

LO STATUS GIURIDICO DEGLI INSEGNANTI DI
RELIGIONE CATTOLICA NELLE SCUOLE PUBBLICHE IN
ITALIA: SVILUPPI NORMATIVO-GIURISPRUDENZIALI
E PROBLEMI APERTI

THE LEGAL STATUS OF TEACHERS OF CATHOLIC
RELIGION IN PUBLIC SCHOOLS IN ITALY:
REGULATORY-JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS
AND OPEN PROBLEMS

MICHELE MADONNA
Università degli Studi di Pavia

https://doi.org/10.55104/ADEE_00010

Recibido: 12/01/2023

Aceptado: 30/01/2023

Abstract: The article analyzes the status of Catholic religion teachers in public schools in the Italian legal system. After some historical-juridical notes, the article examines the normative and jurisprudential developments and the current problems of this matter.

Keywords: Catholic religion teachers, public schools, Italian legal system.

Sommario: L'articolo analizza la condizione degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche nell'ordinamento italiano. Dopo alcuni cenni storico-giuridici, l'articolo esamina gli sviluppi normativi e giurisprudenziali e le attuali problematiche della materia.

Parole chiave: Insegnanti di religione cattolica, scuole pubbliche, ordinamento italiano.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Gli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche dal periodo liberale all'Accordo di Villa Madama del 1984. 3. Il vigente

statuto giuridico dei docenti tra novità normative (legge n. 186 del 2003) e sviluppi giurisprudenziali. 4. Osservazioni conclusive.

1. PREMESSA

L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche «rientra in pieno nella categoria delle c.d. *res mixtae*», trattandosi di un insegnamento di tipo «confessionale» che tocca la competenza dell'autorità ecclesiastica, ma «istituito nella scuola pubblica, o comunque nel quadro della pubblica funzione in materia di istruzione», e pertanto rientrante pienamente nella «competenza propria dello Stato»¹. Nell'ambito di una tematica di così grande ampiezza, che investe per così dire «ontologicamente», profili di diritto canonico e di diritto ecclesiastico dello Stato, il presente contributo affronta un aspetto del complesso fenomeno, quello riguardante lo *status* dei docenti. L'attenzione è rivolta all'ordinamento italiano, con qualche cenno alla giurisprudenza sovranazionale, mentre rimane sullo sfondo un tema di grande importanza e interesse, quello relativo agli aspetti canonistici e allo statuto giuridico degli insegnanti nel diritto della Chiesa².

Come è stato autorevolmente osservato³, possono essenzialmente configurarsi due modelli di organizzazione per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Il primo tende «a equiparare il più possibile l'IRC alle altre discipline», e «comporta necessariamente un'ampia competenza dell'autorità scolastica circa la formazione e la nomina degli insegnanti, la definizione dei programmi, la adozione dei libri di testo». Il secondo tende a considerare l'insegnamento religioso come «un'attività per così dire consentita o ospitata dalla scuola in una posizione nettamente differenziata rispetto alle altre mate-

¹ DALLA TORRE, G., «Annotazioni sulla disciplina canonica dell'insegnamento della religione» in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, II, Mucchi, Modena 1990, p. 465.

² Per più ampie notizie, si vedano al riguardo MOGAVERO, D., «L'insegnamento della religione nelle scuole secondo il Codice di Diritto Canonico», *Monitor Ecclesiasticus*, 112 (1987), pp. 141 ss.; FELICIANI, G., «L'insegnamento della religione cattolica (IRC) nelle scuole pubbliche. Profili canonistici», *Aggiornamenti sociali*, 40 (1989), pp. 357 ss.; OTADUY, J., *Profesores de religión (régimen jurídico de los)*, in *Diccionario General de Derecho canónico, Instituto Martin de Azpilcueta Facultad de Derecho Canónico*, Universidad de Navarra, EUNSA, Pamplona 2012, VI, pp. 445 ss.

³ FELICIANI, G., «L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra normativa canonica e legislazioni civili», *Ius Ecclesiae*, 6 (1994), p. 175.

rie». Tale seconda soluzione lascia «maggiore spazio alla libertà della Chiesa», ma rischia di relegare l'insegnamento «in una posizione marginale», e «non è priva di conseguenze negative sullo *status* giuridico ed economico dei docenti». Naturalmente possono realizzarsi nei vari ordinamenti forme intermedie e/o «ibride» tra questi due sistemi generali.

Scopo del presente studio è presentare brevemente l'attuazione di tali modelli nell'ordinamento italiano dal periodo liberale ai giorni nostri, per riflettere sull'assetto vigente e su alcuni problemi aperti circa lo *status* giuridico degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche⁴.

2. GLI INSEGNANTI DI RELIGIONE CATTOLICA NELLE SCUOLE PUBBLICHE DAL PERIODO LIBERALE ALL'ACCORDO DI VILLA MADAMA DEL 1984

Nella legge Casati (n. 3725 del 13 novembre 1859), che disciplina la materia nel primo periodo dopo l'Unità d'Italia (1861), nell'ambito dell'istruzione elementare «data gratuitamente in tutti i Comuni» (art. 317), l'insegnamento della religione cattolica è significativamente collocato al primo posto dell'elenco delle materie scolastiche prima della «lettura», della «scrittura», dell'«aritmetica elementare», della «lingua italiana», e delle «nozioni elementari sul sistema metrico» (art. 315)⁵. In base all'art. 325, alla fine d'ogni semestre è previsto in ogni scuola comunale «un esame pubblico, nel quale gli allievi saranno interrogati ciascuno sopra le materie insegnate nella propria classe»; spetta al Parroco esaminare gli allievi «sopra l'istruzione religiosa», nel tempo e nei luoghi «che verranno stabiliti di comune accordo tra il Municipio ed il Parroco». Secondo il regolamento del 15 settembre 1860, l'insegnamento della religione è impartito, sulla base del catechismo della diocesi, da parte del maestro sotto il controllo del parroco. Per quanto riguarda le scuole d'istruzione secondaria (classica e tecnica), la religione non è espressamente menzionata tra le materie di studio elencate dall'art. 191 della Legge Casati, ma il successivo art. 193 prevede che l'«istruzione religiosa» vi sarà impartita «da un Direttore spirituale nominato dal Ministro della pubblica Istruzione per ciascuno Stabilimento secondo le norme da determinarsi con un regolamento».

⁴ Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia a Madonna, M., *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra diritto della Chiesa e ordinamento dello Stato*, Libellula, Tricase (Le), 2018.

⁵ Sui principali contenuti della legge in relazione all'istruzione religiosa, si veda DE SIMONE, S., *Disciplina giuridica dell'insegnamento della religione in Italia*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 19 ss.

Con la legge Coppino 15 luglio 1877 n. 3968, la religione scompare dall'elenco delle materie obbligatorie della scuola elementare, mentre viene introdotto l'insegnamento delle «prime nozioni di doveri dell'uomo e del cittadino» (art. 2), segnando così il momento in cui «il processo di laicizzazione della scuola segna la massima estensione»⁶. La legge presenta una certa dose di «ambiguità»; da un lato non menziona l'insegnamento della religione cattolica, dall'altro non esprime dichiaratamente la volontà di abolirlo. Per un regolamento Rava del 6 febbraio 1908 (R. D. n. 150), qualora la maggioranza del Consiglio comunale sia favorevole, l'insegnamento religioso è tenuto a cura del Comune; in caso contrario, è impartito a cura dei padri di famiglia che lo richiedano, in locali a ciò adibiti (art. 3). Di fatto, in quasi tutte le scuole elementari del Regno, che passano qualche anno dopo dalla competenza dei Comuni a quella dello Stato (legge 4 giugno 1911 n. 417), viene insegnata la religione cattolica, ma essa è collocata ai margini dell'istruzione e un parere del Consiglio di Stato del 21 luglio 1911 esclude che l'insegnamento religioso possa essere svolto durante l'orario scolastico. Si rientra dunque nel secondo dei modelli citati in apertura. Circa i docenti, l'art. 3 del regolamento sull'istruzione elementare del 1908 chiarisce che l'insegnamento deve essere impartito «per mezzo degli insegnanti delle classi, i quali siano reputati a questo ufficio e lo accettino», o da «altre persone» la cui «idoneità» sia «riconosciuta» dal Consiglio scolastico provinciale.

Dopo l'avvento del fascismo (1922), nell'ambito della riforma generale dell'istruzione del Ministro Giovanni Gentile, il regio decreto 1° ottobre 1923, n. 2185 sulla scuola elementare, all'art. 3, pone «a fondamento e coronamento della istruzione elementare in ogni suo grado», l'insegnamento della «dottrina cristiana secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica». Ad esso si provvede «per mezzo di insegnanti delle classi, i quali siano reputati idonei a questo ufficio e lo accettino», o di «altre persone la cui idoneità sia riconosciuta dal R. provveditore agli studi, sentito il Consiglio scolastico». Per tale idoneità, «il R. provveditore si atterrà al conforme parere della competente autorità ecclesiastica». Si tratta di un insegnamento avente carattere «obbligatorio», ma ne sono esentati «i fanciulli i cui genitori dichiarano di volervi provvedere personalmente» (art. 3, ult. comma). Un'ordinanza ministeriale del 10 gennaio 1924 affida in via principale ai maestri di classe l'insegnamento, e solo quando ciò non sia possibile, «a persone estranee alla scuola» (art. 2). Si instaura un'intensa collaborazione tra organi statali e autorità ecclesiastica per il riconoscimen-

⁶ TALAMANCA, A., *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, CEDAM, Padova, 1975, p. 183. La legge n. 3198 del 1877 aveva soppresso l'istruzione religiosa nei licei, nei ginnasi e negli istituti tecnici con l'abolizione, a far data dal 1.° gennaio 1878, dell'ufficio di direttore spirituale.

to dell'idoneità e l'affidamento dell'insegnamento. In base all'art. 3 dell'ordinanza, ogni anno, prima dell'inizio delle lezioni, il direttore didattico «conferisce personalmente con l'autorità ecclesiastica più elevata nell'ambito del circolo didattico» per definire la scelta degli insegnanti di religione, e invia al Provveditore un elenco, che ha «significato di parere favorevole alla scelta fatta». Il Provveditore, «riconosciuta la idoneità dei maestri di cui all'elenco predetto», provvede all'affidamento di «una o più classi elementari». Secondo il disposto dell'art. 4, in mancanza di maestri idonei, il direttore didattico invia al Provveditore un elenco di «persone che si dichiarano disposte ad impartire l'insegnamento», per le quali «si sia favorevolmente espressa l'autorità ecclesiastica». Il Provveditore, sentito il Consiglio scolastico, «procede alle dichiarazioni di idoneità e agli incarichi».

Nell'originaria impostazione gentiliana, l'estensione dell'insegnamento religioso nelle scuole secondarie era considerata come un «limite non superabile», a meno di «non sovvertire l'impalcatura stessa di un sistema al cui vertice si poneva la filosofia»⁷. Tale «limite» viene superato dai Patti lateranensi dell'11 febbraio 1929. L'art. 36 del Concordato tra Italia e Santa Sede realizza per la prima volta una «regolamentazione bilaterale»⁸ dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Per il primo comma di tale disposizione, l'Italia «considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica», e «perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato». Si rileva un'evidente «dissonanza» tra la «solenne» affermazione di apertura (sull'insegnamento della religione cattolica come «fondamento» e «coronamento» dell'istruzione pubblica), e la «modesta conseguenza fatta quasi in forma di concessione» che ne discendeva⁹, con il conseguente «ruolo marginale» dell'insegnamento in questione e una sua «modestissima incidenza sull'orientamento di tutta l'attività didattica e formativa della scuola pubblica»¹⁰. Lo stesso uso del verbo «consentire» sembra stabilire una correlazione tra l'insegnamento della religione e le finalità educative proprie di soggetti diversi dallo Stato (Chiesa, famiglia). Anche l'orizzonte tracciato dal Concordato lateranen-

⁷ Ivi, p. 252.

⁸ GIANNI, A., *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, CEDAM, Padova, p. 11.

⁹ JEMOLO, A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1961, 3 ed., p. 436.

¹⁰ DALLA TORRE, G., *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Pàtron, Bologna, 1988, p. 89.

se, nonostante il deciso rafforzamento della presenza dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, sembra dunque rientrare nel secondo dei modelli citati in esordio, configurando tale insegnamento come un'attività non pienamente inserita nel progetto educativo della scuola.

L'insegnamento religioso è «dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti o religiosi, approvati dall'autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'Ordinario diocesano» (art. 36 comma 2). La revoca del certificato da parte dell'Ordinario «priva senz'altro l'insegnante della capacità di insegnare» (comma 3). E i libri di testo adottati devono essere «approvati dall'autorità ecclesiastica» (comma 4). Come è stato ben rilevato¹¹, si riconosce così «pattizamente» l'esistenza di «due categorie di insegnanti» (chierici e laici), «disposte in un rapporto di subordinazione gerarchica, per la condizione assunta nell'ordinamento canonico». Ciò comporta una differente disciplina quanto ai requisiti di idoneità: per i sacerdoti la capacità di insegnare è, per così dire, «intrinseca» e viene dichiarata, con «mera approvazione», dall'autorità ecclesiastica, mentre per i laici si rende necessario l'esercizio di una «complessa potestà certificativa di diritto canonico, con carattere ora di vigilanza ora di controllo». L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole «materne» ed «elementari» continua ad essere disciplinato dal succitato R. D. n. 2185/1923 (riforma Gentile), dal R. D. 577/1928 (testo unico sull'istruzione elementare) e dal suo regolamento d'attuazione (R. D. 26 aprile 1928, n. 1297), ed è affidato, come si è visto, al maestro di classe riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica o, quando ciò non sia possibile, a persona estranea alla scuola, sempre munita dell'idoneità da parte della stessa autorità della Chiesa. La legge 5 giugno 1930 n. 824 detta norme per la concreta attuazione dei principi contenuti nell'art. 36 del Concordato con riferimento agli «istituti medi di istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica». Ai sensi dell'art. 5, l'insegnamento «è affidato per incarico, e, normalmente, per non più di 18 ore settimanali, a persone scelte all'inizio dell'anno scolastico dal capo dell'istituto, inteso l'ordinario diocesano». Nelle sedi in cui sia da provvedere a più istituti, «la scelta degli incaricati sarà fatta collegialmente dai rispettivi capi, inteso l'ordinario diocesano». L'incarico è affidato «a sacerdoti e religiosi approvati dall'autorità ecclesiastica» e «in via sussidiaria, a laici riconosciuti a questo fine idonei dall'ordinario diocesano». L'art. 6 precisa che, oltre alla revoca del certificato di idoneità da parte dell'Ordinario prevista dall'art. 36 comma 3 del Concordato,

¹¹ DAMMACCO, G., «Lo stato giuridico dell'insegnante di religione», in *L'insegnamento della religione dopo il nuovo Accordo tra Stato e Chiesa*, a cura di DAMMACCO, G., Ecumenica Editrice, Bari 1986, pp. 132-133.

l'incarico «può essere revocato, anche durante l'anno, di accordo con l'autorità ecclesiastica». Gli incaricati dell'insegnamento religioso «hanno gli stessi diritti e doveri degli altri docenti, fanno parte del corpo insegnante e intervengono ad ogni adunanza collegiale di esso, plenaria o parziale» (art. 7). Quanto al trattamento economico, gli insegnanti di religione sono retribuiti come i supplenti e gli incaricati degli istituti di secondo grado, anche se impartiscono l'insegnamento in istituti di primo grado (art. 8).

Dopo la caduta del fascismo (1943), l'Italia diventa Repubblica (1946). Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, Aldo Moro propone senza successo di inserire nel testo costituzionale una garanzia specifica per l'insegnamento della religione: «In ogni ordine di scuole dello Stato, escluso quello universitario, sarà impartito agli studenti, i cui genitori non ne chiedano la dispensa, l'insegnamento religioso secondo la forma della tradizione cattolica». A suo avviso, non deve «mancare proprio nella scuola, che è il punto centrale della formazione spirituale del giovane, una parola che richiami l'anima sua alla suprema ragione della vita»¹². Peraltro, con l'art. 7 della Costituzione del 1948, l'art. 36 del Concordato si proietta, insieme a tutte le disposizioni dei Patti lateranensi, nell'Italia repubblicana, restando in vigore fino alla revisione concordataria del 1984.

Per l'art. 9.2 dell'Accordo di Villa Madama tra Italia e Santa Sede del 18 febbraio 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, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione». Una delle «foglie secche»¹³ del Concordato lateranense cadute con l'Accordo di Villa Madama è la formula dell'insegnamento della dottrina cattolica come «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica», che apriva solennemente l'art. 36, e che era senza dubbio «legata al superato principio del confessionismo di Stato»¹⁴, non più in vigore in base al punto 1

¹² Cfr. al riguardo TALAMANCA, A., *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, cit., pp. 271-273.

¹³ Questa espressione era utilizzata da Arturo Carlo Jemolo a metà degli anni Settanta del Novecento. Cfr. COLOMBO, A., «Incontro con Jemolo», *Nuova Antologia*, 110 (1975), febbraio, p. 192.

¹⁴ In tal senso DALLA TORRE, G., *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, cit., pp. 119-120.

del Protocollo Addizionale¹⁵. A ben vedere, il nuovo «modello» italiano di IRC si ispira al primo dei due sistemi descritti in apertura del presente contributo, optando decisamente per un insegnamento religioso pienamente inserito nel quadro delle attività scolastiche, allo stesso tempo «culturale» e «confessionale». Come è stato ben rilevato¹⁶, i due «caratteri» non sono «omogenei, e quindi necessariamente alternativi ma ben possono coesistere», potendosi di per sé realizzare «un insegnamento culturale ma impartito confessionalmente». Il terzo e più rilevante cardine del sistema è rappresentato dal «rispetto della libertà di coscienza», da cui consegue la garanzia del diritto (per le famiglie o per gli studenti, a seconda dell'ordine scolastico) di scegliere se «avvalersi» o «non avvalersi» dell'insegnamento stesso.

A questa «nuova configurazione complessiva della disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche» non può «rimanere estraneo lo stato giuridico dei relativi docenti»¹⁷. Coerentemente con tali indicazioni, infatti, l'insegnamento deve essere impartito da docenti dichiarati «idonei» dall'autorità ecclesiastica, professionalmente «qualificati» in base a una normativa «concordata» tra Stato e Chiesa, e deve svolgersi in ogni caso «nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni». L'art. 9.2 dell'Accordo è integrato dal punto 5 del Protocollo Addizionale. L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche è «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», mentre nelle scuole materne ed elementari «detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo» (lett. a). Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati: i «programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche»; le «modalità di organizzazione» di tale insegnamento, «anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni»; i «criteri per la scelta dei libri di testo; i «profili della qualificazione professionale degli insegnanti» (lett. b).

¹⁵ Per tale disposizione, «Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano».

¹⁶ COLAIANNI, N., «Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica italiana» in *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, a cura di MANTINEO, A.; BILOTTI, D., e MONTESANO, S.; Giuffrè, Milano, 2014, pp. 58-59.

¹⁷ CAVANA, P., «La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione (L. N. 186/2003)», *Il diritto di famiglia e delle persone*, 34 (2005), II, p. 1320.

3. IL VIGENTE STATUTO GIURIDICO DEI DOCENTI TRA NOVITÀ NORMATIVE (LEGGE N. 186 DEL 2003) E SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI

L'Intesa, firmata dal Ministro dell'Istruzione e dal Presidente della C. E. I. il 14 dicembre 1985, resa esecutiva con D. P. R. 16 dicembre 1985, n. 751, riprende i quattro punti indicati nel succitato Protocollo Addizionale: programmi, modalità di organizzazione, libri di testo, e profili di qualificazione professionale degli insegnanti. L'accordo del 1985 è parzialmente modificato con successiva intesa tra Ministero e C. E. I. del 13 giugno 1990, resa esecutiva con DPR 23 giugno 1990, n. 202. Il punto 2 specifica le modalità di organizzazione dell'insegnamento. Si chiarisce, al punto 2.5, che esso è impartito «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». Ai fini del raggiungimento dell'intesa per la nomina dei singoli docenti, l'ordinario diocesano, ricevuta comunicazione dall'autorità scolastica delle esigenze anche orarie relative all'insegnamento, propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei titoli di qualificazione professionale. Per il punto 2.6, nelle scuole materne ed elementari, l'insegnamento «può essere affidato dall'autorità scolastica, sentito l'ordinario diocesano, agli insegnanti di classe riconosciuti idonei e disposti a svolgerlo». Il riconoscimento dell'idoneità «ha effetto permanente salvo revoca da parte dell'Ordinamento diocesano» (2.6 bis)¹⁸. Per il punto 2.7, gli insegnanti di religione «fanno parte della componente docente negli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti», ma partecipano alle valutazioni periodiche e finali «solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento». Nello scrutinio finale, nel caso in cui la normativa statale richieda una deliberazione da adottarsi a maggioranza, «il voto espresso dall'insegnante di religione cattolica, se determinante, diviene un giudizio motivato iscritto a verbale»¹⁹.

Con Intesa tra Ministero e C. E. I. del 28 giugno 2012, resa esecutiva con DPR 20 agosto 2012 n. 175, si provvede a sostituire i precedenti testi del 1985 e del 1990, modificando integralmente la parte relativa ai titoli di qualificazione professionale dei docenti. La *ratio* della disciplina è certamente legata all'«inserimento dell'insegnamento di religione cattolica nel quadro delle finalità della scuola»²⁰, aspetto che, più di ogni altro, caratterizza l'attuale configu-

¹⁸ Il punto è aggiunto dalla citata Intesa modificativa del 1990 (D. P. R. n. 202/1990).

¹⁹ Anche quest'ultimo inciso è aggiunto dall'Intesa del 1990 (D. P. R. n. 202/1990).

²⁰ DALLA TORRE, G., *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, cit., p. 125.

razione dell'IRC rispetto alla previgente normativa. L'Intesa del 2012 aggiorna la normativa alla luce della generale «previsione, contenuta in provvedimenti recenti, che tutti i docenti di tutti gli ordini della scuola debbano essere in possesso di una laurea magistrale», senza trascurare anche la necessità di adeguare l'assetto normativo alla «nuova fisionomia» data dall'ordinamento canonico agli istituti superiori di scienze religiose, con l'istruzione emanata nel 2008 dalla Congregazione per l'educazione cattolica²¹.

La principale novità normativa dopo l'Accordo del 1984 è senz'altro rappresentata dalla legge 18 luglio 2003 n. 186, sullo stato giuridico degli insegnanti di religione. Essa introduce «scarse ma incisive disposizioni volte a ricondurre gli insegnanti di religione cattolica nell'alveo della docenza scolastica all'insegna di una (parziale) equiparazione che non sfocia –e non potrebbe essere diversamente– in una (piena) assimilazione»²². 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 comma 1). La scelta si spiega perché le diocesi rappresentano, in base alla normativa pattizia, «le circoscrizioni canoniche nell'ambito delle quali si realizzano concretamente le condizioni per l'affidamento dell'incarico di insegnamento (rilascio dell'idoneità da parte dell'Ordinario diocesano) e l'assegnazione della sede al singolo docente (l'intesa con l'Ordinario diocesano)»²³. Nell'art. 2 si prevede che le dotazioni organiche dei posti per l'insegnamento della religione cattolica vengano stabilite dalle autorità scolastiche. A livello nazionale con decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con quelli dell'economia e della funzione pubblica, si stabilisce la consistenza della dotazione organica dei docenti di religione, articolata su base regionale, «nella misura del 70 per cento dei posti d'insegnamento complessivamente funzionanti» (comma 1). Per i posti non coperti con contratti di lavoro a tempo indeterminato (30 per cento), «si provvede mediante contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dai dirigenti scolastici su indicazione del dirigente regionale, d'intesa con l'Ordinario diocesano competente per territorio» (art. 3, comma 10). Per loro continuano a valere integralmente la precedente normativa dell'Intesa Ministero-C. E. I. del 1985 (con le sue successive modificazioni) e, in via sussidiaria, la vecchia legge n. 824 del 1930, le cui disposizioni sono oggi trasfuse nell'art. 309

²¹ Cfr. in tal senso ASTORRI, R., *I problemi relativi alla qualificazione professionale dei docenti di insegnamenti religiosi*, in *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, a cura di MANTINEO, A.; BILOTTI, D., e MONTESANO, S.; Giuffrè, Milano, 2014, cit., p. 153.

²² RANIERI, M., «Profili giuslavoristici del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione cattolica nella scuola pubblica», *Lavoro e diritto* (2014), p. 670.

²³ CAVANA, P., «La riforma dello stato giuridico», cit., p. 1323.

del d.lgs. n. 297/1994. In base all'art. 3 della legge, l'accesso ai ruoli, per i posti annualmente disponibili nelle dotazioni organiche, avviene previo superamento di un concorso per titoli ed esami, indetto su base regionale dal Ministero con frequenza triennale, con possibilità di svolgimento in più sedi decentrate in relazione al numero dei concorrenti e, in caso di esiguo numero dei candidati, con l'aggregazione territoriale dei concorsi disposta dal Ministro (comma 1 e 2). Requisito preliminare per la partecipazione al concorso è il possesso del riconoscimento dell'idoneità rilasciato dall'Ordinario competente per territorio, e ciascun candidato può concorrere soltanto per i posti disponibili nel territorio di pertinenza della diocesi (comma 4). I titoli di qualificazione professionale per l'accesso ai concorsi sono quelli stabiliti al citato punto 4 dell'Intesa del 1985 (comma 3), mentre le prove di esame vertono sull'«accertamento della preparazione culturale generale e didattica come quadro di riferimento complessivo, e con esclusione dei contenuti specifici dell'insegnamento della religione cattolica» (comma 5). L'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato dei vincitori del concorso viene disposta dal dirigente regionale, d'intesa con l'Ordinario diocesano competente per territorio. In base all'art. 3 comma 9, «ai motivi di risoluzione del rapporto di lavoro previsti dalle disposizioni vigenti» deve aggiungersi «la revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano competente per territorio divenuta esecutiva a norma dell'ordinamento canonico», purché non si fruisca della «mobilità professionale o della diversa utilizzazione o mobilità collettiva». Le procedure di mobilità sono disciplinate dall'art. 4 della legge n. 186/2003²⁴. In base a tale disposizione, l'insegnante di religione con contratto di lavoro a tempo indeterminato, al quale sia stata revocata l'idoneità, o che si trovi in situazione di esubero a seguito di contrazione dei posti di insegnamento, può fruire della mobilità professionale nel comparto del personale della scuola, con le modalità previste dalle disposizioni vigenti e subordinatamente al possesso dei requisiti prescritti per l'insegnamento richiesto, ed ha altresì titolo a partecipare alle procedure di diversa utilizzazione e di mobilità collettiva previste dall'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Si prospettano così due strade per il docente di religione a cui è revocata l'idoneità o sia in esubero. Seguendo la prima, potrà richiedere di essere assegnato a ricoprire un posto per un insegnamento diverso da quello di religione cattolica, a condizione che ne possieda i necessari requisiti. La seconda strada estende agli insegnanti di religione inse-

²⁴ Si veda al riguardo CONSORTI, P., «Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica* www.statoechiese.it, giugno 2009, pp. 1-34.

riti nei ruoli regionali la possibilità di partecipare alle procedure di mobilità all'interno del pubblico impiego.

L'ambito più delicato della nuova disciplina sembra essere il concorso per l'accesso ai ruoli. Da un lato, lo si è giustamente ritenuto «l'aspetto più qualificante della legge», che segna «l'ingresso dell'insegnante di religione, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, nella dotazione organica del personale docente della scuola statale»²⁵. D'altra parte, può destare perplessità la previsione che esclude a priori una qualsiasi verifica della preparazione dei docenti sui contenuti specifici del loro insegnamento. Il concorso rischia così di essere privato di «una effettiva valenza abilitante», e ciò sembra anche «comportare una sorta di svalutazione della portata culturale» dell'insegnamento religioso, «privandolo di un'effettiva pari dignità rispetto agli altri insegnamenti»²⁶. Per risolvere il problema, superando la «possibile obiezione» dell'«incompetenza dello Stato» ad accertare la preparazione di tali docenti sui contenuti specifici di un insegnamento da impartirsi in conformità alla dottrina della Chiesa²⁷, si è proposto di predisporre «commissioni miste, costituite d'intesa tra l'autorità scolastica e l'autorità ecclesiastica competente», ovvero di prevedere, seguendo l'esempio della normativa in materia della Provincia di Trento, che almeno «una parte dei componenti della commissione esaminatrice» sia in possesso «di titoli specifici relativi al concorso, magari da precisarsi (...) con una previa intesa con la C. E. I. assicurando massima trasparenza all'intera procedura»²⁸. L'art. 5 della legge n. 186/2003, che contiene le disposizioni transitorie e finali, prevedeva che il primo concorso per l'accesso ai ruoli fosse riservato agli insegnanti che avessero prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni. E proprio sulla base di tale norma, con decreto dirigenziale del MIUR del 2 febbraio 2004, è stato bandito un concorso «riservato» e, nel periodo successivo, le relative prove sono state espletate; si è trattato del primo e (al momento) unico concorso svoltosi in Italia²⁹.

²⁵ CAVANA, P., «La riforma dello stato giuridico», cit., p. 1329.

²⁶ Ivi, p. 1332.

²⁷ Si veda, ad esempio, GIANNI, A., «La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 21 (2004), pp. 395-396.

²⁸ In tal senso CAVANA, P., «La riforma dello stato giuridico», cit., pp. 1332-1333.

²⁹ Merita segnalare che, in fase di conversione del decreto legge n. 126/2019, era stato approvato dal Parlamento un emendamento che prevedeva di bandire entro il 2020 un concorso per gli insegnanti di religione, previa intesa tra il Ministero dell'Istruzione e la Conferenza Episcopale Italiana. Due successivi interventi legislativi hanno prorogato i termini per l'emanazione del bando prima al 2021 e poi al 2022. Un emendamento alla legge di conversione al decreto legge n. 36 del 2022 ha previsto, accanto al concorso ordinario, un concorso riservato per i docenti con almeno tre anni di servizio. Da ultimo, il decreto 198/2022 ha prorogato al 2023 i termini per l'emanazione del bando.

A ben guardare, la disciplina dettata dalla legge 18 luglio 2003 n. 186, non affronta, e soprattutto non risolve, i molteplici problemi concernenti lo status giuridico degli insegnanti di religione. In tale ambito, è soprattutto la giurisprudenza nazionale (costituzionale, ordinaria, amministrativa) e, in tempi più recenti, anche quella sovranazionale ad affrontare i più importanti «problemi pratici»³⁰ relativi ai docenti.

Di particolare interesse, ad esempio, è la sentenza del TAR Liguria n. 939/2012³¹. In base a tale pronuncia, il possesso di «laurea magistrale in Scienze Religiose» è considerato corrispondente alla «licenza in Scienze Religiose», ossia al «titolo ritenuto necessario dall'amministrazione (...) per accedere al concorso di dirigente scolastico». Tale indicazione è stata confermata dal regolamento per il concorso a dirigente scolastico del 2017.

Circa l'attestato di idoneità della competente autorità ecclesiastica, il TAR Veneto, con sentenza n. 1482/2007³², ha chiarito che il suo possesso, necessario per partecipare al concorso, è rimesso ad «una valutazione spettante esclusivamente alla Chiesa cattolica, secondo le intese concordatarie raggiunte». Per 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. 6842/2007³³, 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».

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2749/2010³⁴, afferma che l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche va considerato facoltativo «solo nel senso che di esso ci si può non avvalere», ma «una volta esercitato il diritto di avvalersi diviene un insegnamento obbligatorio». Per gli avvalentisi, nasce così l'«obbligo scolastico di seguirlo», ed è quindi «ragione-

³⁰ La ben nota espressione, di portata generale, rimanda ad un importante studio di JEMOLO, A. C., *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961.

³¹ In *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* www.olir.it.

³² In *Il diritto ecclesiastico*, 118 (2007), p. 328.

³³ *Ivi*, p. 332.

³⁴ In *Corriere giuridico*, 27 (2010), pp. 1351 ss., con nota critica di PACILLO, V., «L'insegnamento della religione cattolica concorre nell'attribuzione del credito scolastico. Con buona pace della libertà di coscienza», pp. 1355-1362.

vole che il titolare di quell'insegnamento (...) possa partecipare alla valutazione sull'adempimento dell'obbligo» e sul «profitto con il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento». Da ciò consegue la legittimità della partecipazione dei docenti di religione all'assegnazione del credito scolastico. Anche tenendo conto di tali indicazioni giurisprudenziali, per l'ordinanza ministeriale 11 maggio 2012, n. 41, che detta istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato, gli insegnanti di religione «partecipano a pieno titolo alle deliberazioni del consiglio di classe concernenti l'attribuzione del credito scolastico agli alunni che si avvalgono di tale insegnamento, esprimendosi in relazione all'interesse con il quale l'alunno ha seguito l'insegnamento e al profitto che ne ha tratto». Analogamente, partecipano a pieno titolo alle deliberazioni del consiglio di classe concernenti l'attribuzione del credito «i docenti delle attività didattiche e formative alternative all'insegnamento della religione cattolica».

Riguardo agli aspetti lavoristici, merita segnalare la sentenza della Corte di Cassazione 4 febbraio 2005 n. 2243³⁵. Secondo tale pronuncia, in tema di rapporto lavorativo dei docenti di religione cattolica presso la scuola pubblica, sono di esclusiva competenza dell'ordinario diocesano, non solo il riconoscimento dell'idoneità all'insegnamento e il potere di una sua revoca, ma anche la scelta delle concrete modalità dell'espletamento dell'attività didattica. Ne consegue che, a fronte dell'esercizio di tali poteri discrezionali da parte dell'autorità ecclesiastica, quella scolastica è tenuta ad aderire alle indicazioni dell'ordinario diocesano dirette a privilegiare esigenze di continuità didattica o ad agevolare una opportuna mobilità del personale in relazione ad una flessibilità degli organici, in connessione con la particolarità dell'insegnamento impartito.

Nel periodo più recente, alcune importanti indicazioni provengono dalla giurisprudenza sovranazionale. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non prende specificamente in esame questioni attinenti alla disciplina dell'insegnamento e dei docenti di religione nell'ordinamento italiano. Di particolare rilievo sono due recenti pronunce riguardanti la Spagna, relative alla medesima vicenda³⁶. Con sentenza del 15 maggio 2012, *Fernández Martínez c. Spagna*³⁷, i giudici di Strasburgo hanno escluso la responsabilità dello

³⁵ In *Corriere giuridico*, 22 (2005), p. 981, con nota di COLELLA, P., «Notazioni critiche in tema di tutelabilità dei diritti spettanti agli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche».

³⁶ Si tratta del caso di un insegnante di religione, sacerdote sposato civilmente e padre di cinque figli, dispensato dal celibato, e allontanato dall'insegnamento a seguito della partecipazione, testimoniata da un resoconto giornalistico, ad un raduno del Movimiento Pro celibato Opcional (Moceop), di cui lo stesso docente risultava membro.

³⁷ Si vedano al riguardo *ex multis*, MARTÍN DE AGAR, J. T., «Insegnamento della religione e coerenza di vita. La sentenza Fernández Martínez vs Spagna», *Ius Ecclesiae*, 25 (2013), pp. 153

Stato per il mancato rinnovo del contratto annuale di lavoro di un insegnante di religione a seguito della decisione del vescovo, determinata dalla circostanza che l'insegnante abbia pubblicizzato la propria situazione personale di prete sposato. In tal caso, si deve avere riguardo alla necessità di tutelare la libertà religiosa dei genitori e degli alunni che hanno scelto di accedere alla formazione religiosa prevista in un centro di insegnamento pubblico a seguito di accordo tra Stato e Chiesa cattolica. Si afferma, in particolare, che la definizione dei «criteri religiosi» e «moralisti» all'origine del mancato rinnovo del contratto spettano esclusivamente all'autorità ecclesiastica, e si sottolinea il legame di «fedeltà» che deve unire l'insegnante di religione alla Chiesa cattolica. Tale impostazione è confermata dalla *Grande Chambre* della stessa Corte, con sentenza del 12 giugno 2014³⁸. I giudici, individuando nel diritto al rispetto della vita privata e familiare e nel diritto delle organizzazioni religiose alla loro autonomia l'oggetto di un «bilanciamento», considerano in definitiva ragionevole per una Chiesa o una comunità religiosa di esigere dai docenti di religione una «lealtà» particolare al fine di preservare la «credibilità» dell'insegnamento. Per questo motivo, la Corte ritiene che l'ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata del ricorrente non sia stata «sproporzionata» e conclude per la non violazione dell'art. 8 della CEDU. A ben vedere, tali principi sono applicabili anche all'ordinamento italiano circa lo statuto giuridico degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche. Con riguardo al nostro Paese, merita segnalare la sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Lombardi Vallauri c. Italia* del 20 ottobre 2009³⁹, riguardante la revoca del «gradimento» per motivi religiosi, e il conseguente allontanamento, di un docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, in base all'art. 10 del vigente Concordato del 1984⁴⁰. I giudici di Strasburgo hanno ravvisato, nel caso in questione, una violazione dell'art. 6 par. 1 (diritto a un processo equo). Come

ss.; GIL Y GIL, J. L., «La no renovación del contrato de trabajo de un sacerdote secularizado y casado, profesor de religión y moral católica: comentario a la STEDH de 15 de mayo de 2012, caso «Fernández Martínez contra España», demanda 56030/07», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), pp. 227 ss.

³⁸ Cfr. in proposito *ex multis* FERRERO, M. F., «Ancora sul rapporto di lavoro nelle organizzazioni di tendenza (una recente pronuncia della Corte di Strasburgo) Nota a Corte eur. Dir. Uomo Grande camera 12 giugno 2014 (Fernandez Martinez c. Spagna)», *Iustitia*, 68 (2015), fasc. 1, pp. 27 ss.

³⁹ In *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 26 (2009), pp. 780 ss.

⁴⁰ Secondo tale norma, «Le nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituiti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica». Il Consiglio di Stato (sent. n. 1762 del 2005), confermando la sentenza del tribunale amministrativo regionale lombardo (sent. n. 7027 del 2001), ritiene insindacabile dal giudice amministrativo la revoca del gradimento.

è stato ben rilevato⁴¹, in tale vicenda è il «sacrificio delle garanzie procedurali a giustificare l'accoglimento del ricorso». La fattispecie presa in esame dalla Corte presenta qualche «analogia» con la revoca dell'idoneità all'insegnante di religione e offre l'importante indicazione agli Stati di «filtrare» gli effetti che i provvedimenti confessionali «sono destinati a produrre nell'ordinamento interno a seconda che questi contrastino o meno con i diritti convenzionali»⁴². In definitiva, devono essere considerate «insindacabili» nel merito le valutazioni di carattere religioso dell'autorità confessionale, nel rispetto, però, di precise «garanzie» di carattere «procedurale».

Da ultimo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 13 gennaio 2022 sulla causa 282/19 rimessa dal Tribunale di Napoli⁴³, ha affermato che il trattamento dei docenti di religione non di ruolo nelle scuole pubbliche italiane, al pari degli altri precari, sconfina nell'abuso dei contratti a termine. L'idoneità diocesana e la conseguente revoca, infatti, anche se attuati nel rispetto del Concordato, non costituiscono una ragione oggettiva per perpetrare nel tempo determinato anche per decenni gli insegnanti di religione. Se da una parte per esigenze di flessibilità si può ricorrere a contratti a termine, la Corte Ue ha rilevato che non è possibile «ammettere che contratti di lavoro a tempo determinato possano essere rinnovati per la realizzazione, in modo permanente e duraturo, di compiti che rientrano nella normale attività del settore dell'insegnamento». Sulla scia del giudice euro-unitario, la Corte di Cassazione (cf. *ex multiis* sentenza n. 19315 del 15 giugno 2022) ha affermato che nel regime speciale di assunzione a tempo determinato dei docenti di religione cattolica nella scuola pubblica, di cui alla legge 186/2003, costituisce abuso nell'utilizzazione della contrattazione a termine sia «il protrarsi di rapporti annuali a rinnovo automatico o comunque senza soluzione di continuità per un periodo superiore a tre annualità scolastiche, in mancanza di indizione del concorso triennale», sia «l'utilizzazione discontinua del docente, in talune annualità, per ragioni di eccedenza rispetto al fabbisogno, a condizione, in quest'ultimo caso, che si determini una durata complessiva di rapporti a termine superiore alle tre annualità».

In definitiva, circa lo *status* giuridico del docente di religione, molti aspetti sono stati correttamente ricondotti, spesso per «via giurisprudenziale», alle

⁴¹ RANIERI, M., «Profili giuslavoristici del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione cattolica nella scuola pubblica», cit., pp. 681-682.

⁴² TOSCANO, M., «La discriminazione religiosa del lavoratore nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 30 (2013), p. 52.

⁴³ Si veda in proposito LICASTRO, A., «Il rapporto di lavoro degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche italiane davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica* www.statoechiese.it, 4, 2022.

regole di diritto comune dettate per il personale insegnante. Ma anche dopo la legge n. 186/2003, emergono rilevanti profili di «peculiarità» e «di specialità», che non permettono la sua totale assimilazione agli altri insegnanti. Del resto, una certa dose di «specialità» dello statuto giuridico del docente di religione è in qualche modo «richiesta da un motivo di giustizia, per non trattare in modo uguale situazioni oggettivamente diverse»⁴⁴.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Giunti al termine di questo sommario quadro dello *status* giuridico degli insegnanti di religione nell'ordinamento giuridico italiano, possono formularsi alcune brevi osservazioni conclusive sui principali problemi aperti e sulle prospettive di sviluppo della materia in questione.

Un primo profilo riguarda la concreta determinazione della doppia conformità dell'insegnamento alla dottrina della Chiesa e alle finalità della scuola. Qui le soluzioni devono essere cercate nelle modalità organizzative e nei contenuti dell'insegnamento stesso, nella scelta degli obiettivi formativi, dei testi e degli strumenti didattici, ma soprattutto nella qualificazione professionale e culturale dei docenti e nel loro rapporto giuridico-istituzionale con l'autorità ecclesiastica.

Un secondo aspetto, strettamente legato al precedente, riguarda i titoli di qualificazione professionale dei docenti, il cui profilo è stato decisamente rafforzato dall'Intesa tra Ministero dell'Istruzione e Conferenza Episcopale Italiana del 2012, per la quale gli insegnanti di religione devono ora possedere un titolo di studio equipollente a quello di tutti i loro colleghi che insegnano nelle scuole pubbliche. Tuttavia, sarebbe necessario andare oltre, ad esempio rimuovendo il divieto statuito da una risalente legge del 1873 (n. 1251), di istituire Facoltà teologiche nelle università pubbliche. A tal fine, si potrebbe riprendere ed aggiornare una proposta formulata più di venti anni fa da Giovanni Battista Varnier⁴⁵. Il compianto studioso proponeva di «ridare cittadinanza alle religioni nelle Università italiane», istituendo un corso di laurea in Scienze religiose, con l'ampia finalità di «rispondere all'esigenza di una conoscenza specifica e non generica del fattore religioso», ma «con una prospettiva professionale de-

⁴⁴ BETTETINI, A., «Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica» in *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, a cura di MANTINEO, A.; BILOTTI, D., e MONTESANO, S.; Giuffrè, Milano, 2014, cit., p. 168.

⁴⁵ VARNIER, G. B., «L'insegnamento delle scienze religiose in Italia», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), pp. 153 ss.

stinata agli insegnanti di religione», ferma restando per essi la necessità del «successivo gradimento confessionale».

Un altro «nucleo» di problemi riguarda la collocazione degli insegnanti di religione nel quadro del personale docente delle scuole pubbliche, tra profili di «specialità» e «differenziazione» e tendenze all'«assimilazione». In tale prospettiva, dopo la legge n. 186/2003, ai docenti di religione di «ruolo» si applicano di per sé «tutte le norme statuali previste per gli insegnanti», ma «con i limiti dell'applicabilità della normativa speciale che riguardano il loro specifico *status*»⁴⁶. Tuttavia, a parte i succitati delicati problemi riguardanti i docenti non di ruolo, non sempre il legislatore sembra avere tenuto nel debito conto che «l'attività dell'insegnante di religione si esplica attraverso modalità e secondo regole peculiari», che spesso «ostacolano l'applicazione estensiva del diritto comune»⁴⁷. La strada tracciata, peraltro da percorrere ancora sino in fondo, sarebbe quella di mantenere il «filtro confessionale» rappresentato dall'attestato di idoneità dell'autorità ecclesiastica, incanalando per il resto il trattamento giuridico del docente «nell'alveo del diritto comune»⁴⁸. Tale opzione potrebbe, a ben vedere, costituire un buon punto di «equilibrio» tra le esigenze dello Stato e le prerogative della Chiesa, in modo da assicurare all'autorità confessionale il controllo sull'ortodossia dell'insegnante di religione, e rimettendo tutti gli altri aspetti del suo *status* giuridico al diritto e all'autorità dello Stato. In tal modo, l'idoneità sarebbe ricondotta «alla sua funzione originaria, e tuttora valida, di collegamento dell'insegnamento alla dottrina cattolica»⁴⁹.

Quale che sia il futuro che ci attende, sia nella prospettiva di un'accentuazione del carattere «culturale» dell'attuale IRC, sia in quella dell'introduzione di un eventuale insegnamento «laico» del «fatto religioso» da affiancare a quelli di natura «confessionale» come è stato proposto in tempi passati e recenti⁵⁰, rimane fondamentale il ruolo degli insegnanti di religione. Essi devono essere in grado di «leggere» i «segni dei tempi» e dimostrarsi capaci di proporsi in maniera sempre più «credibile» alle giovani generazioni e un primo banco di

⁴⁶ BETTETINI, A., *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica, Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 181.

⁴⁷ TALAMANCA, A., «Lo stato giuridico degli insegnanti di religione: bilanciamento tra impegni bilaterali ed equiparazione giuridica», in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di BOTTA, R., ESI, Napoli, 2006, p. 332.

⁴⁸ FIORITA, N., *Scuola pubblica e religioni*, Libellula, Tricase (Le), 2012, pp. 195-196.

⁴⁹ CARDIA, C., «Intervento», in «Confessioni religiose e sistema educativo», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1 (1984), p. 32.

⁵⁰ Per più ampie notizie, si vedano, prima della riforma concordataria del 1984, PAZZAGLIA, L., «Dibattiti e orientamenti intorno all'insegnamento della religione nella scuola pubblica», *Humanitas* 29 (1974), pp. 89 ss., e, più recentemente GIORDA, M. C., e SAGGIORO, A., *La materia invisibile. Storia delle religioni a scuola. Una proposta*, EMI, Buri (VR), 2011.

prova in tal senso può essere costituito dalla recente introduzione dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica⁵¹. A questo insegnamento interdisciplinare, che indica tra i suoi «nuclei» fondamentali i principi della Costituzione repubblicana del 1948, lo sviluppo sostenibile e la cittadinanza digitale, possono partecipare, e di fatto già partecipano, e possono portare un rilevante contributo, i docenti di religione. Papa Francesco, in un discorso al mondo della scuola italiana del 10 maggio 2014, ha affermato che l'educazione «non può essere neutra», e ha ricordato che la «missione» della scuola è di «sviluppare il senso del vero, il senso del bene e il senso del bello», attraverso «un cammino ricco, fatto di tanti “ingredienti”»⁵². Il suo predecessore Benedetto XVI, parlando ai docenti di religione il 25 aprile 2009, ha ricordato che la «dimensione religiosa» non è una «sovrastuttura», ma è «parte integrante della persona», che segna un'«apertura fondamentale all'alterità e al mistero che presiede ogni relazione ed ogni incontro tra gli esseri umani». Pertanto, secondo Ratzinger, la presenza degli insegnanti di religione nella scuola pubblica «lungi dal costituire un'interferenza o una limitazione della libertà, (...) è 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, valori di cui un Paese ha sempre bisogno». E tale concezione «positiva» della laicità trova singolare consonanza con quanto stabilito da un'importante pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 203/1989⁵³), proprio in materia di insegnamento della religione. Per i giudici della Consulta, il «principio supremo» di laicità⁵⁴ non implica «indifferenza» dei pubblici poteri nei confronti del fenomeno religioso, ma è «garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale».

⁵¹ Cfr. legge 20 agosto 2020 n. 92, e d.m. 222 giugno 2020, n. 35, di adozione delle linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica.

⁵² Tutti gli atti pontifici menzionati nel presente studio sono consultabili, ove non sia diversamente indicato, sul sito istituzionale della Santa Sede www.vatican.va.

⁵³ In *Giurisprudenza costituzionale*, 34 (1989), pp. 890 ss., con nota di MUSSELLI, L., «Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa».

⁵⁴ Per approfondimenti sul punto si veda MIRABELLI, C., «Prospettive del principio di laicità dello Stato», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 18 (2001), pp. 333 ss.

