La condizione degli insegnanti di religione e la "foglia di fico" della laicità dello Stato.

di Andrea Guazzarotti*

(9 giugno 2002)

La questione dei docenti di religione può suscitare reazioni contrastanti. Difendere la loro esigenza di autonomia dalle autorità ecclesiastiche, o giudicare la loro pretesa di eguaglianza rispetto agli altri docenti pubblici come una richiesta sfacciata ("botte piena e moglie ubriaca", secondo il Prof. Fusaro)? Come si fa a conciliare, non dico la laicità, ma la più elementare eguaglianza, con un meccanismo che così chiaramente discrimina i cittadini nell'accesso ai pubblici impieghi?

Ma guardiamo a ciò che già accade. È forse più giustificabile, più rassicurante per chi difende la laicità dello Stato? O non si tratta solo di nascondere dietro l'apparenza degli "incarichi annuali" una prassi di privilegio e di giurisdizionalismo imbarazzante, che rende i soli insegnanti in questione le "vittime" del compromesso tra Stato e Chiesa? Il primo può perseverare nell'ambiguità di impartire una materia "soggettivamente facoltativa" ma "oggettivamente obbligatoria", la quale, al pari dei docenti che la insegnano, non sta né dentro né fuori la scuola pubblica e le sue finalità. La seconda può invocare la "pari dignità culturale" della materia, continuando a mantenere i docenti in una condizione di controllo incondizionato, che fa a pugni con i prerequisiti di quella "dignità".

Leggendo le (condivisibili) critiche del Prof. Fusaro, sembra che le forze politiche in Parlamento, assieme ai diretti interessati e ai loro rappresentanti sindacali, siano i principali responsabili di una riforma così poco progressista. Dalla replica del Prof. Ceccanti, invece, si trae l'impressione che Concordato e Intesa siano dati ormai inoppugnabili, contro cui nessuno può più cimentarsi. Vorrei, a tal proposito, provare a ricordare un paio di dati, al fine di arricchire di un ulteriore punto prospettico la visione del problema. Partendo a ritroso, il primo dato vale a smentire la suggestione dell'intangibilità (almeno) dell'Intesa. Il Legislatore e lo stesso Ministero della P.I., infatti, hanno in più di un'occasione smentito le scelte operate nell'Intesa: attribuendo direttamente agli studenti della scuola secondaria superiore il diritto di scegliere l'i.r.c.; stabilendo che l'iscrizione alla scuola media superiore debba avvenire ogni anno, e con essa la scelta *personale* dell'i.r.c., superando così il dettato dell'Intesa, che disponeva la conferma implicita per gli anni successivi (l. n. 281/1986); indicando che, per le scuole elementari e materne, l'i.r.c. si collochi all'inizio e alla fine dell'orario scolastico, al fine di non ostacolare la libertà dei "non avvalentisi" (circ. min. n. 128 e 129 del 3 maggio 1986); superando la possibilità dell'insegnamento "frazionato" per la scuola materna, che ostacolava anch'esso la scelta dei non avvalentisi (modifica dell'Intesa del 1990). Quanto all'intangibilità del Concordato, non è inutile ricordare che la Corte costituzionale considerò quest'ultimo sindacabile, sia pure rispetto ai soli "principi costituzionali supremi" (sent. 30/1971). Ora, a parte la criticabilità del *self-restraint* dei "principi supremi", un caso come quello del ruolo degli insegnanti di religione dovrebbe stimolare una critica approfondita allo stesso Concordato, che simile esito determina, o almeno giustifica. Il nostro caso, in altre parole, rappresenta un'occasione per rimettere in discussione la costituzionalità delle norme concordatarie sull'i.r.c., occasione che non dovrebbe essere sprecata solo perché l'intervento censorio della Corte costituzionale (e magari delle Corti europee) appare altamente improbabile.

Vengo, così, al secondo dato, quello della doverosa critica alla giurisprudenza costituzionale, per integrare quella contro l'opportunismo di politici e sindacati. Come avevo già avuto modo di scrivere, la Corte si è lasciata sfuggire la possibilità di dare una risposta "cartesiana" ai problemi di cui ci troviamo a dibattere (*L'insostenibile precarietà dell'insegnante di religione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 3034 s.). Ossia la possibilità di stabilire che:

- l'insegnamento di religione, in quanto insegnamento confessionale, *non rientra* tra le finalità della scuola, trattandosi solo di una "misura positiva" di garanzia della libertà religiosa di genitori e alunni cattolici, per i quali si è pretesa e ottenuta l'istruzione religiosa anche *nella* scuola pubblica;

- il docente di religione è nella scuola non per svolgere, al pari degli altri insegnanti, la funzione pubblica dell'istruzione, bensì per soddisfare il "bisogno religioso" di chi si trova entro la scuola;

- lo Stato, perciò, non è affatto tenuto ad equiparare l'insegnante di religione agli altri insegnanti, perché la presenza di

quello nella scuola si fonda su una *ratio* differente. Alla luce della tutela della libertà religiosa "positiva" di genitori e alunni, è del tutto coerente che prevalga la *confessionalità*, e con essa la *precarietà*, di tali docenti, anziché la loro stabilità e indipendenza, perché queste si legano piuttosto alla funzione dell'insegnante ordinario.

Simile ricostruzione può ricondursi a quelle stesse affermazioni della Corte, secondo la quale lo Stato laico, «si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini», per cui, in una «*logica strumentale*... accoglie e garantisce l'autodeterminazione dei cittadini, mediante il riconoscimento di un diritto soggettivo se avvalersi o non avvalersi del predisposto insegnamento di religione cattolica» (sent. n. 203/89). Da ciò consegue che l'i.r.c. non rientra in senso proprio tra le finalità della scuola (a differenza di quanto affermato dal Consiglio di Stato, n. 1006/1988) e che l'inciso concordatario secondo cui esso sarà assicurato «nel quadro delle finalità della scuola» significa semplicemente che sarà impartito «con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche» (sent. n. 203/89, punto 7 del *considerato in diritto*).

Questa, purtroppo, è solo la metà "laica" della giurisprudenza costituzionale; l'altra metà ha considerato rientrante nella discrezionalità del legislatore inserire nell'orario scolastico la materia dell'insegnamento di religione (cfr. le sentt. nn. 13/1991 e 290/92). Per cui, proprio perché il legislatore non la considera extracurricolare, essa deve rientrare tra le finalità della scuola. Il modo con cui la Corte si è liberata delle questioni sul collocamento orario («inconvenienti di fatto... privi di rilievo costituzionale... [attinenti] alla organizzazione didattica della scuola, e [versanti] interamente in profili amministrativi») è criticabilissimo, e tuttavia risulta siano pochi quelli che l'hanno criticato. La natura compromissoria della giurisprudenza della Corte costituzionale è tutta racchiusa nel tentativo (non riuscito) di conciliare un insegnamento confessionale in base a presupposti culturali e pluralistici (il *genus* "valore della cultura religiosa" non può, come dice la Corte, essere omogeneo alla *species* "principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano", *species* configurata dalla stessa Corte come «propost(a) di sostanziale adesione ad una dottrina»: sent. n. 203/89). Più in generale, il limite di prospettiva in cui si è collocata fin dall'inizio la Corte consiste nell'aver affrontato il complesso rapporto tra insegnamento religioso e principio di laicità dello Stato con esclusivo riguardo al contingente aspetto della libertà di coscienza dei non avvalentisi. Quando, evidentemente, non basta che lo Stato, per potersi definire "laico", assicuri ai cittadini il diritto di rifiutare un insegnamento *confessionale* assunto *in proprio*.

La parte forse più ambigua della famosa sentenza n. 203/89 è quella secondo cui non sarebbe possibile rendere equivalenti e alternativi l'i.r.c. e un altro impegno scolastico, «per non condizionare dall'esterno della coscienza individuale l'esercizio di una libertà costituzionale, come quella religiosa». Se l'affermazione appare condivisibile, nei limiti in cui si dirige contro la previsione di obblighi alternativi all'i.r.c., essa vale quasi a vietare che lo Stato entri in concorrenza con la Chiesa, e possa offrire alternative "serie" per i non avvalentisi. Che, a mio avviso, è l'unico modo per rendere effettiva una scelta, una volta che l'i.r.c. (assieme ai suoi insegnanti) venga collocato "entro" la scuola e le sue finalità (esso non è, a differenza degli insegnamenti proposti dalle confessioni religiose di minoranza nelle intese, una materia oggettivamente facoltativa; i docenti che la impartiscono fanno parte della componente docente con gli stessi diritti e doveri degli altri docenti...). Quell'ambiguità la si legge meglio se si guarda a un'altra decisione di rigetto della Corte, ampiamente insoddisfacente quanto a motivazione. La prima questione di legittimità sulla normativa dell'i.r.c., infatti, verteva proprio sull'insufficiente organizzazione delle attività "alternative" all'insegnamento della religione cattolica (per il giudice *a quo* la deficitaria organizzazione di alternative influisce sulla libertà di scelta: «l'opzione non ha come termine alternativo un'attività nota e definita, con contenuto culturale e formativo, organizzata adeguatamente»: Trib. Milano, ord. 23 giugno 1987, in *Foro it.*, 1987, I, 2495 ss.). Ma, con semplice ordinanza di manifesta infondatezza, la questione veniva liquidata poiché involgeva «l'apprezzamento di situazione contingente non consentito nel giudizio di legittimità costituzionale» (ord. n. 914/1988).

Ora, io non conosco i dati che fanno dire al Prof. Fusaro che, da un anno all'altro, da una scuola all'altra, possono esserci mutamenti massicci delle scelte sull'i.r.c., che renderebbero nullafacente questo o quel professore di religione. Ma, a parte la lettera (superabile) dell'Intesa, per cui le classi non possono essere formate raggruppando alunni avvalentisi o non avvalentisi (e dunque anche un solo alunno impone la presenza dell'insegnante di religione), è proprio l'assoluta assenza di "concorrenza" con l'i.r.c. che rende simile ipotesi altamente improbabile. Nella elevata probabilità che lo Stato perseveri in questa politica non concorrenziale, proviamo a immaginare da dove potrà venire la concorrenza. Sebbene in modo del tutto impreciso, so che una parte degli stessi insegnanti di religione sta da tempo spingendo per l'introduzione di un insegnamento davvero "culturale" della religione, ossia della storia e sociologia delle religioni. Cercando di trarre qualcosa di positivo dalla riforma in commento, ipotizzo che la stabilizzazione degli insegnanti di religione porterà i più "volonterosi" a sganciarsi dal controllo dei vertici ecclesiastici. Ipotizzo ancora che ciò li esporrà al rischio di perdere l'idoneità canonica. Infine, a dover fruire del salvagente della mobilità. È qui che potrebbe nascere qualcosa in grado di sbloccare il sistema. Gli insegnanti "eretici" potrebbero essere impiegati proprio

nelle materie c.d. "alternative", per corsi di religione "secolarizzati" (nel sistema "gemello" spagnolo, la materia alternativa di "etica", in assenza di personale statale qualificato, veniva originariamente impartita dai sacerdoti "spretati"). Ma, affinché ciò sia ipotizzabile, occorre fissare dei paletti certi a livello costituzionale. Dando per approvato il "peggio" della riforma in itinere (la norma che, appunto, permetterebbe ai docenti di religione di fruire della mobilità interna), va sostenuta con forza l'obiezione del Prof. Fusaro: l'introduzione surrettizia di un canale privilegiato e confessionale di impiegati pubblici è *assolutamente contraria* al principio di non discriminazione per motivi religiosi. Ma, anche cercando argomenti meno frontali, si potrebbe innanzi tutto richiamare la Corte a un suo stesso precedente: il punto della sentenza n. 353/1999 in cui si afferma che l'equiparazione (ai fini dell'accesso ai concorsi riservati) tra docenti precari "comuni" e precari dell'i.r.c. è inammissibile, nella misura in cui l'insegnamento svolto dai primi «ha... riguardo a classi di concorso affini, per le quali lo stesso titolo di studio, in base al quale si è prestato il servizio, dà accesso ad entrambe le classi considerate, sicché l'insegnamento basato su quel titolo consente di maturare una esperienza didattica specifica, ma comune alle classi stesse. (...) A questa situazione non è assimilabile quella degli insegnanti di religione, il cui servizio è prestato sulla base di speciali profili di qualificazione professionale (determinati con l'intesa tra autorità scolastica e Conferenza episcopale italiana...), i quali, di per sé, non costituiscono titolo di accesso ad altri insegnamenti». Se ciò era valido prima, dovrebbe continuare a esserlo dopo la riforma: anche se un docente di religione avesse la laurea in lettere o in filosofia, la sua situazione resta *non assimilabile* a quella di un altro docente che passa a insegnare una materia "affine". Ma, se la materia *affine* non c'è già, la si potrà "creare" in quel limbo di materie non identificate che sono le alternative all'i.r.c. Ciò, da un lato, dietro la spinta degli stessi docenti di religione che promuovono l'insegnamento "neutrale" della religione, da un altro lato, in forza dell'esigenza (costituzionale?) di garantire stabilità a dei docenti non più "incaricati annuali", bensì assunti a tempo indeterminato. Perché, anche se la regola della mobilità fruibile *ad libitum* appare irragionevole, una norma di "garanzia" degli insegnanti rispetto al venir meno dell'idoneità canonica sembra necessaria. Si pensi all'ipotesi, non tanto della revoca immotivata (come nel caso citato dal Prof. Fusaro), bensì di una revoca vescovile fondata sull'esercizio di facoltà che, per il diritto statale, sono diritti non solo garantiti ma anche "favoriti". Lo stato di gravidanza dell'insegnante di religione non coniugata può, per la Chiesa, insindacabilmente costituire revoca dell'idoneità, ma non dovrebbe poter determinare, da parte dello Stato, alcuna incisione nella sfera dei diritti patrimoniali e lavorativi dell'interessata (cfr. la decisione della C. app. Firenze, 29.11.2000, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, I, 288 ss., che, non senza livore per la categoria dei docenti di religione, nega ogni possibile tutela all'insegnante, revocata dopo nove anni di ininterrotto insegnamento). Se è vero che la Repubblica italiana *protegge e favorisce la maternità* (art. 31 Cost.), come è possibile che il giudice si rifiuti almeno di sollevare la questione di costituzionalità rispetto a un così chiaro conflitto di beni e interessi costituzionali?! Dire che il docente era consapevole fin dall'inizio della sua condizione "di sudditanza" al vescovo non risolve la questione del conflitto di lealtà (per lo Stato, filiazione "naturale" e relativa maternità non sono più meri inconvenienti cui occorre prestare eventualmente assistenza, bensì dei diritti fondati su scelte incoercibili).

Sicuramente la riforma che si annuncia va molto al di là delle esigenze di tutela di casi "limite" come quello appena riportato. Ma mi sembra altrettanto chiaro che l'attuale sistema, nella sua malcelata ipocrisia di una materia con "pari dignità culturale" e docenti con "pari diritti e doveri", non sembra proprio un baluardo da difendere della laicità dello Stato. Piuttosto una "foglia di fico" della laicità.

* assegnista di ricerca presso il dipartimento di diritto pubblico e teoria del Governo - Università di Macerata