

ULTIMI SVILUPPI GIURIDICI DELL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLA SCUOLA PUBBLICA IN ITALIA

MARCO GHISALBERTI
Universidad de Milán

1. Nel Concordato concluso tra lo Stato italiano e la Santa Sede nel 1929 l'art. 36 disciplinava l'insegnamento della religione nella scuola pubblica. La norma stabiliva, in buona sostanza, che l'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica, veniva considerato il fondamento e il coronamento di tutta l'istruzione pubblica. Di conseguenza, venne consentita l'estensione di tale insegnamento dalla scuola elementare, ove già da prima era impartito, alle scuole, di carattere non universitario, di grado superiore. Tale insegnamento, inoltre, avrebbe dovuto essere dato a mezzo di professori a ciò dichiarati idonei dall'autorità ecclesiastica. La frequenza ai corsi di istruzione religiosa venne poi prevista come obbligatoria per gli studenti, salvo che questi direttamente, o i loro genitori, avessero richiesto, all'inizio di ogni anno scolastico, di esserne dispensati.

Invero, l'obbligatorietà, della materia in questione, già imposta nelle scuole elementari dalla legislazione precedente al Concordato¹, non fu, al-

¹ L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari fu introdotto con il R.D. 1 ottobre 1923, n. 2.185, noto come «riforma Gentile», dal nome del filosofo che ne fu l'ispiratore. Non ostante ciò, i rapporti tra Chiesa cattolica e regime fascista in materia non furono privi di tensione, a causa dei tentativi di ingerenza da parte dello Stato nell'attività svolta dalle associazioni educative cattoliche. Cfr., ad esempio, quanto disposto dalla L. 3 aprile 1926 istitutiva dell'Opera Nazionale Balilla. Tali tentativi di ingerenza vennero per altro contrastati dal Pontefice, il quale ebbe modo di affermare che il problema dell'educazione non tollerava compromessi e, conseguentemente, di mettere in guardia contro la minaccia fascista per le associazioni cattoliche: cfr. Pio XI, «Allocuzione concistoriale del 20 dicembre 1926», in *L'Osservatore Romano*, 20-21 dicembre 1926.

Per le premesse filosofiche che ispirarono l'azione del regime in quegli anni, cfr. MARGIOTTA BROGLIO, «Per la storia della politica ecclesiastica italiana: la "restaurazione" gentiliana e l'art. 36 del Concordato», in *Studi in onore di E. Volterra*, Milano, 1971, vol. V, pp. 721 e ss.

Sul problema educativo durante il fascismo e sulle tesi dell'ispiratore della politica fascista in materia (non ché già Ministro della Pubblica Istruzione) Giovanni Gentile, cfr.: MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e concordato socialista*, Milano, 1986, pp. 207-238. Ma

meno formalmente, stabilita nell'art. 36², ma venne introdotta, a partire dal 1930, con leggi dello Stato, attuative della disposizione concordataria e riferite ai diversi settori e livelli dell'istruzione media e media superiore³. Tali leggi prevedevano, appunto, che l'unica possibilità per gli studenti di non seguire l'insegnamento della religione (cattolica) si realizzava richiedendo la c.d. dispensa o esonero⁴.

Il disposto dell'art. 36 del Concordato attirò l'attenzione della dottrina, specie dopo l'entrata in vigore della Carta repubblicana del 1948.

Vi fu chi scrisse che la norma, attribuendo all'insegnamento della religione cattolica la funzione di costituire il fondamento e coronamento dell'istruzione, stava a significare la confessionalizzazione di tutta l'istruzione pubblica in senso cattolico, contrariamente a quanto poteva evincersi dai principi di libertà sanciti da diverse norme della Costituzione⁵; altro osservò che essa limitava la libertà religiosa dei docenti della scuola primaria, obbligati a dare un'impronta confessionale in chiave cattolica a tutto l'insegnamento e, con riferimento all'obbligatorietà di frequentare l'insegnamento religioso cui sopra si accennava, si osservò che essa violava la libertà religiosa dei genitori, nel momento in cui avessero voluto indirizzare i figli in senso educativamente diverso; ovvero la libertà religiosa stessa dei figli quando questi, ancor prima della maggiore età, si fossero resi autonomi dai genitori «nella ricerca di una risposta soddisfacente al problema della posizione e del destino dell'uomo»⁶.

Per contro vi fu chi, volendo prospettare un'interpretazione dell'art. 36 del Concordato che non ridimensionasse la portata, notò che quella disposizione, a fronte delle espressioni solenni dell'inciso introduttivo («fondamento» e «coronamento» di «tutta l'istruzione pubblica») prevadeva in realtà, nella seconda parte, una conseguenza assai modesta. E cioè, la semplice estensione alla scuola dell'insegnamento religioso cattolico già da prima impartito nella scuola elementare.

In altri termini, si concludeva, «la seconda parte del primo comma dell'art. 36 paralizza ciò che potrebbe esserci di suscettibile di espansione nella prima...»⁷.

vedi anche: TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975, pp. 249-257 e il volume di AMBROSOLI, *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Firenze, 1980.

² Cfr. le argomentazioni svolte, in proposito, da CATALANO, «Libertà religiosa e istruzione in Italia», in *Tra storia e diritto*, Soveria Mannelli, 1984, pp. 339 e ss.

³ Cfr. la L. 5 giugno 1930, n. 824.

⁴ Cfr. art. 6 L. 24 giugno 1929, n. 1.159; art. 2 L. 5 giugno 1930, n. 824.

⁵ In tal senso cfr. BORGHI, «Le violazioni della libertà religiosa nella scuola», in *La libertà religiosa in Italia*, quaderno de *Il Ponte*, n. 4, 1956, pp. 40 e ss.; CALOGERO, «Laicismo e confessionarismo nel problema educazione», in *I problemi di Ulisse*, Stato e Chiesa, Firenze, 1958, pp. 84 e ss. Nel senso che l'art. 36 del Concordato fosse incompatibile con il sistema costituzionale nel suo complesso, cfr. CRISAFULLI, «La scuola nella Costituzione», in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, p. 7, nota 35.

⁶ Cfr. FINOCCHIARO, art. 19 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1976, p. 269.

⁷ JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5.^a ed., Milano, 1979, p. 532.

In margine alle norme attuative, che, pur con qualche differenziazione, per lo più stabilivano «che sarebbero stati dispensati» dall'insegnamento religioso «gli alunni i cui genitori ne facessero richiesta per iscritto» all'inizio dell'anno scolastico, una parte della dottrina ritenne essere la dispensa garanzia sufficiente per gli appartenenti a confessioni diverse dalla cattolica⁸. Tuttavia, la maggioranza degli scrittori si orientò in senso opposto⁹, ritenendo che essa desse luogo necessariamente ad una forma di inaccettabile autodiscriminazione.

Il dibattito dottrinale rese comunque edotti che in sede di revisione del Concordato il problema doveva essere nuovamente affrontato.

2. L'art. 9, n. 2 del nuovo Concordato del 1984 recita:

«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, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione».

Immediatamente dopo la conclusione dell'Accordo del 1984, furono sollevati molti dubbi sul reale significato della norma concordataria, osservandosi che essa non avrebbe comunque potuto essere letta disgiuntamente da quelle che ne sarebbero state le future norme di attuazione, e che queste ultime avrebbero potuto anche snaturarla o comunque limitarne la centralità nel panorama legislativo in materia¹⁰. Proprio per questo il pro-

⁸ Cfr. OLIVERO, «L'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche», in *I Patti Lateranensi*, Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione. Quaderni di *Justicia*, Roma, 1960, pp. 154 e ss.

⁹ Cfr. PEYROT, *Il problema dell'insegnamento della religione nelle pubbliche scuole elementari in relazione ai maestri e agli alunni evangelici*, Firenze, 1956, p. 14; BARILE, *La libertà nella Costituzione*, Padova, 1966; ID., «Regime costituzionale e disciplina concordataria in tema di educazione della prole», in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, pp. 56-64; FINOCCHIARO, Art. 19 Cost., in *Commentario*, cit., pp. 268-269.

¹⁰ Cfr., per tutti, il seguente passo: «Ho forti dubbi che potremo parlare ancora di centralità delle disposizioni concordatarie, le quali altro non fanno che ribadire principi giuridici già contenuti nella Costituzione e disciplinare solo una parte del più complesso problema della presenza religiosa nella scuola pubblica»; CARDIA, «Progetto educativo e fattore religioso», in *Concordato e Costituzione*, a cura di Silvio Ferrari, Bologna, 1984, p. 166. Per contro, altri hanno riaffermato il significato e la portata della norma pattizia nell'ambito delle fonti che regolano la materia in questione. Così, per esempio, in relazione al problema del cosiddetto «vuoto scolastico» per coloro che hanno scelto di non avvalersi dell'insegnamento religioso è stato sostenuto che «lo Stato, nel precisare la relativa disciplina, dovrà tenere conto del divieto di discriminazione, sancito pattizamente» in quanto «il problema della gerarchia delle fonti

blema dell'interpretazione della nuova norma concordataria è stato tra quelli più vivamente dibattuti sia in sede parlamentare che di governo.

Le questioni suscitate sono state parecchie. Anzi, si è avuta l'impressione che si fosse spesso tentati di ricondurre sempre e comunque all'art. 9 la disciplina di ogni questione insorta, attribuendo a quella disposizione, anche attraverso ardite operazioni interpretative, una forza espansiva che forse non sempre incontrava un'adeguata giustificazione¹¹.

Tra in vari problemi che la norma ha posto, uno soprattutto ha richiamato l'attenzione dei giuristi e delle forze politiche: ci si è chiesti quale fosse la vera alternativa posta dal secondo comma della norma, quale significato avesse, cioè, garantire a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica. Ne è scaturito un vivace dibattito in sede dottrinale, e un contrasto in giurisprudenza, sul punto: se il diritto garantito dalla norma consentisse di scegliere tra l'insegnamento della religione e altra materia (quest'ultima, alla stessa stregua dell'insegnamento religioso, da frequentarsi obbligatoriamente), ovvero se più semplicemente ponesse l'alternativa tra scegliere, nel senso di accettare o rifiutare, l'ora di insegnamento della religione, senza che questa fosse sostituita da alcunchè.

Quest'ultima tesi interpretativa è stata per lo più definita della «facoltatività» in senso stretto, mentre la prima è stata generalmente indicata come quella della «opzionalità». In questo secondo caso, dovendo lo studente scegliere fra seguire la lezione di religione ovvero quella di altra materia, ci si è chiesti «quale» dovesse o potesse essere la materia c.d. opzionale, ossia da scegliere obbligatoriamente in sostituzione¹².

Va per altro detto che lo stesso riconoscimento del diritto di scelta, assunto ormai a contenuto di norma pattizia, è maturato in un clima di contrasti e polemiche. La gerarchia ecclesiastica, infatti, ha sempre mostrato un atteggiamento assai critico, rinvenibile in prese di posizione ufficiali, in quanto si sosteneva che un insegnamento «diverso» della religione cattolica, proposto in forma maggiormente critica e inducente a rifles-

non può essere sottovalutato». Cfr. FUMAGALLI CARULLI, «L'istruzione religiosa nella scuola pubblica: principi generali e prospettive di attuazione», in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, a cura del Prof. Sandro Gherro, Padova, 1987, p. 115.

¹¹ Per un'esposizione dei problemi in tal senso cfr. CIMBALO, «Profili di legittimità della normativa sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica», in *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 1986, pp. 51 e ss.

¹² Deve essere qui ricordato che si è posto in dottrina anche il dubbio se il diritto di avvalersi ovvero di non avvalersi dell'insegnamento religioso, previsto dall'art. 9, n. 2, del nuovo Concordato, possa non essere esercitato e se sia legittimo o meno il comportamento di chi nulla comunichi alla scuola che ne richieda l'adempimento. Per l'illegittimità di tale eventuale comportamento omissivo cfr. BERTOLINO, «Laicità della scuola e insegnamento della religione nella società civile italiana dopo gli Accordi di Villa Madama», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Padova, 1984, p. 24. Contra, cfr. FELICIANI, «La nuova normativa dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche», in *Aggiornamenti sociali*, 1986, 2, pp. 93 e ss.

sione sulla componente spirituale dell'uomo, «potesse legittimamente gravare sulle strutture pubbliche ed essere ricompreso nell'area delle materie obbligatorie anche della scuola di uno Stato non più confessionista come il nostro...»¹³. La dottrina ecclesiasticistica, dal canto suo, si era già in gran parte orientata, durante il procedimento di revisione del Concordato, verso soluzioni alternative al mantenimento dell'insegnamento confessionale¹⁴. Una volta concluso l'Accordo, non è mancato chi ha messo dure critiche al nuovo sistema, in quanto, è stato osservato, il tema dell'insegnamento della religione avrebbe contraddistinto un clima di «confusione ideologica» e la «messa in congedo» dei due principi di laicità e di separazione¹⁵.

La situazione è resa oggi ancor più complessa dalla necessità di coordinare la norma concordataria con le restanti disposizioni che disciplinano la materia e che hanno dato vita ad un sistema normativo composito, la cui attuazione ha generato contrastanti interventi della giurisprudenza.

Invero, il quadro della normativa sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica è costituito, oltre che dall'art. 9 n. 2 del Concordato, da altre disposizioni legislative: dall'art. 5 del Protocollo addi-

¹³ BERLINGÒ, *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987, p. 51. L'Autore mette in luce altresì che tale posizione di disfavore trova il proprio supporto teorico nella distinzione, elaborata dalla competente autorità della Chiesa, tra insegnamento confessionale e catechesi.

¹⁴ Si allude alle proposte, fiorite in quantità, durante il procedimento di revisione, di collocare l'insegnamento religioso tra le attività libere della scuola (cfr. POTOTOCHNIG, «L'insegnamento della religione nella scuola. Dall'obbligo alla facoltatività», in *Humanitas*, gennaio-febbraio 1974, p. 132, e Id., in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, Atti del 2.º Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Milano, 1981, pp. 577 e ss.); di istituire un corso di cultura religiosa che consentisse «in un quadro di formazione integrale della personalità, un'analisi critica sulle varie credenze di religione e sulle relative esperienze storiche» (BERLINGÒ, «Per una nuova politica del diritto in materia ecclesiastica», in *Dir. Eccl.*, I-II, 1977, pp. 85-86): di «concedere alle diverse confessioni religiose, nell'ambito delle libere attività scolastiche, la possibilità di organizzare e gestire autonomamente corsi di religione a cui agli alunni partecipino per loro libera scelta» (MAZZA, «L'istruzione religiosa e le prospettive di revisione del Concordato», in *Dir. Eccl.*, II, 1980, p. 392). Più recentemente è stato proposto di rendere obbligatoria un'ora di riflessione storico critica sul fatto religioso e, al contempo, facoltativa l'ora di insegnamento catechistico o dogmatico: cfr. PRISCO, «Noterelle (inattuali?) in tema di insegnamento pubblico del fatto religioso e status dei relativi docenti», in *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Napoli, 1988, pp. 266 e ss. Vedi anche: BERLINGÒ, «L'insegnamento facoltativo della religione: la "scelta" concordataria e le "scelte" della Conferenza Episcopale Italiana», in *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli, 1988, pp. 23 e ss. Proposte che peraltro difficilmente avrebbero potuto essere raccolte in sede di revisione concordataria. Si concorda, sul punto, con l'osservazione che «in un Concordato non può essere previsto un insegnamento di tipo "confessionale" che cioè non può non avere per contenuto il patrimonio dogmatico e morale della religione cattolica...». Cfr. DALLA TORRE, «La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche», in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, a cura del Prof. Sandro Gherro, Padova, 1987, p. 28.

¹⁵ Cfr. CATALANO, «Insegnamento della religione», in Atti del Convegno nazionale di studio su *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Milano, 1987, p. 335.

zionale, sottoscritto unitamente agli Accordi di modificazione del 1984¹⁶ e dall'Intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la Conferenza Episcopale Italiana¹⁷, che stabilisce la modalità di concreta attuazione dell'insegnamento religioso cattolico nella scuola pubblica (numero di ore assegnate a tale insegnamento, modalità di esercizio del diritto di non avvalersene ecc...).

Per completezza di esposizione devono essere poi ricordati: l'art. 9 dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e la Tavola Valdese¹⁸; l'art. 10 dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Unione italiana delle Chiese avventiste del settimo giorno¹⁹; l'art. 6 dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e le «Assemblee di Dio in Italia»²⁰; l'art. 10 dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane²¹; infine, le leggi di approvazione dei programmi di insegnamento della religione cattolica nella scuola primaria, secondaria superiore e nella scuola media²².

¹⁶ «In relazione all'articolo 9:

a) L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate al n. 2 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.

Nelle scuole materne ed elementari detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo.

b) Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati:

1) I programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche;

2) Le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni;

3) I criteri per la scelta dei libri di testo;

4) I profili della qualificazione professionale degli insegnanti.

c) Le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente nelle regioni di confine nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari.»

¹⁷ Cfr. D.P.R., 16 dicembre 1985, n. 751. Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Vedilo in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, 2.^a ed., Milano, 1988, pp. 162 e ss.

¹⁸ Cfr. L. 11 agosto 1984, n. 449. Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese, in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., pp. 254 e ss.

¹⁹ Cfr. Intesa tra la Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, 29 dicembre 1986, in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., pp. 289 e ss.

²⁰ Cfr. Intesa tra il Governo della Repubblica italiana e le «Assemblee di Dio in Italia», 29 dicembre 1986, in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., p. 279.

²¹ Cfr. Intesa firmata dal Governo della Repubblica italiana e dall'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane, 27 febbraio 1987, in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., pp. 301 e ss.

²² Cfr. D.P.R. 8 maggio 1987, n. 204. Approvazione delle «Specifiche e autonome attività d'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche elementari», in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., pp. 212 e ss.; D.P.R. 21 luglio 1987, n. 339. Approvazione del programma di insegnamento della religione cattolica nelle scuole secondarie superiori pubbliche, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., p. 218 e ss.; D.P.R. 21 luglio 1987, n. 350. Approvazione del programma di insegnamento della religione cattolica nella scuola media pubblica, in BERLINGÒ-CASUSCELLI, *Codice*, cit., pp. 224 e ss.

A seguito di tale nuovo e compocito insieme di norme il Ministero della Pubblica Istruzione ha dovuto inoltre emanare numerose «circolari» amministrative, al fine di chiarire l'applicazione pratica di alcuni dei nuovi principi stabiliti in sede legislativa.

Non è questa la sede per ricostruire il contenuto di tutte le circolari avute sino ad oggi. Sarà sufficiente ricordare le disposizioni ministeriali che hanno generato la maggior conflittualità e provocato i più significativi interventi giurisprudenziali degli ultimi due anni.

In data 29 ottobre 1986 fue emanata, dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione, Senatrice Franca Falcucci, una circolare in cui si prevedeva come «la programmazione delle attività per gli alunni che comunque non abbiano dichiarato di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, costituendo un momento integrante della più generale funzione di programmazione dell'azione educativa... venga a configurarsi con i caratteri di prestazione di un servizio obbligatorio...»²³.

Contro il disposto di tale circolare la Tavola Valdese e la Federazione delle Chiese evangeliche proposero ricorso al Tribunale Amministrativo della Regione Lazio, competente quale giudice di primo grado, chiedendone l'annullamento.

Il Tribunale accolse il ricorso e, con due sentenze emanate il medesimo giorno, annullò la circolare ministeriale «nella parte in cui sancisce, per chi abbia scelto di non avvalersi dell'insegnamento religioso cattolico, l'obbligatorietà degli insegnamenti integrativi o della presenza nelle libere attività di studio offerte in opzione, rispetto ad esso, nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado»²⁴.

Le decisioni del Tribunale vennero ovviamente accolte con favore dai ricorrenti, i quali videro in esse la sconfessione di quella che fu definita una concezione «carceraria» della scuola²⁵.

Il Ministro della Pubblica Istruzione, al contrario, propose appello al Consiglio di Stato, organo di secondo grado della Giustizia amministrativa, avverso la decisioni del Tribunale Amministrativo.

²³ Ministero della Pubblica Istruzione. «Circolare n. 302 del 29 ottobre 1986 su "Quesiti concernenti l'applicazione della circolare ministeriale n. 211 del 24 luglio 1986"». Vedila in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, pp. 542 e ss.

²⁴ Cfr. Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, «Sentenza D. 1.273 del 17 luglio 1987 relativa alla richiesta di annullamento dell'orario delle lezioni della Scuola media statale "C. Tacito" di Roma e delle circolari del Ministero della Pubblica Istruzione n. 368/85, 130/86 e 302/86»; Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, «Sentenza n. 1.274 del 17 luglio 1987 relativa alla richiesta di annullamento della circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 302 del 29 ottobre 1986», entrambe in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 483 e ss. e pp. 488 e ss.

²⁵ Cfr. GIAMPICCOLI, «La religione "obbligata"», in *La Repubblica*, 2 settembre 1987, p. 6. L'Autore, Moderatore della Tavola Valdese, ricorda, tra l'altro, che evangelici e ebrei italiani protestarono contro l'intesa Falcucci-Poletti fin dal giorno seguente alla sua promulgazione. Con il ricorso di cui si parla nel testo intendevano mostrare «il carattere costrittivo della sua attuazione ministeriale, contribuendo a rimettere in discussione nel paese la soluzione inadeguata e impraticabile che è stata data a quel problema».

L'iniziativa del Ministro, che non è andata esenta da critiche specialmente da parte degli ambienti evangelici italiani²⁶ fu diretta anzi tutto ad ottenere (e il risultato fu ottenuto) che il Consiglio di Stato, in attesa di pronunciarsi sulla questione sottopostagli, sospendesse comunque l'efficacia, gli effetti delle decisioni di primo grado nelle parti in cui affermano «che gli alunni i quali non intendano avvalersi dell'insegnamento religioso o di altro insegnamento alternativo hanno il diritto di allontanarsi dalla scuola con conseguente riduzione, per loro, del normale orario scolastico»²⁷.

La decisione del Consiglio di Stato è recentissima: la sentenza del 27 agosto 1988 n. 1006²⁸.

Nella motivazione il Giudice Amministrativo ha sviluppato tre argomentazioni essenziali.

In primo luogo, ha ritenuto che l'insegnamento della religione cattolica contribuisce alla determinazione del complessivo orario scolastico delle lezioni e che pertanto chi intenda non avvalersi di tale insegnamento è obbligato a frequentare un insegnamento alternativo. In secondo luogo, ha osservato che tale obbligo di frequenza delle attività alternative non è discriminatorio, in quanto evita un disvalore assoluto quale sarebbe il diritto di potersi disimpegnare a volontà da qualsiasi attività alternative e sostitutiva. Infine, che è necessaria conseguenza di quanto detto che la scuola debba offrire allo studente che non scelga di frequentare l'ora di religioni un'alternativa che abbia il massimo possibile di equivalenza, sotto il profilo del valore didattico e formativo, dell'insegnamento della religione cattolica, al fine di realizzare concretamente il principio enunciato nella prima proposizione dell'art. 9 n. 2 del nuovo Concordato, ossia del riconoscimento (da parte della Repubblica Italiana) del valore della cultura religiosa.

Il Consiglio di Stato, pertanto, ha prospettato un'interpretazione dell'art. 9 n. 2 del nuovo Concordato antitetica rispetto a quella proposta dal giudice di primo grado, accentuando con particolare vigore la rilevanza del riconoscimento del valore della cultura religiosa, contenuto in quella disposizione.

A proposito di tale decisione, è stato recentemente osservato che delle tre argomentazioni in essa sviluppate soltanto la seconda appare pienamente convincente, in quanto trova un supporto normativo difficilmen-

²⁶ Cfr. «Sinodo delle Chiese valdesi e metodiste, 23-28 agosto 1987. Atti (estratto)», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 514-515.

²⁷ Cfr. Consiglio di Stato, «Ordinanze n. 578 e 579 del 28 agosto 1987». Il Ministero si adeguò immediatamente alle predette ordinanze con la Circolare n. 284 del 18 settembre 1987 su «Insegnamento della religione cattolica ed attività formative ed integrative nelle scuole materne, elementari e medie». Vedila in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, p. 519.

²⁸ Consiglio di Stato, Sez. VI, «Sentenza 27 agosto 1988, n. 1.006», in *Corriere Giuridico*, n. 10, 1988, pp. 1027 e ss.

te superabile nell'intesa stipulata ai sensi dell'art. 5 del Protocollo addizionale, secondo la quale il diritto di scegliere se avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica non deve determinare alcuna forma di discriminazione neppure in relazione alla durata dell'orario scolastico giornaliero. Il che comporta che tanto lo studente che sceglie di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica quanto quello che sceglie di non avvalersene devono trascorrere a scuola lo stesso numero di ore. Di conseguenza, dovrà essere predisposta dalla scuola un'attività didattica alternativa che lo studente che sceglie di non avvalersi dell'ora di religione dovrà frequentare nell'arco di tempo in cui agli altri studenti viene impartito l'insegnamento religioso²⁹.

3. E' possibile, a questo punto, trarre qualche osservazione conclusiva.

La principale differenza, sotto il profilo giuridico formale, del sistema attuale rispetto al passato consiste, come si è visto, nel fatto che mentre durante la vigenza del Concordato del 1929 l'obbligatorietà dell'insegnamento religioso cattolico nella scuola pubblica trovava il suo fondamento legislativo nella legge dello Stato, seppure attuativa della norma concordataria, oggi la c.d. «facoltatività» di tale insegnamento costituisce il contenuto di una norma pattizia. E' stato devoluto poi alla giurisprudenza precisare, in sede di applicazione concreta della norma, il significato di tale facoltatività.

Al proposito, l'elaborazione giurisprudenziale sino ad oggi perfezionata non sembra confortante. Da un lato, si è assistito ad una vistosa mancanza di uniformità interpretativa tra giudici di primo e di secondo grado. Dall'altro, suscitano fondate perplessità alcune delle argomentazioni prospettate dal giudice superiore, in sede di decisione definitiva.

La questione dell'insegnamento religioso cattolico nella scuola pubblica italiana appare, peraltro, lungi dall'essere composta. Già sono stati preannunciati ricorsi alla Corte Costituzionale, da parte della Tavola Valdese e della Federazione delle Chiese evangeliche italiane, contro la decisione del Consiglio di Stato, ed è plausibile che la stessa interpretazione affermatasi presso la giurisprudenza, ossia il c.d. «significato giudiziario applicato del diritto» diventerà «un dato» del problema costituzionale da risolvere, un elemento della fattispecie sottoposta alla cognizione della Corte³⁰. Nell'ambito, poi, del dibattito politico seguito alla sentenza del Consiglio di Stato, vi è chi ha avanzato il dubbio che l'art. 9 n. 2 del

²⁹ Cfr. «Ora di religione e ora alternativa: per il Consiglio di Stato obbligatoria scelta», commento di Silvio Ferrari alla sentenza del Consiglio di Stato 27 agosto 1988, n. 1.006, in *Corriere Giuridico*, n. 10, 1988, p. 1033.

³⁰ ZAGREBELSKY, «La dottrina del diritto vivente», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, pp. 1149-1150.

nuovo Concordato risponda effettivamente alle esigenze di armonizzazione della normativa ecclesiasticistica con i principi costituzionali³¹.

Non è ovviamente possibile prevedere quali saranno i futuri sviluppi di una materia che, come si vede, è ancora in evoluzione.

Non sembra tuttavia di essere lontani dal vero se si ritiene che, di là dal problema di conferire la giusta rilevanza al riconoscimento del valore della cultura religiosa e alla considerazione che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano³²; di là dal precisare i contorni e il ruolo della religione cattolica nel quadro delle finalità della scuola³³, la questione dell'insegnamento religioso cattolico nella scuola pubblica sia destinata ad acquistare la sua reale e più esatta dimensione allorquando verrà affrontata e risolta in modo organico, unitamente al problema, complementare, della scuola privata confessionale, tornato recentemente ad agitare il dibattito politico e giurico³⁴, in quanto, come è stato osservato, «neutralità della scuola pubblica e libertà dell'insegnamento privato sono due poli di una medesima sfera, due termini di una tensione dialettica che, insieme, concorrono nel definire il giudizio sulla rispondenza dell'assetto complessivo dell'istruzione alle esigenze di libertà dei discenti»³⁵.

³¹ Cfr. FERRARA, «Se fosse sbagliato il nuovo Concordato?», in *La Repubblica*, 31 agosto 1988, pp. 1 a 11.

³² Per una rassegna di opinioni sulla rilevanza dell'inciso introduttivo dell'art. 9, n. 2, del nuovo Concordato, cfr. «Confessioni religiose e sistema educativo», Tavola rotonda con la partecipazione di PIERO BELLINI, CARLO CARDIA, CARLO GHIDELLI, CESARE MIRABELLI, GIORGIO PEYROT, GIORGIO SACERDOTI, PIETRO SCOPPOLA, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, pp. 45 e ss.

³³ Per utili spunti di riflessione sulla valenza di tale espressione concettuale cfr. DALLA TORRE, «La nuova disciplina», cit., in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, a cura del Prof Sandro Gherro, Padova, 1987, pp. 20 e ss.

³⁴ Per una sintesi del dibattito politico sulla scuola privata e sulla politica scolastica nei rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica dal dopoguerra agli anni settanta cfr. LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, 1978, pp. 87 e ss. Proprio in questi giorni (ottobre 1988) notizie di stampa riferiscono di polemiche relative ad un ennesimo progetto di legge per la scuola privata di cui sarebbe ispiratore, questa volta, l'attuale Ministro della Pubblica Istruzione: cfr. CAPRILE, «Il giallo della scuola privata», in *La Repubblica*, 7 ottobre 1988, p. 9. Per una rassegna di opinioni di diversa caratterizzazione politica sulla scuola privata cfr. le interviste a Carlo Bo, Salvatore Valitutti, Roberto Formigoni, Orazio Niceforo, Francesco Riboldi, Aureliana Alberici e Francesco Casati nel volume di BONICELLI, *A scuola di libertà*, Milano, 1984, pp. 37-87. Per le indicazioni del magistero ecclesiastico sul tema in generale cfr. Id., *A scuola*, cit., pp. 110 e ss., e sulla situazione italiana particolare cfr. «La scuola cattolica, oggi, in Italia», Documento pastorale dell'Episcopato italiano, *Edizioni Paoline*, n. 97, 1983, pp. 6 e ss.

³⁵ BERLINGÒ, *Libertà d'istruzione*, cit., pp. 9-10.