

I RAPPORTI PERSONALI: L'ISTRUZIONE RELIGIOSA

1. L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE NELLE SCUOLE PUBBLICHE

È sempre stato vissuto in funzione delle dinamiche che hanno caratterizzato il rapporto fra società civile e sentimento religioso. Si è passati da un sistema di obbligo scolastico dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche (L. 372/1859), all'insegnamento solamente su domanda esplicita dei genitori (circ. 274/1870; L. 3961/187; R.D. 623/1895; R.D. 150/1908), per poi passare con la riforma Gentiloni al sistema nuovamente obbligatorio, salvo esenzioni e nella sola scuola primaria (R.D. 2185/1923).

Con il Concordato del 1929 (L. 819/1929) si è esteso l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche di tutti gli ordini e gradi, secondo programmi da stabilirsi d'accordo fra Santa Sede e Stato. I genitori che non intendevano avvalersi di tale insegnamento, potevano unicamente richiederne l'esonero (art. 6 L. 1159/1929; art. 23 R.D. 289/1930; art. 2 L. 824/1930).

2. L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELL'ACCORDO DEL 1984

Stando all'Accordo del 1984, poi sviluppato con art. 310 D.Lgs. 297/1994, è garantito a ciascuno nelle scuole di ogni ordine e grado il diritto di scegliere se avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica. Tale scelta, compiuta dallo studente o dai suoi genitori, va esercitata all'atto dell'iscrizione, senza che tale scelta possa dar luogo a forme di discriminazione. Nelle scuole materne, elementari e medie tale diritto è esercitato per ogni anno scolastico all'atto dell'iscrizione e non d'ufficio, dai genitori dell'allievo o da chi ne esercita la potestà. Nelle scuole secondarie superiori tale atto è esercitato direttamente dall'allievo ad ogni anno scolastico.

Il nostro sistema di diritto scolastico tende quindi a configurare un vero e proprio diritto . garantito a ciascuno, di scegliere se avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica. Tale diritto è esercitato dai genitori dell'allievo (o da chi ne fa le veci), senza che per la scelta fatta possa l'allievo subirne una discriminazione. La scelta, fatta ad inizio anno ciascun anno, è valida per tutto l'anno scolastico di riferimento.

3. EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI “FACOLTATIVITÀ” DELL’ISTRUZIONE RELIGIOSA CATTOLICA E DI A”ATTIVITÀ AD ESSA ALTERNATIVE”, SECONDO LE PROSPETTIVE DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA E COSTITUZIONALE

Né l’Accordo del 1984 né il D.P.R. 751/1985 (e poi modificato con D.P.R. 202/1990), prevedono qualcosa circa le eventuali attività alternative da prestarsi a coloro che si avvalgono dell’insegnamento della religione cattolica. Da questo ne deriva che tale ambito è di piena ed esclusiva competenza statale, che nel corso degli anni ha causato non pochi problemi di carattere applicativo.

Il problema sta nel fatto che il diritto di non avvalersi dell’insegnamento della religione cattolica pone l’esigenza di determinare le eventuali attività alternative da svolgere durante l’ora deputata all’insegnamento della religione cattolica. Tale tematica ha conosciuto un percorso tortuoso che si può così riassumere:

- ✓ subito dopo la firma dell’Intesa concordataria tra Ministero dell’Istruzione e CEI, e prima che diventasse operativa, l’amministrazione scolastica configurò un sistema di opzionalità obbligatoria, per cui a chi non si avvaleva dell’insegnamento della religione cattolica era garantita un’attività obbligatoria alternativa programmata dalla scuola all’inizio dell’anno scolastico (Circ. Min. nn. 128, 129, 130, 131 del 3 maggio 1986)
- ✓ contro la tendenza a rendere obbligatoria l’attività alternativa furono promossi dei ricorsi che portarono all’annullamento delle disposizioni prima citate da parte del TAR del Lazio (sentt. 1273 e 1274 del 1987). Poiché tale TAR riteneva però anche legittimo l’allontanamento da scuola di coloro che non si avvalevano dell’insegnamento della religione cattolica, il Consiglio di Stato sospese l’esecuzione di quelle decisioni con ordinanze nn. 578 e 579 del 1987 e contemporaneamente il Ministero della P.I. si affrettò ad emanare la circolare ministeriale 284/1987 con la quali si acconsentiva a chi non si avvaleva dell’insegnamento della religione cattolica di non frequentare le attività sostitutive promosse dalla scuola e di optare per la semplice presenza nei locali della scuola, senza allontanarsi. Con sentenza 1066/1988 il Consiglio di Stato ribadiva il principio dell’obbligatorietà a chi non si

avvaleva dell'insegnamento della religione cattolica attività culturali e formative che una volta scelte dovevano frequentarsi obbligatoriamente

- ✓ la Corte Costituzionale intervenne a smentire l'impostazione data dal Consiglio di Stato e con la sentenza interpretativa di rigetto n. 203 dell'11 aprile 1989 stabilì che per coloro che decidono di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica non vi è alcun obbligo di scelta alternativa, in quanto tale obbligo di scelta costituirebbe condizionamento della coscienza che si contrappone all'esercizio della libertà costituzionale di religione
- ✓ tale pronunciamento della Corte Costituzionale diede inizio ad un'inevitabile attività di ridefinizione della fisionomia la natura della disciplina delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica. Il Ministero con le circ. 18888 e 189 del 25 e 29 maggio 1989, introduceva una triplice possibilità di scelta per coloro che non si volevano avvalere dell'insegnamento della religione cattolica:
 - attività didattiche alternative
 - studio individuale assistito
 - studio o ricerca senza assistenza
- ✓ anche questa soluzione non venne accettata e si ebbero nuovi pronunciamenti del TAR del Lazio (sentt. 617, 618 del 1990) coi quali si autorizzava ad uscire dalla scuola coloro che non si avvalevano dell'insegnamento della religione cattolica, sostenendo che tale insegnamento non può che collocarsi in orario aggiuntivo e facoltativo. A tale pronunciamento del TAR del Lazio intervenne nuovamente il Consiglio di Stato (n. 671/1990) sospendendo tale possibilità
- ✓ seguì una nuova sentenza della Corte Costituzionale (n. 13/1991), con la quale ribadì lo stato di non obbligatorietà precedentemente dichiarato, specificando che esso può comprendere, tra le diverse possibilità, l'allontanarsi o l'assentarsi dall'edificio della scuola e, contestualmente, affermando l'ordinaria collocazione dell'ora di religione cattolica nell'orario scolastico. Con tale sentenza si è cercato di precisare che vi è libera scelta di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica quando nel momento in cui si compie la scelta di coscienza non vi è alcun condizionamento, e quindi non vi è contemporaneamente l'obbligo di scegliere tra

altri insegnamenti o attività; vale quindi a dire che tra le diverse possibilità vi era anche quella di potersi allontanare dalla scuola

- ✓ con Circ. Min. 9/1991 si diede immediatamente attuazione alla sentenza 13/1991 appena citata, mentre con la successiva Circ. Min. si disponeva che il modello da presentare a chi non si avvaleva dell'insegnamento della religione cattolica contenesse quattro opzioni, e quindi la possibilità anche di uscire dalla scuola.

Tuttavia restava ancora irrisolto il problema del monte ore scolastico e della collocazione dell'ora di religione nel quadro orario, che per non penalizzare chi non si avvaleva dell'ora di religione, si doveva porre o all'inizio o alla fine della giornata. Con sent. 290/1992 la Consulta risolveva in maniera definitiva la questione: negava l'esistenza di un monte ore obbligatorio ed escludendo di dover giudicare circa gli inconvenienti pratici derivanti dall'organizzazione didattica della scuola. Tale sentenza, quindi, definisce il profilo oggettivo della collocazione dell'ora di religione nell'orario scolastico. Il principio di non obbligo non intacca il potere dell'autorità amministrativa della scuola di predisporre il calendario delle lezioni in funzione delle reali esigenze della scuola stessa, motivo per il quale tale materia rimane sottratta al giudice di costituzionalità. Nessuna ragione può giustificare la marginalizzazione dell'ora di religione alla prima o ultima ora di lezione; dall'altra parte la gratuità della scuola statale non determina un diritto soggettivo in capo agli utenti di ricevere un determinato monte ore d'insegnamento.

4. STATUS GIURIDICO DEGLI INSEGNANTI

✓ *Idoneità*

Secondo il punto 5 lett. a del Protocollo Addizionale all'Accordo del 1984 si dispone che l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado sia impartito da insegnanti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica e nominati d'intesa con essa dall'autorità scolastica. Nelle scuole materne ed elementari può essere l'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che tuttavia sia disposto a svolgerlo. L'art 309 com 3 D.Lgs. 297/1994 dispone che gli insegnanti di religione cattolica godano degli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti.

Presupposto fondamentale per l'insegnamento è l'idoneità rilasciata dall'autorità ecclesiastica: tale procedura è stata riconosciuta come elemento estraneo alla normale procedura di reclutamento ed immissione in ruolo del personale docente. I requisiti essenziali richiesti per il riconoscimento sono:

- **retta dottrina**: conoscenza obiettiva e completa dei contenuti della rivelazione cristiana e della dottrina della Chiesa; può essere accertata dal compimento degli studi prescritti, anche se questo non sostituisce in alcun modo il certificato di idoneità
- **testimonianza di vita religiosa**: è l'aspetto più delicato della questione; la Cei raccomanda ai vescovi di accertare che ciascun candidato, al momento del rilascio dell'idoneità, viva una vita coerente con le fede professata ed inoltre che non vi siano comportamenti pubblici e notori in contrasto con la dottrina cattolica
- **abilità pedagogica**: è una novità introdotta dall'ultimo c.j.c.; qui la CEI intende come requisito la specifica capacità di insegnare, documentata dagli studi compiuti e correlata dall'indicazione dell'ordine e grado di scuola in cui l'insegnante di religione può più fruttuosamente svolgere la sua funzione

L'accertamento dei requisiti sopra indicati è devoluto all'Ordinario del luogo ed ai suoi delegati. In alcune diocesi si fa comunque ricorso a prove selettive, ora rese opportune soprattutto dal fatto che lì idoneità rilasciata è a tempo indeterminato e non consente una revoca sbrigativa.

✓ **Revoca dell'idoneità**

L'idoneità può essere revocata qualora venga accertata una carenza grave in relazione ad uno dei tre requisiti sopra indicati. È revocata dalla stessa autorità che l'ha rilasciata ed essendo requisito fondamentale per l'insegnamento della religione cattolica impedisce all'insegnante di proseguire il suo lavoro.

Tale revoca diviene esecutiva con decreto formale che giunge solo dopo una determinata procedura indicata dalla CEI (approvata nella XXXII Assemblea Generale del maggio 1990) ed è posta essenzialmente a garanzia della posizione

dell'insegnante, prevedendo in capo a questo un esplicito riconoscimento del diritto alla difesa e del contraddittorio. Solo al termine di tale procedura il Vescovo può comunicare al capo dell'istituto l'avvenuta revoca, senza tuttavia precisarne le motivazioni. Il capo dell'istituto a questo punto è tenuto a risolvere il contratto di lavoro con l'insegnante. Il riconoscimento dell'idoneità all'insegnamento assume quindi rilevanza civile per il fatto di costituire elemento indispensabile per accedere all'insegnamento e per la sua eventuale risoluzione.

✓ ***Accesso all'incarico***

La L. 186/2003 ha istituito due distinti ruoli regionali per gli insegnanti di religione, ciascuno dei quali articolato per ambito territoriale corrispondente alla diocesi:

- il primo riservato agli insegnanti delle scuole materne ed elementari
- il secondo alle scuole secondarie.

Per l'accesso ad entrambi si richiede in superamento di un concorso per titoli ed esami indetto su base regionale. I titoli richiesti sono quelli indicati dall'art. 4 D.P.R. 751/1985, mentre le prove d'esame prevedono l'accertamento della preparazione culturale e didattica del candidato. Ciascun candidato deve essere in possesso del riconoscimento di idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio e potrà concorrere esclusivamente per i posti disponibili nel territorio di competenza dell'ordinario che ne ha rilasciato l'idoneità.

L'assunzione di lavoro con contratto a tempo indeterminato è disposta poi dal dirigente regionale d'intesa con l'ordinario diocesano.

In seguito all'esame, la commissione giudicatrice compila la graduatoria di coloro che hanno superato il concorso e trasmette all'ordinario diocesano il semplice elenco dei candidati in posizione utile ai fini dell'assunzione, e non la graduatoria di merito: questo per non limitare la discrezionalità dell'ordinario diocesano nel decidere la sede in cui ritiene che l'insegnante di religione possa esercitare il suo insegnamento in modo più proficuo.

5. L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLE SCUOLE DELLE REGIONI DI CONFINE

Le norme e procedure fin qui viste non valgono per alcune Regioni di confine.

- ✓ In **Alto Adige** l'insegnamento è impartito da appositi docenti salvo la manifesta rinuncia di quest'ultimo nell'esercizio della libertà di coscienza
- ✓ In **Trentino** si adotta il sistema della libera scelta, così come nel resto del territorio italiano
- ✓ Nelle **province di Trento e Bolzano** tale insegnamento è inglobato nella programmazione educativa della scuola e viene impartito da sacerdoti o religiosi o da laici riconosciuti idonei dall'ordinario diocesano e nominati dall'autorità scolastica competente
- ✓ In **Friuli Venezia Giulia** è obbligatorio l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche salvo la possibilità di esonero.

6. L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE NELLE SCUOLE AI SENSI DELLE INTESE EX ART. 8 COST.

Tutte le diverse Intese stipulate sono concordi nel garantire in capo agli allievi delle scuole pubbliche il diritto di non avvalersi dell'insegnamento della religione senza che ne derivi alcuna discriminazione nei loro confronti e dal divieto di imporre pratiche religiose o atti di culto nonché di imporre forme di insegnamento religioso diffuso.

L'intervento delle diverse confessioni religiose nella scuola statale si articola attraverso principi che sono:

- ✓ **rinuncia ad un insegnamento confessionale a spese dello Stato ed inglobato nel sistema scolastico pubblico:** sono le Intese con la Chiesa Valdese, Avventista e con quella Pentecostale. Tali confessioni escludono esplicitamente che l'insegnamento della religione nelle scuole rappresenti per esse un interesse da garantire giuridicamente, dato che tale compito spetta unicamente alla famiglia ed alla chiesa. Tale rinuncia è modificabile unicamente mediante stipula di una nuova Intesa e non si applica a quelle confessioni le cui Intese non contemplano tale esplicita rinuncia (quindi ebraica, luterana e battista)

- ✓ ***riconoscimento di un diritto di risposta da parte dei rappresentanti delle confessioni:*** si garantisce un vero e proprio diritto di risposta che le confessioni stesse hanno nei confronti delle richieste di studio del fatto religioso (Intesa Valdese, Intesa Pentecostale, Intesa Avventista, Intesa Luterana, Intesa Battista) o dello studio dell'ebraismo (Intesa con le Comunità Ebraiche). Questa previsione nasce dal fatto di garantire che la scuola non trascuri lo studio del fatto religioso in quanto tale dove ne emerga l'esigenza, offrendo quindi un modello alternativo a quello dell'insegnamento della religione cattolica.

7. LE SCUOLE CONFENSIONALI

- ✓ ***Diritto allo studio ed istituzione di scuole confessionali***

La facoltà di istituire scuole confessionalmente orientate rappresenta un diritto che tutelato sia a livello costituzionale (art. 33 com 3) che pattizio (art. 9 com 1 Accordo di Villa Madama, L 121/1985). Si ribadisce che la Repubblica italiana, in conformità al principio della libertà della scuola e dell'insegnamento e dei principi della Costituzione, garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado ed istituti di educazione. A tali scuole che ottengono quindi la *parità* è garantita piena libertà ed agli allievi un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali anche per quanto riguarda gli esami di Stato. La dottrina si è divisa circa la possibilità di concedere finanziamenti pubblici diretti o indiretti alle scuole "private", interpretando in modo diverso l'inciso costituzionale "senza oneri a carico dello Stato"; frequenti sono però gli interventi a livello Regionale che a vario titolo e modo prevedono contributi (buoni scuola) per le famiglie che scelgono la scuola paritaria (L. Reg. Lombardia 1/2001; L. Reg. Veneto 1/2001).

- ✓ ***Le scuole paritarie***

La L. 62/2000 in materia di parità scolastica e diritto all'istruzione ha creato il ***sistema nazionale di istruzione costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali***. A tali scuole paritarie private è assicurata piena libertà circa l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico e didattico.

Per poter essere riconosciute tali scuole devono avere un progetto educativo ed il loro insegnamento deve essere improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione. Le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque che, accettando il progetto educativo proposto, ne richiedono l'iscrizione, compresi allievi con handicap. Il progetto educativo indica l'ispirazione di carattere culturale o religioso. Non sono tuttavia obbligatorie per gli allievi attività extra-curricolari che presuppongano l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.

Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione di tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio.

✓ ***Stato giuridico degli insegnanti nelle scuole confessionali***

Le scuole confessionali sono caratterizzate da una forte connotazione ideologica e da una specifica tendenza per cui i docenti di tali istituti sono tenuti a mantenere condotte non contrarie ai principi che caratterizzano la scuola. Qualora ciò non si verifichi, si potrà arrivare al licenziamento del docente la cui condotta sia in contrasto con i principi su cui si basa la scuola, licenziamento che rientra pienamente nella "giusta causa" (art. 4 L. 108/1990). La libertà religiosa e di insegnamento del docente deve, in tali casi, essere bilanciata con la libertà di istruzione e con il diritto degli studenti che scelgono tale scuola a ricevere un'istruzione confessionalmente orientata. Problematico è ricavare i parametri in base a cui operare tale bilanciamento. La giurisprudenza ha tentato di risolvere la questione differenziando le attività strettamente connesse con il concreto svolgimento dell'insegnamento dai fatti meramente privati, i quali risulteranno irrilevanti a meno che non vengano esplicitamente propagandati agli alunni, e quindi in evidente contrasto con l'indirizzo ideologico della scuola.

✓ ***I docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore***

Il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Università Cattolica e Sacro Cuore (ente pubblico non economico secondo quanto stabilito dalla Cassazione, sez. un. 3033/2002) ha natura di pubblico impiego (Cass., sez. un., 25020/1997) è sottoposto a tutte le garanzie normalmente previste per i dipendenti di tale categoria.

Tuttavia, l'art. 10, com 3 Accordo del 1984 riporta una specifica deroga al principio di non discriminazione per motivi di religione, stabilendo che le nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e degli istituti dipendenti da essa sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica. Si è qui reso far prevalere la libertà religiosa dell'istituto di avvalersi unicamente di docenti ispirati al suo stesso credo sulla libertà dei docenti, ai quali è sempre garantita la libertà di recedere dal contratto di lavoro qualora non condividessero più l'orientamento ideologico dell'istituzione. Così come anche il gradimento accordato potrà essere liberamente revocato in quanto negandosi ad una libera università la libertà di dotarsi di docenti in linea con l'orientamento ideologico professato, si mortificherebbe e negherebbe la libertà dell'istituzione universitaria stessa. L'unico dubbio che ancora permane circa il provvedimento accademico di revoca della docenza si riscontra nella diversità di formulazioni tra la lettura dell'art. 38 Concordato (che subordina il gradimento da parte della Santa Sede al fatto che non vi sia nulla da eccepire dal punto di vista morale o religioso) e l'art. 10 dell'Accordo di Villa Madama (che si limita ad legare il gradimento da parte della competente autorità ecclesiastica al semplice profilo religioso), così da far sembrare ridotta l'ampiezza della valutazione devoluta all'autorità ecclesiastica.

✓ ***Il riconoscimento delle lauree in teologia e degli altri titoli accademici in discipline ecclesiastiche***

L'art. 10, com 1 dell'Accordo del 1984 (L. 121/1985), prevede che gli istituti universitari, seminari, accademie, collegi e altri istituti per ecclesiastici e religiosi per la formazione nelle discipline ecclesiastiche, istituiti secondo il diritto canonico, continuino a dipendere dall'autorità ecclesiastica; mentre l'art. 10, com 2 aggiunge che i titoli accademici in teologia e nelle altre discipline ecclesiastiche, determinate

d'accordo tra le parti, conferiti dalle Facoltà approvate dalla Santa Sede, siano riconosciuti dallo Stato. Ugualmente sono riconosciuti i diplomi conseguiti nelle Scuole vaticane di paleografia, diplomatica e archivistica e biblioteconomia.

Si è poi precisato, con uno scambio di note diplomatiche tra Stato italiano e Santa Sede (D.P.R. 175/1994), che oltre alle lauree in Teologia, siano riconosciuti i baccalaureati e le licenze in Sacra Scrittura. Il baccalaureato in Sacra Scrittura, benché riconosciuto come diploma universitario in "Sacra Teologia", non risulta però automaticamente equipollente con i diplomi di laurea in altre discipline, necessari alla partecipazione ai concorsi pubblici (TAR Campania, sez. III, sent. 3687/2005).

Tale riconoscimento di titoli accademici ecclesiastici è previsto per le confessioni diverse da quella cattolica, grazie al sistema delle Intese ai sensi dell'art. 8 Cost.