree di interesse comune³⁰.

Può ciò rappresentare una nuova forma di *sana cooperatio*, per usare una celebre espressione conciliare³¹, che lungi dal costituire un'interferenza, presuppone, invece, lo spirito della laicità positiva che promuove il dialogo e lo sviluppo religioso, culturale e, pertanto, necessariamente sociale.

Italia). Inoltre, anche l'Intesa firmata, e non ancora approvata con legge, con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, all'art. 5, richiama sia il rispetto della libertà di coscienza e della pari dignità senza distinzione di religione (1 comma), sia il diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi (2 comma).

²⁷ GIOVANNI PAOLO II, *Discorso*, 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".

²⁸ In tal senso, l'art. 1 dell'Accordo del 1984 allude espressamente alla "reciproca collaborazione" di Chiesa e Stato "per la promozione dell'uomo e il bene del Paese". Per una puntuale ricostruzione sullo sviluppo della dottrina dualistica, orientata all'istituzionalizzazione dell'elemento collaborativo, cfr. C. VENTRELLA MANCINI, *Per una sintesi storico-giuridica del dualismo tra Stato e Chiesa in Italia: l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama e la dimensione collaborativa della laicità*, in *Scritti in onore di Lelio Barbiera*, a cura di M. Pennasilico, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 1499-1512. Cfr, altresì, N. COLAIANNI, *Neoconcordatarismo e neocorporativismo*, in *il Tetto*, 1984, p. 184.

²⁹ Sul punto, R. COPPOLA, *La Chiesa e la laicità*, in AA. VV., *La Chiesa in Italia: oggi*, a cura di G. Leziroli, Pellegrini, Cosenza, pp. 113-117.

³⁰ Art. 14, L. n. 121/1985. Cfr. C. VENTRELLA MANCINI, *Per una sintesi storico-giuridica*, cit., p. 1503 ss.

³¹ "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).



Non a caso, nella parabola costituzionale relativa all'ora di religione e a tutte le connesse implicazioni teorico-pratiche, certamente, l'elemento caratterizzante e fondativo è costituito dall'affermazione del principio supremo di laicità dello Stato: una laicità non opponente o neghittosa³², ma indice normativo potenzialmente regolativo di tutte quelle fattispecie in cui risulti necessario garantire la massima estrinsecazione sostanziale della pluralità delle istanze sociali. Lo Stato laico, democratico e di diritto, ha il dovere di indirizzare l'operato dei pubblici poteri affinché assicurino le condizioni necessarie perché ciascun individuo e ciascuna formazione sociale, qualunque sia la sua scelta etica e religiosa, possa liberamente percorrere il cammino del proprio sviluppo personale e sociale, culturale e politico³³.

In fondo, è chiaro che con l'intesa del 2012 la Chiesa, mostrando apertura al rinnovamento, ha offerto tutta quella collaborazione già prevista nel Preambolo del nuovo Accordo, sebbene in una diversa e più adeguata prospettiva: l'impegno a formare e fornire docenti con lo stesso *curriculum* dei colleghi di altre discipline ne è l'esempio emblematico.

ABSTRACT

This essay regards the new professional status of teacher's religion in public school, in the light of juridical discipline approved in 2012. It analyses the rules as well as the abundant case-law in this field, underling the trend that considers the cultural value of catholicism teaching in public school in respect to the context of religious and social pluralism.

³² Secondo altra impostazione, cfr **D. BILOTTI**, *Laicità opponente, laicità consultiva, laicità neghittosa*, Discussion Paper n. 7, novembre 2012, Fondazione Agenda, p. 2.

³³ Sul punto, **G. GARANCINI**, *Scuola, famiglia, laicità dello Stato*, in *Iustitia*, n. 2, 2012, pp. 151-166.