

Introduzione

La religione cattolica, l'insegnamento della stessa e lo status giuridico dell'insegnante di religione cattolica, sono stati da sempre teatro di dispute e pareri contrastanti e pare essere uno degli argomenti più discussi del nuovo millennio.

Centro del dibattito è certamente la precarietà nella quale l'insegnante di religione cattolica si trova a vivere da decenni, quali potrebbero essere le soluzioni migliori da adottare e soprattutto con quanta urgenza vanno adottate. Gli ostacoli, i dibattiti e le incertezze che si sono susseguiti sono tutti tangibili nel testo attraverso lo studio delle disposizioni normative e degli orientamenti giurisprudenziali sorti a fronte di testi di legge, vecchi e nuovi.

Con il presente elaborato, strutturato in 3 capitoli, si intende analizzare innanzitutto l'excursus che l'insegnamento della religione cattolica ha attraversato al fine di entrare "di diritto" nella scuola pubblica italiana. A tal fine, nel primo capitolo verrà innanzitutto preso in considerazione il fondamento disciplinare dell'insegnamento della religione cattolica, a partire dalla legge Casati, passando per il Concordato del 1929, fino ad arrivare alle intese paraconcordatarie del 1985 e del 1990 (solo per citare

alcune delle più importanti). Verranno ripresi i pareri e i profili costituzionali e dottrinali più significativi per meglio comprendere come si è sviluppata nel tempo la disciplina che oggi conosciamo, fino ad arrivare alle attuali disposizioni normative.

Seguendo questa scia storica e normativa, nel secondo capitolo si entrerà nel campo pratico della “professione” dell’insegnante di religione, che troppo spesso sembra quasi non rientrare nella stessa categoria degli altri insegnanti. In effetti, come si vedrà, delle peculiarità esistono e proprio al fine di rappresentarle si scenderà nel merito del rilascio della idoneità da parte dell’Ordinario Diocesano, la nomina e la revoca dell’idoneità dell’insegnante di religione, così come la modifica dei requisiti di accesso all’insegnamento con l’intesa del 28 giugno 2012.

Nel terzo capitolo saranno infine approfonditi tutte le dispute dottrinali e giurisprudenziali più importanti che si sono susseguite in questi lunghi anni di lotte da parte degli insegnanti di religione cattolica, al fine di vedersi riconosciuta quanto meno una tutela maggiore. Infine si chiuderà il quadro con la recentissima intesa del 14 dicembre 2020 e il suo “scontro” con la Pandemia che ha colpito praticamente tutto il mondo.

Nel ripercorrere tutto l’iter storico, normativo e soprattutto giurisprudenziale, non si ha la pretesa di offrire soluzioni, si ha però l’ambizione di dare al lettore gli strumenti necessari non solo per condividere le scelte interpretative, ma anche per approfondirle e per crearne un momento di riflessione.

CAPITOLO PRIMO

L'insegnamento della religione cattolica nella scuola italiana

SOMMARIO: – 1. Dalla legge Casati alla riforma Gentile – 2. Il concordato del 1929 – 3. Laicità dello Stato e insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche – 3.1. La sentenza n. 203/1989 della Corte Costituzionale – 3.2. La questione dei simboli religiosi – 4. Gli accordi di Villa Madama – 4.1. Le intese paraconcordatarie del 1985 e del 1990 – 4.2. Il diritto di avvalersi o meno dell'IRC e l'ora alternativa.

1. Dalla legge Casati alla riforma Gentile.

La questione dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche non è un “problema” nuovo, infatti, contrariamente a quello che molti pensano, la religione entrava nelle scuole pubbliche italiane ben prima del concordato del 1929, ovvero con la legge Casati del 1859 e, come il suo *iter* dimostra, tante sono state le opinioni che da quel momento si sono susseguite e che brevemente si cercherà qui di schematizzare.

La Legge Casati, dal nome del Conte Gabrio Casati ministro della Pubblica Istruzione nel governo del generale La Marmora, viene promulgata il 13 novembre 1859. Pensata ed elaborata per lo Stato sabauda, impegnato nella Seconda guerra d'indipendenza, la Legge Casati sarà estesa nel 1861 al neonato Regno d'Italia¹.

In modo organico la Legge Casati delineava la fisionomia della scuola italiana suddividendola in tre rami. In essa si affermava: «La pubblica istruzione si divide in tre rami, al primo dei quali appartiene l'istruzione superiore; al secondo l'istruzione secondaria classica; al terzo la tecnica e la primaria». Per quanto attiene al tema dell'istruzione religiosa, essa era prevista per l'istruzione secondaria classica ed era garantita «da un Direttore spirituale nominato dal Ministero della Pubblica Istruzione». La legge Casati stabiliva che le scuole elementari dipendevano dall'autorità ecclesiastica per quello che riguardava l'insegnamento e gli esami di religione e che nelle scuole magistrali la religione e il conseguente esame erano obbligatori in quanto questa avrebbe dovuto abilitare i maestri all'insegnamento compreso quello religioso. La valutazione era prevista «alla fine di ogni semestre [...] – con – un esame pubblico, nel quale gli allievi saranno interrogati ciascuno sopra le materie insegnate nella propria classe». Per l'insegnamento religioso la valutazione veniva demandata al Parroco che «esaminerà gli allievi di queste scuole sopra l'istruzione religiosa». Gli acattolici erano esclusi

¹ ANTONELLO FAMÀ, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche: un lungo cammino*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, Rivista telematica (<https://www.olir.it>), 2004, p. 1.

dall'iscrizione a tali istituti perché non avrebbero potuto impartire l'insegnamento della religione².

Un anno dopo, col Regolamento del 15 settembre 1860 viene introdotta la possibilità dell'esonero dalla frequenza e dagli esami di religione, il padre, per gli alunni, doveva fare un'esplicita richiesta scritta, nella quale dichiarava di provvedere personalmente all'educazione religiosa del figlio. Un radicale cambiamento si ebbe poi con la Legge Coppino del 15 luglio 1877 e con il Regolamento approvato con i R.D. del 21 giugno 1883 con i quali l'insegnamento della religione veniva escluso dalle scuole secondarie e veniva abolita la figura del direttore spirituale. Nelle scuole elementari, con successivi Regolamenti, l'insegnamento della religione venne mantenuto per gli alunni le cui famiglie lo richiedevano³. A tale proposito afferma Carlo Cardia: «In questo modo, il conflitto con la Chiesa non giunse mai al punto di crisi che si sarebbe determinato con l'attuazione integrale, più volte richiesta e auspicata, del modello separatista. La istruzione elementare, in effetti, divenuta obbligatoria con L. 3968/1877, costituiva nel periodo liberale l'unico strumento formativo di massa per le nuove generazioni, e la Chiesa cattolica poteva ritenere soddisfatta la propria esigenza fondamentale di mantenere un rapporto organico con la struttura più importante dell'istruzione pubblica. Peraltro, alcune correnti del pensiero liberale non intendevano il mantenimento dell'insegnamento religioso nella

² FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli editore, Bologna, 2020, p. 11.

³ MICHELE MADONNA, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, Libellula edizioni, Milano, 2017.

scuola primaria come mera concessione alla Chiesa, ma erano propense a valutare l'utilità che l'educazione religiosa, nella formazione dell'infanzia, rivestiva ai fini morali e di educazione civica. In ogni caso, l'ordinamento italiano conobbe nel periodo liberale [...] la prima sperimentazione della facoltatività dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche...»⁴.

Dopo la svolta del 1922 con la mutata situazione politica saranno rilevanti i cambiamenti introdotti nel sistema scolastico già a cominciare dal 1923 con la riforma Gentile che sarà tradotta in legge nel R.D. n. 2185 del 1 ottobre 1923.

Nei riguardi della religione gli studiosi del tempo ne affermavano la sua funzione morale e conoscitiva, definita come insostituibile per la prima fase di apprendimento e di conoscenza del mondo per le nuove generazioni, ne consegue che l'insegnamento religioso sarà reintrodotta nella scuola elementare attraverso "ore speciali" di religione cattolica ma, in particolare dando alla religione un posto notevole in molti insegnamenti. A titolo esemplificativo, l'Ordinanza ministeriale dell'11 novembre 1923 prevedeva l'inserimento di canti religiosi nel programma di canto, l'esaltazione degli eroi della fede nel programma di Italiano. Con la famosa formula «a fondamento e coronamento» la riforma Gentile introduceva l'insegnamento della «dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica» nelle scuole elementari pubbliche e si sarebbe attivato tale insegnamento utilizzando

⁴ CARLO CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 291.

insegnanti ritenuti idonei dall'autorità ecclesiastica competente. L'insegnamento religioso veniva inoltre introdotto nelle scuole e istituti magistrali in quanto avevano il compito di formare gli insegnanti della scuola elementare⁵.

La Chiesa e il movimento cattolico e tutta la politica cattolica in generale, almeno fino al 1898, si muove su questo piano: da una parte essa continua a rifiutare lo Stato liberale (e quindi la libertà d'insegnamento che rientra tra i principi sostenuti dallo Stato liberale) che, per quanto riguarda l'Italia, aveva l'altro gravissimo torto di essere sorto sulla soppressione del potere temporale della Chiesa; dall'altra parte essa si inserisce negli spazi che il medesimo Stato liberale concede per salvare il salvabile e allontanare il processo di laicizzazione delle istituzioni e la progressiva esclusione dei cattolici dalle importanti posizioni che, fino ad allora, avevano occupato nella società.

La prima fase si apre con il primo congresso dell'Opera dei Congressi⁶ nel 1874 ed è caratterizzata, accolta l'ipotesi della libertà d'insegnamento, dalla richiesta, sebbene ancora generica, di garanzie legislative per il suo esercizio. La seconda fase si identifica invece con

⁵ Cfr. ANTONELLO FAMÀ, *op. cit.*, p. 3.

⁶ L'Opera dei congressi, sorta nel 1874, fu la prima organizzazione dei cattolici militanti italiani, discuteva periodicamente i problemi più importanti per il movimento cattolico ed ebbe il compito di riunire i cattolici e le associazioni cattoliche in Italia nell'azione per la difesa dei diritti della Santa Sede e degli interessi religiosi e sociali degli Italiani, conformemente ai dettati dei pontefici e sotto la scorta dell'episcopato e del clero. Si organizzò in comitati parrocchiali, diocesani e regionali; vi aderivano la Federazione Universitaria Cattolica Italiana (FUCI) e le associazioni religiose di carattere sociale: Società di mutuo soccorso, Casse rurali, Società per la libertà dell'insegnamento religioso.

la impegnatissima battaglia sostenuta a partire dal 1919 dal partito popolare di don Sturzo per ottenere, con l'introduzione degli esami di Stato, l'effettiva parità di condizioni tra studenti di scuole pubbliche e di scuole private e si conclude con la riforma Gentile che accoglierà, sia pure con motivazioni più complesse, la richiesta dei popolari. Una terza fase in fine si apre nel 1945, dopo la caduta del fascismo, quando la democrazia cristiana inizia a battersi perché la scuola libera paritaria sia sussidiata dallo Stato, sostenendo tale richiesta nei dibattiti dell'Assemblea costituente⁷.

In tale contesto non stupisce che negli ultimi decenni dell'Ottocento i cattolici, i quali sul piano generale avevano peraltro adottato una linea di ferma opposizione alle istituzioni dello Stato nazionale liberale, reclamassero a gran voce l'approvazione di una legge che riconoscesse la libertà d'insegnamento senza più alcuna restrizione. In occasione del discorso rivolto il 6 gennaio 1875 alla "Gioventù cattolica", Pio IX testualmente affermava: «E quando dico di reclamare la libertà d'insegnamento, la reclamo, non come un principio che non ammetto, ma come una vera necessità»⁸.

Alla luce di questa impostazione, che pure costituiva un notevole passo avanti rispetto a certe precedenti chiusure, è allora più facile collocare nella prospettiva storica le battaglie scolastiche che, in fedeltà alle linee tracciate dall'autorità ecclesiastica, i cattolici andarono

⁷ Cfr. LUIGI AMBROSOLI, *Cattolici e libertà d'insegnamento*, in *Cattolici e Scuola*, (a cura di U. Curi), Arsenale Editrice, Venezia, 1984.

⁸ La dichiarazione di Pio IX può essere letta in *Insegnamenti Pontifici*, vol. III: *L'educazione*, Edizioni Paoline, Roma, 1957, p. 60.

promuovendo. In concreto essi cercarono di sollecitare l'introduzione di un sistema scolastico che offrisse ai cittadini la effettiva possibilità di far frequentare ai propri figli le scuole meglio rispondenti alla loro concezione della vita. Il mondo cattolico restò sostanzialmente ancorato alla convinzione che solo la Chiesa costituiva il luogo e la fonte per l'autentica educazione delle future generazioni⁹.

Nella loro battaglia volta a creare nuovi spazi per l'azione educativa delle famiglie e della comunità cristiana, i cattolici non poterono evitare di alimentare il sospetto e l'ostilità da parte dei loro avversari nei confronti dell'ipotesi di un rafforzamento dell'insegnamento libero, poiché appariva chiaro che essi perseguivano la libertà di insegnamento con l'obiettivo di dare vita a istituzioni proprie in alternativa a quelle dello Stato. In questa strategia si collocano varie iniziative. Nel 1890 il congresso cattolico di Lodi approva la fondazione della Pia opera per la conservazione della fede nelle scuole d'Italia con la finalità principale di "fondare e aiutare le scuole cattoliche private" ma anche con quella di combattere la laicizzazione della scuola pubblica. Il programma dell'Opera era soprattutto dettato dalla volontà di resistere alla tendenza, in atto ancora in quegli anni nella politica liberale, ad eliminare qualsiasi influenza confessionale sull'istruzione pubblica¹⁰.

Altra iniziativa significativa fu la fondazione, tra il 1893 e il 1894, della Lega degli insegnanti cattolici italiani, con sede a Brescia: in un

⁹ LUIGI AMBROSOLI, *op. cit.*

¹⁰ CARLO CARDIA, *op. cit.*, p. 293.

primo tempo essa avrebbe dovuto raccogliere gli insegnanti privati cattolici affinché potessero comunicarsi le loro idee e le loro proposte ma ben presto il terreno fu allargato a tutti gli insegnanti cattolici, di entrambi i sessi, pubblici e privati, religiosi e laici con la finalità principale di "rifare cattolico l'insegnamento e la scuola" ma anche con quella, non meno valida ed importante per ottenere numerose adesioni, di tutelare gli interessi morali e giuridici della categoria. Quando poi, all'inizio del secolo, nacque l'Unione magistrale italiana egemonizzata da radicali e socialisti, i cattolici diedero maggiore efficacia alla loro esigenza organizzativa fondando, nel 1906, l'Associazione magistrale italiana "Niccolò Tommaseo" e partecipando attraverso ad essa alle elezioni per la designazione dei rappresentanti degli insegnanti elementari in organi ministeriali riportando notevoli successi¹¹.

Un'altra forma d'intervento attuata dall'organizzazione cattolica e diretta, anche in questo caso, agli insegnanti elementari, fu l'offerta di suggerimenti didattici per lo svolgimento delle lezioni tali da rendere più agevole il compito dei maestri, proponendo loro del materiale già elaborato avente il requisito, inoltre, di essere ineccepibile dal punto di vista confessionale e mettendo la religione sempre in primo piano¹². Proprio a tale scopo nel 1893, infatti, fu fondata "Scuola italiana moderna", settimanale di "pedagogia, didattica e letteratura", dedicato all'insegnamento primario e destinato a lunghissima vita. Non certo per

¹¹ SALVATORE BERLINGÒ, *Motivi e prospettive di una "scelta": a proposito dell'insegnamento "facoltativo" della religione*, in *Rivista giuridica della scuola*, I, Milano, 1986.

¹² ANNA TALAMANCA, *op. cit.*

puro caso il numero del 14 ottobre 1947 di "La Civiltà Cattolica", dedicherà ben dodici pagine "Nel 50° anniversario della morte di Giuseppe Tovini", appunto fondatore della "Scuola Italiana Moderna", come completamento del periodico "Scienza e Fede"¹³.

2. Il concordato del 1929.

L'11 febbraio 1929 nel palazzo del Laterano a Roma veniva sottoscritto il Concordato fra lo Stato Italiano e la Santa Sede, inserito successivamente nella Legge 27 Maggio 1929, n. 810. A fare da protagonista per quel che riguarda l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche è l'art. 36 che disciplinava l'insegnamento della religione nella scuola pubblica¹⁴.

¹³ ANDREA ODDONE S.J., *Nel 50° anniversario della morte di Giuseppe Tovini*, in "La Civiltà Cattolica", a. 98°, vol. IV., 1947.

¹⁴ Art. 36: 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. Tale insegnamento sarà dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti e 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. La revoca del certificato da parte dell'ordinario priva senz'altro l'insegnante della capacità di insegnare. Pel detto insegnamento religioso nelle scuole pubbliche non saranno adottati che i libri di testo approvati dalla autorità ecclesiastica." (Legge 27 maggio 1929, n. 810).