

## La libertà di insegnamento nel rapporto tra scuola pubblica e privata oggi: problematiche costituzionali, diritti multiculturali e multiconfessionali

di Luca Pedullà \*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Evoluzione del sistema "centralizzato" scolastico e sua crisi nella prospettiva multi-confessionale - 3. La libertà d'insegnamento tra scuola pubblica e privata: principi diversi e punti di contatto - 4. Stati europei e istituzioni culturali private - 5. Scuole confessionali: distinzione tra università cattoliche ed università ecclesiastiche - 6. L'Autonomia delle istituzioni scolastiche quale garanzia della libertà d'insegnamento e del pluralismo culturale - 7. L'apertura di scuole confessionali di culto islamico in Italia ed il problema dell'ordine pubblico - 8. Istruzione, religione, multiculturalismo alla luce degli ultimi accadimenti.

1. I notevoli flussi migratori, che coinvolgono sempre più i Paesi dell'Europa, inducono a ripensare tutti quegli spazi e quelle strutture, religiose ed educative, dove quotidianamente si svolge la vita di comunità.

Il primo, naturale, luogo dove le differenze coesistono e dove possono "sperimentarsi" le evoluzioni che investono le società, è certamente la scuola, esemplare metro di lettura per la comprensione dell'altro[1].

L'evoluzione cui la società è sottoposta offre lo spunto sia per analizzare e, se del caso, ripensare il rapporto fra scuola pubblica e scuola privata - indagando se esse debbano necessariamente essere considerate contrapposte o se, piuttosto, attese le loro precipue caratteristiche, possano completarsi a vicenda - sia per verificare la tendenza degli Stati europei circa le istituzioni scolastiche ed universitarie private. All'interno di tali ambiti, non è possibile, altresì, trascurare l'evoluzione interpretativa di quei principi fondamentali rientranti nella sfera scolastica: un esempio per tutti, la libertà d'insegnamento del docente all'interno della scuola pubblica e privata, ed in particolare in quella confessionale.

Di recente, la sentenza del Consiglio di Stato n. 1762/2005 sul c.d. "caso Lombardi Vallauri" ha riproposto la *vexata quaestio* sul conflitto che può venirsi a creare tra la suddetta libertà d'insegnamento del docente e la libertà dell'istituzione universitaria privata, a poter realizzare sempre i propri fini istituzionali, nominando e revocando in qualunque momento i propri docenti.

2. Scuola pubblica e privata possono legittimamente coesistere. Com'è noto, l'Assemblea Costituente, con l'approvazione dell'art.33Cost., ha definitivamente abbandonato l'idea del "monopolio" dell'istruzione in favore dello Stato, legittimando così il venire in essere di università private, non solo laiche ma anche ideologicamente caratterizzate. La nostra Costituzione repubblicana, pluralista, è aperta alle esigenze culturali di carattere religioso dei cittadini ed il principio costituzionale di laicità dello Stato fa sì che quest'ultimo abbandoni l'aspirazione ad un monopolio culturale e rinunci a trasmettere un proprio messaggio ideologicamente orientato[2].

Per secoli, lo Stato è sembrato disinteressarsi dell'educazione scolastica; solo dal periodo statutario in poi emerge significativamente la volontà dello Stato di provvedere all'istruzione scolastica[3] e di "laicizzarla": si pensi all'istituzione del Ministero della Pubblica Istruzione, alla c.d. "legge Boncompagni"[4] ed alla legge Casati[5].

Con la legge Boncompagni[6], per la prima volta, l'istruzione è stata divisa in tre gradi: universitario, classico, tecnico o speciale, primario e popolare, tutti posti sotto la tutela pedagogica ed amministrativa del Ministero della P.I., che subentrava al controllo dei Gesuiti.

Questa legge rappresenta il primo tentativo radicale di laicizzazione dell'ordinamento scolastico, estendendo il controllo del governo anche alla scuola privata ed a quelle ecclesiastiche. Ma malgrado ciò le innovazioni pedagogiche risultarono blande, si centralizzò soltanto il controllo governativo e l'insegnamento della religione rimase garantito dalla presenza nelle scuole di un direttore spirituale nominato dal Vescovo.

La legge Casati, poi, ribadisce il centralismo, già espresso dalla legge Boncompagni, e la dipendenza diretta dal consiglio della Pubblica Istruzione, nominato direttamente dal Ministro.

Era tipico di quel tempo confrontarsi il meno possibile con le realtà così diverse di un'Italia appena riunita, alla ricerca di

modelli istituzionali cui riferirsi. Questo fattore ha creato non pochi ritardi - differenze di cultura e linguistiche da Regione a Regione - soprattutto nel momento in cui il modello dell'ordinamento scolastico elaborato in Piemonte venne esteso ad altre Regioni quali la Lombardia, la Toscana, le Marche ed il regno delle due Sicilie.

L'impianto didattico voluto dalla legge Casati, "svalutava" la scuola di base ed esaltava quella secondaria, classica ed universitaria. Si rifaceva ad un modello fortemente centralizzato che eliminava qualsiasi attività non prevista dai programmi ministeriali.

L'università dell'epoca, cui si accedeva soltanto provenendo da studi secondari classici, era rivolta alla formazione dei futuri dirigenti delle carriere, tanto pubbliche quanto private. Le facoltà erano cinque: teologia, intesa quale retaggio della cultura gesuita *ante legem* Casati, giurisprudenza, medicina, lettere e filosofia, scienze. Nonostante l'asserita autonomia delle università - riconosciuta dal fatto che quest'ultima dipendeva direttamente dal Consiglio Superiore della P.I. e non dai Regi Provveditorati, come invece avveniva per gli altri ordini e gradi - i docenti universitari potevano essere destituiti qualora non avessero atteso a precisi atti che potessero onorare il loro ufficio e per avere con il loro insegnamento attentato alla costituzione civile dello stato e della morale religiosa, o per essere stati insubordinati dinanzi ai regolamenti accademici.

All'inizio del 1900, l'aumento della domanda scolastica, ha portato al reclutamento del personale docente[7] ed a formalizzare il principio della scuola "dell'obbligo" fino a dodici anni[8], con consequenziale bilancio dell'istruzione pubblica direttamente a carico dello Stato, giungendo, infine, alla gestione da parte dello Stato dell'insegnamento elementare[9]. L'istruzione nelle scuole private, specie in quelle c.d. "paterne"[10], invece, avveniva senza oneri per lo Stato.

L'approvazione della Carta Costituzionale ha palesato definitivamente l'assoluta importanza della funzione scolastica, elencando i compiti che lo Stato doveva svolgere al fine di garantire e valorizzare il sistema d'istruzione: lo "sviluppo della cultura" e della "ricerca scientifica" (art. 9); le "norme generali sull'istruzione" e sulla istituzione "delle scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, 2° comma); la disciplina sugli esami di Stato e di abilitazione all'esercizio professionale (art. 33, 5° comma); l'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, 2° comma); il diritto all'istruzione degli studenti "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" economici (art. 34, 3° comma); l'educazione e l'avviamento professionale degli inabili e dei minorati (art. 38, 3° comma).

Siffatti diritti all'istruzione, formulati per i cittadini, sarebbero rimasti meramente programmatici se non fossero stati pensati e voluti in relazione ai diritti di libertà delle istituzioni scolastiche, sanciti essenzialmente nell'art. 33 Cost. come, ad esempio, il principio di libertà di insegnamento dell'arte e delle scienze (art. 33, 1° comma); il diritto per enti e privati di istituire scuole ed istituti di educazione, senza alcun onere per lo Stato (art. 33, 3° comma), nonché l'autonomia dell'Università (art. 33, u.c.).

Le disposizioni costituzionali sull'istruzione scolastica sono state il frutto del compromesso tra le forze politiche laicali e quelle confessionali, incentrandosi essenzialmente sui rapporti che dovevano coesistere tra la scuola pubblica e quella privata. Tuttavia, sono rimaste alla finestra problematiche assai rilevanti, che ormai oggi si rendono ineludibili, come il ripensamento del modello ministeriale quale forma di amministrazione della scuola e l'istruzione degli stranieri, specie se di diverso sentire religioso, residenti in Italia e che si trovano a doversi inserire in un sistema scolastico assai omogeneo e poco orientato al riconoscimento delle differenze[11].

L'inizio dell'iter legislativo volto a decentrare i servizi dell'amministrazione dell'università può ravvisarsi con l'emanazione delle leggi n. 304/1961 e n. 1264/1961. I successivi interventi legislativi, ed in particolare quello compiuto verso la fine degli anni '70, tramite il conferimento di prerogative alle singole istituzioni scolastiche, ai Provveditorati ed alle Sovrintendenze e verso i singoli enti territoriali e locali, testimoniano la volontà del legislatore di porre in essere un processo evolutivo in materia. Tuttavia, non si è mai proceduto al riconoscimento di una effettiva autonomia delle stesse istituzioni scolastiche.

Il sistema scolastico voluto dal Costituente era di tipo "accentrato", ritenuto maggiormente capace, rispetto a quello decentrato, di esaltare il criterio dell'eguaglianza nei confronti di tutti i suoi fruitori. Sotto tale aspetto, la scuola pubblica ha svolto una importante funzione di unificazione dell'Italia attraversata com'era da profonde fratture, ed è riuscita a formare una coscienza unitaria, un comune sentire, incrementando, indubbiamente, la crescita civile del Paese[12].

Un sistema, dunque, proteso culturalmente verso l'omogeneità dei suoi fruitori e tendente a scoraggiare i non simili, i

quali non potendo essere esclusi, venivano inseriti necessariamente nell'unidirezionale contesto culturale voluto dal Costituente.

Detto concetto di cultura "statalista" è, oggi, entrato in evidente crisi, specie se inquadrato nel più ampio contesto delle società multi-culturali, multi-etniche e multi-religiose: la nascita di queste società ha posto nuovi e gravi quesiti, talora concatenati tra loro. Emergono aspetti problematici che portano a ripensare le stesse norme costituzionali come, ad esempio, l'art. 34 Cost., primo comma, da intendere non più come norma rivolta "solo" a "tutti" i con-simili, bensì quale norma pluralistica e di reale apertura verso il dis-simile, così da evitare di accogliere esclusivamente coloro che accettano di condividere determinati valori e tradizioni.

L'apertura verso le variegata realtà culturali e confessionali, ha fatto sì che oggi venga posta sempre più insistentemente la problematica riguardante la possibilità concreta e pacifica di integrazione tra le dette realtà, nonché la questione riguardante tutti quei popoli - che non sono pochi - che rifiutano volontariamente di integrarsi con altri: questi ultimi costituendo una realtà a se stante. Al fondo si pone l'interrogativo se detto diritto all'integrazione spetti o meno solo a coloro che accettino di integrarsi.

Non si può più pretendere che la soluzione della questione si rinvenga esclusivamente nella Costituzione o in altre fonti normative, ma occorre ripensare il concetto di pluralismo culturale e ideologico, rifuggendo le norme meramente programmatiche.

Logica conseguenza è la necessaria coesistenza delle scuole pubbliche con scuole ed università private, confessionali, fondate su principi e presupposti diversi da quelli statali, che garantiscano a tutti la possibilità di scegliere in un clima di vero pluralismo. Per far ciò, le istituzioni culturali, tanto pubbliche quanto private, dovranno prevedere all'interno dei loro Statuti delle regole che garantiscano loro il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

**3.** Scuola pubblica e scuola privata, presentano sensibili diversità di principi e presupposti, in particolare con riferimento alle scuole private di tipo confessionale.

La scuola pubblica, per definizione, è informata a principi di neutralità, essendole precluso di assumere un indirizzo culturale specificamente orientato, e di laicità, rifuggendo dal fare distinzioni tra gli iscritti a motivo delle loro scelte religiose[13].

La scuola privata confessionale, invece, si ritrova ad includere al suo interno coloro che, riconoscendosi nei valori propugnati dall'istituzione scolastica e nel suo progetto ideologico - educativo, scelgono volontariamente di entrarvi a far parte.

Ciò comporta l'utilizzo di strumenti diversi per il raggiungimento delle finalità che le istituzioni scolastiche si prefiggono. In particolare, in quelle private di tipo confessionale assistiamo alla necessità di porre particolari limiti ad alcuni principi fondamentali. Sintomatica, con riferimento al principio della libertà d'insegnamento, è la posizione del docente che per insegnare in un istituto privato confessionale, deve uniformarsi ai programmi didattici stabiliti dalla scuola o dal Consiglio di facoltà ed ottenere il necessario nullaosta indicante il gradimento del docente da parte dell'autorità ecclesiastica.

Proprio di recente la questione è stata trattata dal Consiglio di Stato che decidendo sul "caso Lombardi Vallauri[14], ha fatto proprio il contenuto della sentenza n. 195/72 della Corte Costituzionale, riguardante il c.d. "caso Cordero", statuendo la legittimità della scelta compiuta dall'Università Cattolica del Sacro Cuore di non ammettere il docente all'insegnamento a causa del mancato rilascio del nulla osta: *"Ove l'ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell'opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale"*[15].

Il docente, così com'è libero di recedere dal rapporto di lavoro con l'Università, nel caso in cui non senta più di realizzarsi in essa, è libero di aderire col suo consenso alla chiamata da parte dell'Università. Dal rapporto di libera reciprocità, discende che anche l'autorità ecclesiastica deve essere libera di poter scegliere i propri docenti, così da raggiungere le finalità confessionali perseguite. Ragionando *a contrario*, ad essere gravemente compromessa sarebbe la libertà dell'Università confessionale - e, conseguentemente, dei cattolici - costretta a restare vincolata verso un docente che non ne condivideva più le fondamentali finalità: *"(...) il docente che accetta di insegnare in una università confessionale o ideologicamente caratterizzata lo fa per un atto di libero consenso, che implica l'adesione ai*

*principi e alle finalità cui quella istituzione scolastica è informata*"[16].

Nella scuola pubblica, invece, imperniata al principio di eguaglianza e di imparzialità, l'estromissione di un docente in base ad un atto amministrativo discrezionale, quale il nullaosta, non si potrebbe mai verificare, pena l'invalidazione dell'atto compiuto: ciò a diretta tutela del docente e del suo diritto di libertà di insegnamento. Tale libertà d'insegnamento, tutelata e salvaguardata pienamente nella scuola pubblica, si affievolisce nell'ambito delle istituzioni scolastiche private, in quanto gli scopi istituzionali - o economici, nel caso di scuole private non confessionali - ed il rispetto delle aspettative degli allievi e delle loro famiglie che hanno scelto quella scuola, o Università, in base ad un preciso sentire, fa sì che la libertà individuale nella scuola ceda il passo alla libertà della scuola ideologicamente caratterizzata.

La linea di demarcazione tra scuola pubblica e privata, oggi, diviene sempre più sottile se si considerano le valutazioni "strategiche" compiute dagli studenti nel momento in cui scelgono l'una anziché l'altra. Infatti, molti studenti scelgono le scuole private non perché diffidenti verso la scuola pubblica - dovendosi segnalare, però, il preoccupante sorgere di scuole "padane", apertamente diffidenti verso l'impostazione culturale del sistema statale - bensì perché ritengono queste ultime più accessibili per conseguire il titolo di studio: a fronte di ciò, vi è il pagamento di una retta, che se da un lato può ritenersi "giusto", stante che il privato non gode di contributi dovuti da parte dello Stato, alimentandosi essenzialmente con propri fondi[17], dall'altro crea una sperequazione, nel senso che chi non potrà permettersi il pagamento della retta non avrà possibilità alcuna di scelta e dovrà confluire obbligatoriamente nella scuola pubblica.

Come rilevato da un insigne Autore[18], nelle scuole confessionali vi sono allievi che vi si iscrivono non per motivi di sentire religioso ma "strategicamente", come ad esempio a motivo dell'esistenza di corsi non presenti nelle università statali o, per la fama di alcuni docenti o, più riduttivamente, al fine di ottenere un titolo di studio più "prestigioso"[19] e, quindi, maggiormente spendibile nel mondo del lavoro. Si pensa cioè che quanto speso per il pagamento della quota scolastica sia da considerare un investimento che darà i suoi frutti e ripagherà da tutto una volta conseguito il titolo di studio.

Quanto appena osservato rende chiaro che va superata la contrapposizione tra scuola privata e pubblica, in quanto entrambe espressione del pluralismo d'insegnamento: ecco perché le scuole private, ivi comprese quelle confessionali, sono da considerare un bene comune, poste a tutela della libertà dei singoli di poter scegliere tra più offerte culturali. Anche sotto un punto di vista economico, l'esistenza di strutture private fa sì che lo Stato venga gravato meno finanziariamente; infatti, uno studente che frequenta una struttura pubblica, costa allo Stato cinquanta volte in più rispetto al costo di uno studente che frequenta un istituto privato[20]: sembra un paradosso, ma per fare risparmiare lo Stato si devono favorire le scuole private.

L'esistenza delle scuole private trova la sua *ratio* nella volontà di differenziarsi rispetto alla scuola pubblica, per far valere principi propri ed obiettivi precipui; nel far ciò, peraltro, apporta dei benefici al sistema statale, come l'appena visto risparmio finanziario. Entrambe, a ben vedere, finiscono per svolgere lo stesso servizio: il servizio pubblico[21]. Pertanto, se è vero, com'è vero, che l'articolo 30 Cost., riconosce che è "dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli", siffatto diritto deve essere esercitato dalle famiglie verso qualsiasi scuola venga scelta, "statale" o "privata" che sia. In altri termini, il cittadino, va aiutato - restando discutibile, però, il *quantum* di questo aiuto - nell'affrontare le spese per pagare le rette di frequenza della scuola, anche se privata così da privilegiare l'art. 3 Cost. che impone alla Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

4. Il riconoscimento dello Stato verso l'iniziativa privata scolastica ed universitaria è tutelata costituzionalmente anche in altri Stati europei come la Spagna - art. 27.6 Cost.: "*E' riconosciuta alle persone fisiche e giuridiche la libertà di costituire istituti scolastici, nel rispetto dei principi costituzionali*" - la Germania[22] - art. 7.4 *Grundgesetz*: "*E' garantito il diritto di creare scuole private. Le scuole private, in quanto sostitutive delle scuole statali o comunali, dovranno ottenere l'approvazione dello Stato e saranno soggette alle leggi del Länder*" - l'Irlanda[23] - art. 42.4 Cost.: "*Lo Stato provvederà gratuitamente all'educazione primaria e si sforzerà di sopperire e dare un ragionevole aiuto alle iniziative educative private e degli enti morali*" - e la Grecia[24] - art. 16.8 Cost.: "*La legge fissa le condizioni e i termini in base ai quali sono accordate le autorizzazioni per la creazione ed il funzionamento degli istituti d'insegnamento non appartenenti allo Stato*". Eccezione fa la Francia[25] dove nella vigente Costituzione non si fa cenno alla libertà da parte dei privati di dar vita ad istituti scolastici.

La funzione educativa, dunque, non è considerata prerogativa esclusiva dello Stato; tuttavia, va rilevato come questo

diritto di libertà scolastica possa variare sensibilmente in base a due fattori, ossia all'intensità del controllo che l'Amministrazione esercita sulla scuola privata ed all'esistenza o meno di finanziamento pubblico[26]. In Italia, lo Stato garantisce, ad esempio, il riconoscimento dei titoli conseguiti nelle scuole private ma fissa gli obblighi cui la scuola privata deve sottostare[27]. In Germania, è stabilito che l'intero sistema educativo deve essere sottoposto alla "supervisione dello Stato"[28], analogamente a ciò che avviene in Spagna[29].

L'interesse dello Stato verso la scuola privata varia a seconda dell'intensità del finanziamento elargito. Si nota subito come proprio l'Italia costituisca una sorta di eccezione, in negativo, alla regola. L'art. 33 Cost., infatti, stabilisce che enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, "senza oneri per lo Stato". Ciò è in controtendenza rispetto ad altri Stati europei, dove il finanziamento viene garantito, anche in misure assai larghe.

La "laica" Francia prevede che le scuole private possano stipulare veri e propri "contratti" con l'Amministrazione statale ed il finanziamento elargito dipenderà dal tipo di contratto stipulato: più alto nel caso di contratti di "associazione", più basso nel caso di contratto "semplice".

La Germania prevede un finanziamento sino al 90% dei costi globali e la Danimarca[30] sino all'85%, oltre a contributi per l'erezione di edifici scolastici e spese varie. In Olanda[31] il finanziamento può raggiungere il totale dei costi, a patto che vengano rispettate la libertà confessionale e la libertà di amministrazione della scuola. Si aggiungano anche Belgio[32], Germania, Lussemburgo, Grecia e Portogallo[33] dove lo Stato copre un'alta percentuale dei costi.

In Spagna, oltre alle scuole pubbliche e private, vi sono gli istituti "concertati", risultanti cioè da un accordo tra l'istituto scolastico e l'amministrazione. Nel Regno Unito[34], infine, i collegi appartenenti alle confessioni religiose possono essere *aided* o *controlled*: "il grado del finanziamento e quello del controllo amministrativo dipendono dalla formula adottata"[35].

Particolare il regime adottato in Irlanda, dove i privati, al fine di erigere le scuole, devono, da un lato, dimostrare l'esistenza di un numero di iscrizioni capace di giustificare il venire in essere della stessa scuola e, dall'altro, fornire il terreno ed il 15% del capitale necessario per la costruzione e l'arredamento della stessa scuola. Esistendo detti presupposti, lo Stato "prenderà a proprio carico la parte residua del capitale insieme con l'80% dei costi di gestione e l'intero salario degli insegnanti"[36].

La previsione di detto finanziamento non implica, comunque, una intromissione dell'amministrazione pubblica nella gestione scolastica e ciò investe, principalmente, le confessioni religiose in quanto principali soggetti non statali che sostengono, da sempre, l'attività educativa.

**5.** È innegabile lo stretto rapporto tra Chiesa e cultura nel corso della storia ed, in particolare nel periodo medievale, dove si colloca l'origine delle Università, quasi tutte, appunto, erette dalla Chiesa[37].

Fino al secolo XVI, infatti, le università potevano considerarsi cattoliche in quanto nate sotto l'assoluta influenza della cristianità[38]. Con la Riforma Protestante e l'affermarsi del laicismo, le istituzioni scolastiche ed universitarie vennero colpite da un profondo senso di indifferentismo che, in modo evidente, nel secolo XIX provocò il delinearsi di tre modelli di università, ossia l'università laica - non avente nessun orientamento confessionale - l'università cattolica - di impronta confessionale e provvista di decreto di erezione da parte dell'autorità ecclesiastica[39], così come previsto dal Codice di Diritto Canonico - e l'università ecclesiastica, avente ad oggetto lo studio delle scienze sacre.

Il Codice di diritto canonico del 1983[40], a differenza della Costituzione italiana, separa nettamente la normativa sulle scuole - riguardante le scuole elementari e medie, prevista nei canoni 796-806 del CDC - da quella delle Università e degli Istituti Superiori, trattate nei canoni 807-821 CDC.

Oggi, l'università cattolica[41], alla luce degli insegnamenti delle Costituzioni Apostoliche *Sapientia Christiana*[42] e *Ex Corde Ecclesiae*[43] ha lo scopo di dare agli studenti una formazione culturale ed umana secondo lo spirito cristiano, teso a dimostrare come la fede e la ragione non siano tra loro incompatibili bensì complementari alla ricerca della verità; quella ecclesiastica, invece - che riguarda l'insegnamento della dottrina sacra e delle scienze ad essa collegate, ossia di quelle discipline che si occupano della Rivelazione cristiana o che sono strettamente collegate ad essa, funzionali alla missione evangelizzatrice della Chiesa - tende precipuamente a formare i sacerdoti ed i religiosi[44]. Da questa realtà non sono esclusi i laici, purché in possesso dei necessari requisiti morali. Solitamente, i laici che intendono poter insegnare Religione, nelle scuole statali e non, frequentano gli Istituti Superiori di Scienze Religiose[45]; questi Istituti,

pur non avendo un carattere rigorosamente universitario, coltivano ed abilitano all'insegnamento delle discipline teologiche od altre che riguardano la cultura cristiana.

Esempio tipico di università cattolica è quella del Sacro Cuore di Milano[46], fondata su principi evangelici e valori morali promossi dalla Chiesa Cattolica[47]. Per garantire il rispetto delle finalità istituzionali prefissate dall'università, particolare attenzione viene profusa nella scelta del corpo docente che deve distinguersi per "integrità di dottrina e onestà di vita"[48]: in mancanza di tali requisiti, i docenti potranno essere rimossi dall'incarico seguendo la procedura stabilita dallo Statuto.

Nell'assumere l'ufficio da esercitare a nome della Chiesa, inoltre, i docenti devono prestare un giuramento di fedeltà ed emettere la c.d. "professione di fede"[49], così come previsto dal can. 833 del CDC 1983. A ben vedere, quest'ultimo canone prevede l'obbligo del giuramento di fede solo per i docenti che insegnano "*discipline attinenti alla fede o ai costumi*" ma la norma deve essere coordinata con la Lettera Apostolica "*Ad tuendam fidem*" che ha esteso l'obbligo anche alle questioni morali[50].

Nessuno penserebbe mai di applicare una tale regola ai docenti delle università statali, chiamati a svolgere un ruolo il più possibile imparziale o, il che è lo stesso, essenzialmente laico. Proprio per questo, però, riteniamo che nelle università confessionali non possa gridarsi allo scandalo quando ad un docente che, come abbiamo visto, "deve" professare determinati ideali e valori, non viene più rinnovata l'attestazione di gradimento a causa del venire meno del suo credo religioso[51].

Oggi, la cultura e le scienze non sono più una prerogativa riservata solo ad alcune persone ma sono patrimonio dell'umanità ed ognuno può scegliere, in ragione del pluralismo scolastico di cui all'art. 33, comma 1Cost., quale tipo di istituzione culturale frequentare in vista della propria realizzazione, sia essa pubblica o, ex art. 33, comma 3Cost., privata. D'altronde, le differenze tra la scuola privata e quella pubblica, di fatto, si sono oggi giorno attenuate. Sono ormai diversi, oltrecchè superati, i tempi del *Monitum* della Congregazione del S. Uffizio[52], che proibiva formalmente ai giovani cattolici di frequentare le istituzioni educative comuniste, pena la loro esclusione dai sacramenti.

6. Al fine di tutelare il più possibile la volontà di chi si iscrive in una data scuola o università, è necessario riconoscere e garantire concretamente l'autonomia alle istituzioni culturali. Siffatto "riconoscimento" si è avuto in Italia con la previsione del Titolo II della legge n. 168 del 9 maggio 1989 riguardante la "*Autonomia dell'università e degli enti di ricerca*" che ha istituito il "*Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*"[53].

Detta legge ha posto le basi per un processo di riforma del sistema universitario, teso al sacrificio del centralismo statale e al favorirsi delle istanze autonomistiche e di differenziazione anche tra le stesse università.

Gli artt. 6 e 7 della citata legge, in armonia con l'art. 33Cost., prevedono precipuamente l'autonomia dell'università sotto un profilo didattico, scientifico, organizzativo, finanziario e contabile. Detta autonomia è, poi, rafforzata dalla riserva di legge prevista dal comma secondo del citato articolo 6: "*Le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi Statuti e Regolamenti*"[54], *esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento*", eliminando così una possibile disciplina della materia tramite norma di grado inferiore e segnatamente le circolari ministeriali.

Ancora oggi la legge n. 168/89 costituisce il più ampio riconoscimento dell'autonomia universitaria in quanto ancora mancante, sul punto, una legge organica. In questa legge, comunque, non vi è alcuna traccia del pluralismo culturale.

Si è dovuto attendere l'art. 21 della legge n. 59 del 15 marzo 1997[55], riguardante la "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*", per un vero e proprio riconoscimento dell'autonomia sotto il profilo del pluralismo culturale. Specificamente, l'art. 1 n. 2 del Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, esplicitamente prevede: "*L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà d'insegnamento e di pluralismo culturale*".

Poco dopo, il c.d. *Documento dei Saggi* del 1 maggio 1997 - che costituisce il primo vero documento programmatico sul tema - aveva evidenziato che la riforma scolastica avrebbe dovuto tener conto "*dell'individuo che si intende formare, del nostro Paese (e delle sue tradizioni storiche, rilette in chiave internazionale), dei processi in atto di globalizzazione...*", ponendo al centro dell'attenzione "*il problema dell'identità individuale e delle forme di appartenenza*". Si osservava, altresì, che il fine ultimo, doveva essere quello di "*promuovere un fondamento di solidarietà universale che si anticipi*

*alla definizione delle identità particolari e favorisca il riconoscimento reciproco delle differenze".*

A detto documento ne è seguito un altro del marzo 1998[56] che indica delle importanti norme programmatiche che, però, come tutte le norme teoriche suonavano allora, e suonano ancora oggi, in modo alquanto sterile: *"L'insegnamento della storia darà il giusto spazio alle culture europee ed extraeuropee, per consentire lo sviluppo di un'identità culturale radicata nella storia del proprio popolo, ma valorizzando adeguatamente i legami tra i popoli e le culture, così come loro specificità"*.

Un aiuto concreto sul diritto allo studio dello straniero, si è avuto con il D. Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998[57], indicato come *"Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"* - in particolare laddove viene previsto[58] espressamente che ai minori stranieri presenti sul territorio *"si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica (...). La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali e comuni"* (art. 38 n. 3). Nel Decreto, altresì, sono previste modalità di agevolazione economiche per gli stessi studenti. Agevolazioni, riprese ed incrementate col D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999[59], dal Titolo *"Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286"*. In specie, all'art. 46 n. 1 troviamo il riferimento agli *"orientamenti comunitari sull'accesso di studenti stranieri all'istruzione universitaria"* cui il sistema italiano mostra la volontà di adeguarsi.

Con l'approvazione del D.M. n. 270 del 22 ottobre 2004, riguardante il *"Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei"*, si è persa una buona opportunità per ripensare le norme sulla tutela della libertà di insegnamento e di ricerca dei docenti - ancora disciplinate essenzialmente dalla legge 168/89 - e per inserire delle previsioni a favore del pluralismo scolastico, almeno sotto il profilo organizzativo.

Come dicevamo inizialmente, oggi, le leggi e persino i precetti costituzionali, pensati in un ambito, e per un ambito, essenzialmente di omogeneità culturale, non possono più fornire *"elementi di razionalizzazione di un contesto in cui il conflitto dei valori è inevitabile, ed inevitabile è la loro esplosione"*[60].

In tale quadro, l'autonomia delle istituzioni scolastiche costituisce uno strumento assai opportuno per la convivenza interculturale, considerando superato il sistema centralizzato che, come appena rilevato, era stato pensato per un contesto e per risolvere delle problematiche assai differenti da quelle odierne.

Dopo la recente riforma del Titolo V della Costituzione[61] il pericolo potrebbe essere quello che al centralismo statale si sostituisca un neocentralismo regionale. Ciò non eliminerebbe il problema ma, anzi, costituirebbe una sorte di retrocessione delle università ad enti strumentali del soggetto programmatore, Stato o Regione che sia[62].

Per potersi attuare la necessaria autonomia universitaria, si dovrà, realmente incrementare l'attività di ricerca, pubblica e privata, volta in chiave internazionalistica e multi-disciplinare, investendo finanziariamente assai più di quanto finora è stato fatto[63]. Il precariato dei giovani aspiranti ricercatori finisce col non valorizzare le risorse scientifiche umane e contribuisce alla loro fuga, anche perché questi ultimi non trovano spazi neanche in istituzioni culturali superiori diverse da quelle universitarie. All'interno di questo contesto, si può, allora, discutere se accanto alle università siano da agevolare o meno anche altri istituti superiori non universitari come avviene ad esempio in Francia con le prestigiose *Grandes Ecoles* che formano, con accesso a numero chiuso, le *élites* del Paese: in ciò evitando, però, di cadere nel modello *humboldtiano* di università, oggi in evidente difficoltà.

Le istituzioni scolastiche, insomma, vanno ripensate in funzione dell'ambizione europea di costruzione di una società globale dello scambio del sapere: in tale contesto, l'autonomia è strumento indispensabile per poter condividere con gli altri lo spazio europeo, anche se va accresciuta e perfezionata con opportune forme di *global governance*[64].

7. Il problema delle scuole confessionali preme e si muove sempre più in un'ottica ultrastatuale multiculturale, data la pressante richiesta da parte degli stranieri, residenti in Italia, di costruire delle scuole e dei luoghi comuni per celebrare il proprio culto.

Dopo il ben noto "caso" del liceo Agnesi di Milano, dove il preside avrebbe voluto creare una classe speciale per

studenti musulmani, recentemente, nel giugno 2005, sempre a Milano, è stata chiesta l'autorizzazione a erigere una scuola islamica paritaria, ossia riconosciuta da parte del Ministero della P.I. In detta scuola, al mattino, verrebbero svolti i normali programmi ministeriali e, di pomeriggio, le lezioni di arabo e Corano.

Si chiede, insomma, sempre più insistentemente, di riconoscere una situazione reale, esistente e di cui non si può far finta di niente.

La richiesta formulata, in verità, non è chiarissima, posto che non si capisce bene se si voglia istituire una scuola aperta esclusivamente agli islamici o una scuola araba che comprenda anche i cristiani. In ogni caso, detta richiesta ha provocato una eco notevole in Lombardia dove, prontamente, sono insorti negativamente gli esponenti della Lega lombarda[65].

Ugualmente, la proposta di finanziare pubblicamente la costruzione di moschee musulmane ha aperto un ampio dibattito nell'opinione pubblica, variamente divisa fra: chi ritiene che lo Stato non riuscirebbe, comunque, ad esercitare alcuna influenza sulle comunità islamiche; chi ritiene inesistente la categoria degli islamici "moderati"; chi pensa che la soluzione del problema sia nelle mani delle comunità islamiche cui spetta reagire contro gli elementi radicali; e chi, infine, rivendica la parità di trattamento per i cristiani nei paesi islamici che, invece, proibiscono la costruzione di chiese cristiane[66].

La soluzione non è di poco momento. Il criterio della reciprocità dei rapporti fra Stati è da ritenere ormai superato col riconoscimento dello Stato "altro" dal nostro, a prescindere da cosa quest'ultimo preveda e garantisca. Ragionando diversamente, si ritornerebbe alla "politica interna" degli Stati-Nazione e ad una chiusura verso l'esterno. D'altronde vi sono Paesi islamici come la Giordania o il Marocco, dove concretamente l'integrazione tra cattolici e musulmani va attuandosi e vi è una diffusa libertà di culto: nelle più alte cariche dello Stato troviamo sia ebrei sia cattolici. Stesso discorso non può farsi, invece, per l'Arabia Saudita dove il carattere politico intransigente si è confuso con l'identità islamica, contribuendo a creare una contrapposizione con le altre fedi[67].

Dal punto di vista giuridico, la costruzione delle moschee è prevista dai piani regolatori comunali, in conformità alle norme regionali e statali; esse possono essere finanziate sia con fondi comunali, sia con fondi regionali e ciò indipendentemente dal fatto che l'Islam non abbia stipulato Intese col nostro Stato, ex art. 8 Cost.

La previsione giuridica del nostro Stato parte dell'idea che non si può far finta di nulla negando, *sic et simpliciter*, a circa un milione di musulmani, la costruzione di luoghi di aggregazione. Esiste indubbiamente un "sommerso" islamico che bisogna portare alla luce, riconoscendo concretamente loro, e non solo in modo programmatico, pari dignità di libertà religiosa ed i diritti fondamentali in genere, con l'unico limite dell'ordine pubblico interno[68].

Proprio in virtù di quest'ultimo imprescindibile limite, un momento critico per lo Stato può provenire dalle scuole islamiche clandestine che, di fatto, vi sono in Italia[69]. In queste scuole, sottratte da ogni controllo sugli allievi e, soprattutto, sugli insegnanti, è più facile la formazione di soggetti fondamentalisti e intolleranti i quali, proprio perché clandestini, sono emarginati e non nutriranno mai la volontà di una vera integrazione culturale e religiosa[70].

Per evitare contrasti con l'ordine pubblico si potrebbe pensare ad una forma di coordinamento giuridico - amministrativo da parte dello Stato sia sulle moschee, sia sulle scuole. Proprio di recente, il Ministro degli Interni Pisanu si è detto possibilista sulla creazione di una "Consulta" per l'integrazione fra italiani e islamici[71].

Coordinamento che non può significare, o peggio ancora legittimare, una ingerenza dello Stato, stante la previsione costituzionale degli artt. 19 e 21 Cost., ma che può favorire l'orientamento di queste sempre più vaste realtà. Precipuamente, questo raccordo tra le istituzioni islamiche e le istituzioni pubbliche potrebbe attuarsi tramite la nascita di un Istituto universitario di natura islamica, per la formazione dei docenti[72], rispettoso dei valori della Costituzione italiana. In un tale, sereno, quadro si potrebbe pensare a dei finanziamenti alle scuole islamiche che si sono sottoposte a detto impegno comune[73].

Ovviamente, la problematica afferente quest'ultimo profilo dei finanziamenti pubblici, investirebbe solo le scuole non clandestine. Sotto tale profilo, la strada sembra delinearsi: il 18 maggio 2005, infatti, è stato raggiunto un Accordo di massima tra il Ministro degli Interni Pisanu ed il Segretario generale della Lega Musulmana Mondiale, *Abdullah bin Abdelmohsen al Turki*. In base all'intesa, verrà finanziato un istituto che si occuperà della formazione degli *imam* in

Italia[74].

D'altronde, come già rilevato, la mancanza di una Intesa con lo Stato, ex art. 8 Cost., non impedirebbe alle scuole islamiche di ricevere un sostegno finanziario, per la costruzione delle scuole e delle moschee, sia dai Comuni, sia dalle Regioni[75].

Non può negarsi, però, che potrebbe risultare eccessivamente oneroso per lo Stato italiano - che talora non riesce nemmeno a reperire fondi per le opere interne fondamentali - finanziare la costruzione di scuole, università islamiche o moschee, tenendo anche presente che in media solo il 5% degli immigrati di religione e cultura musulmana frequenta regolarmente la moschea e che ben pochi di essi si riconoscono nelle associazioni islamiche con cui i governi hanno avviato il dialogo.

L'interrogativo da porci oggi sembra un altro e cioè se l'apertura di scuole confessionali islamiche rappresenti davvero una priorità per gli stessi islamici; i tempi non sembrano ancora maturi e di conseguenza si potrebbe arrivare alla ghettizzazione della conoscenza e dei rapporti con gli altri. Si formerebbero, allora, dei *"mondi paralleli senza una reale integrazione dei valori ai fini di una crescita sociale in senso multiculturale"*[76].

8. Il nostro Paese può definirsi multiculturale e proprio per questo deve porsi delle questioni, certo non marginali, che investono non solo l'ambito scolastico ma anche i diritti fondamentali quali la libertà di circolazione, la libertà religiosa, etc.

Ci si chiede, oggi, se sia possibile una pacifica convivenza, giuridica e comportamentale, con queste popolazioni assai diverse dalla nostra per cultura, sistemi giuridici[77], tradizioni e religione, anche alla luce di quanto sta accadendo nei paesi arabi, in Afghanistan, in Iraq e dello stato di angoscia instauratosi in America e Spagna prima e in Inghilterra adesso; o se convenga chiudere le frontiere per evitare sopraffazioni, così come stanno facendo la Francia e l'Olanda, sospendendo bruscamente quanto concordato col patto di Schengen.

La conclusione cui si giunge non è di scarso significato, in quanto comporta chiedersi se sia finito il tempo della ricerca della integrazione culturale e religiosa con le più diverse popolazioni, ed in particolare con l'Islam, e quale ruolo e credibilità possa vantare oggi l'Unione Europea.

Indubbiamente le tappe d'arresto registrate in Francia[78] ed in Olanda[79], in occasione dell'approvazione della Costituzione Europea[80], hanno presentato a tutti una U.E. indebolita. Tuttavia, l'inversione di tendenza data dall'ampio assenso al Trattato costituzionale da parte del Lussemburgo[81], unitamente all'approvazione già attuata da ben tredici stati aderenti, tra cui l'Italia[82], ha ridato fiducia e speranza per la prosecuzione di un cammino comune.

Siffatta difficoltà incontrata in occasione della Costituzione europea, svela ulteriormente come l'integrazione tra popoli ed il multiculturalismo non siano di semplice attuazione; anzi, a sensibile parte dell'opinione pubblica, specialmente agli appartenenti alla c.d. *prima generazione*, essi appaiono utopici: volendo usare una similitudine, è come se si pretendesse che il gatto, il topo ed il cane mangino pacificamente nella stessa ciotola. Tuttavia, la soluzione può rinvenirsi non pretendendo l'omologazione, tra loro, di così diverse identità culturali e religiose, bensì garantendo ai vari popoli gli aspetti peculiari della propria identità, da integrarsi quanto più armonicamente con lo Stato ospitante.

Come bene è stato affermato, il multiculturalismo fa sì che *"persone di radici diverse possano coesistere e guardare al di là delle frontiere di razza, lingua, sesso ed età"*[83]. Ciò senza pretendere di stravolgere quanto esistente. Una cosa, infatti, è il favorire l'integrazione culturale, politica, ideologica e religiosa tra gli Stati e tra le religioni diverse dalla nostra, altra cosa è il dissolvimento delle nostre fondamenta culturali e religiose, che costituiscono il reale patrimonio storico.

L'orientamento attuale dei Paesi comunitari è nel senso di introdurre nella scuola l'insegnamento di una specifica religione[84], quella prevalente, ciò non ponendosi in urto col processo di integrazione con gli altri culti.

In Italia, com'è noto, la religione cattolica non è più religione di Stato[85] ma, ancora oggi, continua ad avere un ruolo fondamentale quale patrimonio storico-culturale della Nazione e come tale, non va "annacquato" o perduto. Ciò lo ha affermato in modo convincente uno stesso *imam* musulmano, Yahya Sergio Pallavicini, vice presidente della Comunità religiosa islamica di Milano (*Coreis*), contrario pure all'apertura di scuole coraniche in Italia, in quanto potrebbero rivelarsi dei ghetti, finendo così col non favorire l'integrazione[86].

Le religioni diverse dalla cattolica, che in Italia sono minoranze religiose, non possono disconoscere che la Chiesa cattolica ha contribuito a fare la storia di questo nostro Paese e con esso riconoscere e rispettare i simboli della religione prevalente. Qualificazione simbolica che può investire sia l'ambito etnico-religioso - si pensi al tanto discusso "velo" islamico - sia aspetti più squisitamente confessionali come l'esposizione del crocifisso[87], dubitando se sia meglio l'esposizione di un solo simbolo, in ossequio alla religione di maggioranza, di tanti simboli quanti sono, o si asseriscono essere, le presenze confessionali nella scuola, o di nessun simbolo, quale rispetto alla libertà di coscienza di tutti o, forse, di nessuno[88].

Il processo di integrazione va divenendo sempre più difficile a causa dei tragici accadimenti terroristici provocati dai fondamentalisti islamici: eventi inconcepibili per la nostra cultura e che provocano, nel sentire comune, forte repulsa verso l'islamismo, attuando una sorta di "islamofobia", cui bisogna aggiungere una timorosa, per non dire superficiale, conoscenza del mondo islamico. Proprio di recente il Governo italiano ha "dovuto" adottare delle misure di urgenza[89] per fronteggiare il terrorismo e ciò ha ulteriormente teso i rapporti tra l'opinione pubblica e l'islamismo.

Tuttavia, l'integrazione è da ritenere possibile e non utopica, a condizione che ognuno mantenga la propria identità cosicché le varie differenze culturali, etniche e religiose possano naturalmente convivere e pacificamente confrontarsi. Lo Stato, cioè, deve promuovere " *le altre identità, consapevole del valore della propria identità*"[90].

E' imprescindibile che ognuno prenda contezza del proprio ruolo, eliminando ogni possibile commistione con realtà che non vi appartengano. Si pensi alla *commixtio* tra religione e attività politica, laddove quest'ultima, in Italia, è poggiata sulle leggi che, ovviamente, non possono essere islamiche. Chi ritiene che tolleranza e laicità siano da se soli principi sufficienti a consentire l'integrazione culturale, si basa sulla convinzione che lo Stato liberale e le sue leggi siano neutre rispetto a concezioni, credi e confessioni professate dagli individui. Ma non è così, perché il nostro Stato attua quotidianamente tutta una serie di scelte politiche che assecondano precisi convincimenti culturali di singoli e di gruppi[91] e che rendono poco agevole non solo l'accettazione del "diverso" ma anche, e soprattutto, l'abbandono della propria identità. Da ciò consegue che accanto alla tolleranza ed alla laicità bisogna ri-comprendere il valore del "rispetto" che dice qualcosa di più della tolleranza. "Rispetto" verso tradizioni e valori indiscutibili come la religione islamica; gli islamici, a loro volta, se realmente vogliono integrarsi devono conoscere e rispettare la nostra lingua, la nostra storia e la nostra cultura: ci si chiede, infatti, se sia possibile integrarsi con qualcosa o con qualcuno che non si conosce o che non si rispetta.

Pertanto, lungi dal voler creare una sorta di subordinazione tra immigrati ed immigranti, solo la presa di coscienza degli ineludibili limiti, può portare realmente alla ricerca di una concreta integrazione, non più meramente programmatica o, peggio ancora, imposta, bensì voluta e agognata: " *Gli europei che guardano al multiculturalismo come ad un utopia o a una patologia culturale commettono un errore di cui potrebbero essere le principali vittime*"[92].

La ghettizzazione e la discriminazione degli islamici non porta a nulla di buono; il dialogo va favorito, ciò non escludendo il venire in essere di vincoli di auto conservazione da parte del nostro Stato, a salvaguardia dei propri irrinunciabili principi.

Proprio di recente, la chiusura di una scuola islamica a Milano ha riaperto bruscamente la questione. In tale occasione, il nostro Ministro degli Interni, ha affermato l'opportunità - *rectius*: la necessità - che i bambini islamici frequentino gli istituti statali e imparino l'italiano al fine di evitare proprio la loro ghettizzazione[93].

E' da agevolare, nella scuola pubblica, l'integrazione degli studenti islamici, non escludendo la possibile creazione di università islamiche, che però dovranno sottostare a precise regole di ordine pubblico. Grave ruolo attende il corpo docente che, impregiudicata restando la libertà d'insegnamento, dovrà incentivare lo scambio culturale tra le diverse realtà: sarebbe riduttivo, tuttavia, se ci si limitasse alla mera e semplice comparazione dei saperi perdendo di vista il vero scopo: la trasmissione dei valori.

\* *Dott. di Ricerca - Collaboratore nella Cattedra di Diritto Costituzionale, Univ. di Messina*

---

[1] Punto di riferimento è costituito dal saggio di J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Milano 1998. Più di recente, in generale, si veda, S. ANDO' - C. SBAILO', *Oltre la tolleranza. Libertà religiosa e diritti umani nell'età della*

*globalizzazione*, Torino 2003, 15 e ss., e A. CARACCIO, *Libertà religiosa e scuola*, gennaio 2005, su [www.olir.it](http://www.olir.it)

[2] Cfr. R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino 1998, 231 e ss, nonché M. TEDESCHI, *Quale laicità? Fattore religioso e principi costituzionali*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1993, 548 e ss.

[3] Sul punto, si vedano A. POGGI, *Autonomia delle istituzioni scolastiche e multiculturalismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, 179 e ss. e G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, 329 e ss.

[4] Approvata dal governo con la legge n. 759 del 1848.

[5] Approvata con Regio Decreto Legge n. 3721 del 1859.

[6] Detta così in onore del suo redattore.

[7] Docenti che dovevano avere almeno la laurea o una licenza universitaria biennale ed inseriti nelle liste regie, una sorta di moderne liste del Provveditore.

[8] Si veda la legge n. 407 del 1904.

[9] Attuata tramite la legge n. 487 del 1911 ed il Regio Decreto Legge n. 786 del 1933.

[10] Erano dette scuole "paterne" quelle dove i fanciulli venivano istruiti presso le proprie case; pertanto, erano appannaggio delle élites.

[11] Cfr. A. POGGI, *Autonomia, cit.*, 183.

[12] Tenendo presente, però, l'eterogeneità causata dal criterio socio-territoriale, nel senso che la composizione sociale delle classi di una scuola di periferia non si rivela analoga a quella di una scuola di centro. Si vedano le osservazioni di F. CAPELLI, *Scuola statale, scuola privata*, in *Parva Lex*, 4, 1999, 306 e di D. CHECCHI, *A cosa serve la scuola privata?*, in *Rivista dell'istruzione*, 4, 1999, 53 e ss.

[13] Assai interessante è quanto scrive A. MATTIONI, *La scuola "privata" nel sistema scolastico: un servizio alla società*, in *Vita e pensiero*, 2, 1999, 134 -145.

[14] Per una analisi dettagliata della questione, si veda L. PEDULLA', *Nota alla Decisione n. 1762/2005 del Consiglio di Stato*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[15] Sentenza della Corte Costituzionale n. 195/72, pubblicata in *Giur. Cost.*, 1972, II, 2173 e ss.

[16] Ibidem.

[17] Interessanti, anche se solo in parte condivisibili, sono le osservazioni di C. NISI, *Scuola statale e privata: il problema della parità*, in *Rivista dell'istruzione*, 4, 1999, 441 e ss.

[18] Per una indagine attenta ed approfondita compiuta in Italia ed in Francia, circa le scelte fatte, al di là del fattore religioso, dalle famiglie per fare iscrivere i propri figli nelle scuole private, si veda V. TOURNIER, *Scuola pubblica, scuola privata: la distanza dimenticata*, in *Problemi di Amministrazione pubblica*, 2, 1998, 201-246.

[19] Vi sono, ad esempio, delle Università confessionali che, in questa sede non importa valutare se a torto o a ragione, sono considerate assai più prestigiose delle università statali: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'Università Cattolica del Sacro Cuore o alla L.U.M.S.A.

[20] Cfr. S. DE CAROLIS, *Laicità e illibertà*, in *Rivista dell'istruzione*, 4, 1999, 519. Si veda, anche, il *Decreto Interministeriale* del 9 settembre 2003.

[21] Critico su questo aspetto e, più in generale, sul finanziamento pubblico alle scuole private è A. Tabucchi, in una

intervista condotta da A. PIZZO, *Antonio Tabucchi dice no*, pubblicato su *Il Manifesto* del 18 febbraio 1999.

[22] Sulla realtà tedesca, cfr. G. ROBBERS, *Minority Churches in Germany*, in *European Consortium for Church-State Research, The Legal Status of Religious Minorities in the Countries of the European Union*, Thessaloniky - Milano 1994, 160 e ss.

[23] Sul rapporto tra la scuola e la Costituzione irlandese, cfr. J. CASEY, *Stato e Chiesa in Irlanda*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., 162 e ss.

[24] In Grecia, tuttavia, "la creazione di scuole di insegnamento superiore da parte dei privati è vietata", così come stabilito dall'art. 16.8.2 Cost. Si veda, J. M. KONIDARIS, *Legal Status of Minority Churches and Religious Communities in Greece*, in *European Consortium for Church-State Research, The Legal Status of Religious Minorities in the Countries of the European Union*, cit., 170 e ss.

[25] Sulla comparazione, anche storica, tra quanto disciplinato all'interno della scuola nello Stato italiano e nello Stato francese, si veda la completa e approfondita monografia di A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino 2002.

[26] Sul punto, S. FERRARI- C. IBAN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna 1997, 110 e ss.

[27] Si parla, a proposito, di trattamento equipollente.

[28] Art.7.1 Cost.

[29] Art.27.8 Cost. Più in generale, si veda A. MOTILLA, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Practica administrativa y doctrina jurisprudencial*, in *Boletin Oficial del Estado*, Madrid 1999, 70 e ss.

[30] Sul punto, sulla realtà danese, si veda I. DUBECK, *Stato e Chiesa in Danimarca*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., 45 e ss.

[31] Si pensi che in Olanda circa il 70% degli alunni frequenta le scuole private. Sul punto, cfr. S.C. VAN BIJSTERVELD, *Stato e Chiesa in Olanda*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, a cura di G. Robbers, Baden-Baden 1996.

[32] Sulla situazione in Belgio, cfr. R. TORFS, *Stato e Chiesa in Belgio*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., 17 e ss.

[33] J. DE SOUSA e BRITO, *La situation juridique de églises et des communautés religieuses minoritaires au Portugal*, in *European Consortium, The Legal Status of Religious Minorities in the Countries of the European Union*, cit., 24 e ss.

[34] D. Mc CLEAN, *Stato e Chiesa nel Regno Unito*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., 330 e ss. Si veda, anche se sotto diverso profilo, B. ZOCCATELLI, *Fra tolleranza e integrazione: le scuole islamiche in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi*, in *Critica Sociale*, 1996, 53 e ss.

[35] S. FERRARI - C. IBAN, *Diritto e religione*, cit., 114.

[36] J. CASEY, *Stato e Chiesa in Irlanda*, in *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., 165.

[37] La prima università, in senso moderno, fu quella di Salerno, nata e sviluppatasi col contributo essenziale dei monaci benedettini di Montecassino. Seguirono l'università di Bologna, sorta nel secolo XI (1084) e quella di Parigi che deve la sua istituzione a due Bolle di Papa Innocenzo III e ad un Diploma del re Filippo Augusto, nel XII sec. Di seguito, sul modello di queste università, vennero fondate tutte le altre in Europa. Grazie all'opera della Chiesa, vennero fondate in Italia moltissime e prestigiose università, quali quelle di Roma, Catania, Firenze, Padova, Bologna, Ferrara, Pavia, Pisa, Siena, Perugia e Torino. Ancora oggi, peraltro, è possibile rinvenire traccia dell'origine ecclesiastica sia negli edifici occupati dalle università, sia in norme e prassi del cerimoniale. Per approfondimenti, cfr. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di diritto canonico. Commento giuridico -pastorale*, Roma 1996, 43 e ss. e S. FERRARI - C. IBAN, *Diritto e*

religione, cit., 122.

[38] Approfondito è il saggio di J. HORTA, *Chiesa e Università: una presenza radicata nella cultura e nella scienza. Distinzione tra università cattoliche e università ecclesiastiche*, in *Antonianum*, 79, 2004, 533-550. Si veda, inoltre, G. URRU, *La funzione di insegnare della Chiesa nella legislazione attuale*, Roma 2001, 145 e ss.

[39] Le autorità competenti ad erigere o approvare l'università cattolica sono la Santa Sede, la Conferenza Episcopale oppure il Vescovo diocesano. Sul punto, cfr. la *Cost. Ap.*, *Ex Corde Ecclesia*, cit., n. 3.

[40] Che sostituisce, limitatamente alle parti che va a modificare, il precedente codice pio-benedettino di diritto canonico del 1917.

[41] Università cattoliche che, per operare, devono avere i propri Statuti approvati dalla Santa Sede, così come previsto dal can. 1376 § 2 del CDC del 1917.

[42] Promulgata dal Sommo Pontefice Giovanni Paolo II, 15 aprile 1979, in *AAS*, 71, 1979, 469-499. Essa è tutt'ora vigente, non essendo stata abrogata dal CDC 1983, in quanto *lex specialis* non rientrante nel can. 6 § 1 CDC 1983. Sul punto, cfr. J. HORTA, *Chiesa e Università*, cit., 541.

[43] Promulgata dal Sommo Pontefice Giovanni Paolo II, 15 agosto 1990, in *AAS*, 82, 1990, 1475-1509, è entrata in vigore il primo giorno dell'anno accademico 1991 e rappresenta il primo documento pontificio sulle Università cattoliche.

[44] Cfr. il can. 819 CDC 1983.

[45] Detti Istituti, previsti dal can. 821 CDC 1983, sono anche frequentati da coloro che intendono prepararsi al diaconato permanente o che vogliono prepararsi quali catechisti. Su questi Istituti, si veda la *Nota pastorale* della C.E.I. (Commissioni episcopali per la dottrina della fede, la catechesi, la cultura e per l'educazione cattolica) del 19 maggio 1985, in *Enchiridion CEI*, 3, 1366-1396. Per quanto concerne l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, si veda l'art. 9 n. 2 dell'Accordo di modifica ai Patti Lateranensi del 1984 nonché il n. 5, lettera a, del Protocollo Addizionale, stipulato tra la S. Sede e la Repubblica Italiana.

[46] L'Università Cattolica del Sacro Cuore è stata inaugurata il 7 dicembre 1921 ed ha ottenuto il riconoscimento giuridico da parte dello Stato col r.d. n. 1661 del 2 ottobre 1924, quale "università libera", equiparata alle altre università italiane. In particolare, la nomina dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore è stata oggetto dell'Accordo stipulato tra la S. Sede e lo Stato italiano del febbraio 1984. Si veda, infatti, l'art. 10, n. 3 che stabilisce: "*Le nomine dei docenti dell'Università del Sacro Cuore e dei dipendenti Istituti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica*".

[47] Come espressamente previsto dal can. 809 del CDC 1983.

[48] Can. 810 § 1 CDC 1983. Detti requisiti, a maggior ragione, sono richiesti per i docenti che devono insegnare per le università ecclesiastiche.

[49] Che il giuramento costituisca un obbligo personale del docente, è stabilito espressamente dal can. 833 CDC: "*Obligatione emittendi personaliter professionem fidei, secundum formulam a Sede Apostolica probatam, tenentur*".

[50] Solo i docenti che insegnano materie teologiche, dopo aver prestato la professione di fede, devono ricevere la "*missio canonica*" dal gran cancelliere o da un suo delegato. Ciò perché tali docenti non insegnano per autorità propria ma in forza del mandato ricevuto dalla Chiesa: cfr. *Cost. Ap.*, *Sapientia Christiana*, cit., art. 27 § 1.

[51] Come è stato osservato, "*Non esiste gruppo dirigente di partito o sindacato civilmente costretto a selezionare come non vuole il proprio personale; ma non c'è neanche vescovo, istituto religioso, scuola confessionale che possano essere civilmente obbligati a mantenere il rapporto di fiducia instaurato con i rispettivi sacerdoti, religiosi o insegnanti*", L. ZANNOTTI, *Quando manca la libertà nella scuola. Una riflessione dopo l'ennesimo caso di dissenso dentro l'Università cattolica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, 3, 1064. Si veda, anche, C. CARDIA, *Religione* (voce), in

[52] *Monitum* del 28 luglio 1950. A tal proposito, si veda X. OCHOA, *Leges Ecclesiae*, II, n. 2144, col. 2765.

[53] Oggi denominato "*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*" (MIUR).

[54] Statuti e Regolamenti delle Università che, come è noto, sono deliberati dal Senato Accademico in composizione integrata e, di seguito, se approvati, pubblicati nella G.U.

[55] All'art. 21 della L. 59/97 sono seguiti vari provvedimenti attuativi e precisamente: la direttiva n. 331/97 sulla "*Azione amministrativa e gestione del sistema di istruzione*"; il D.M. n. 765/97 sulla sperimentazione; la L. n. 449/97 sulle "*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*" (artt. 6; 21; 40; 41; 43); la L. n. 440/97 riguardante la "*Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi*"; il D.P.R. n. 233/98 sul dimensionamento delle istituzioni scolastiche; il D.Lgv. n. 112/ 98 sul "*Conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59*"; il D.P.R. n. 275/99 sul "*Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche*".

[56] Commissione nominata dal Ministro della P.I., avente ad oggetto "*I contenuti essenziali per la formazione di base*".

[57] Pubblicato nella G.U. n. 191 del 18 agosto 1998, s.o.

[58] Precisamente nell'art. 38 n. 1.

[59] Pubblicato nella G.U. n. 258 del 3 novembre 1999, s.o.

[60] A. POGGI, *Autonomia*, cit., 188.

[61] Attuata tramite la legge cost. n. 3/2001.

[62] Sul punto, cfr. G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, 335-336.

[63] Secondo accreditati studi riportati nel QUADERNO DELL'ASSOCIAZIONE TREELE, *Università italiana, università europea*, Genova 2003, l'Italia è assai al di sotto della media europea riguardo a coloro che si dedicano allo svolgimento di un dottorato di ricerca: lo 0,4% rispetto al 1,2% o, detto diversamente, 16 ogni 100.000 abitanti: siamo gli ultimi in Europa.

[64] Interessanti sono le osservazioni di V. FRANCO, *Autonomia, responsabilità e merito per la qualità universitaria*, in *Italianieuropei*, 2, 2004, 59 e ss. Si vedano, pure, le brevi osservazioni di R. ZICH, *Dall'università nazionale all'università europea*, in *Studium*, 1, 2001, 151 e ss. Più in generale, sul contesto europeo, si veda S. ANDO' - C. SBAILO', *Oltre la tolleranza*, cit., 22 e ss.

[65] Ad esempio, l'euro parlamentare della Lega lombarda, Matteo Salvini, ha dichiarato: "*E' un brutto segnale, che non ci piace*".

[66] Proposta fatta da S. ROMANO. Si veda, dello stesso A. un articolo apparso sul *Corriere della Sera* il 21 giugno 2005, 43. Si veda, in generale, il profondo saggio di J. RATZINGER - M. PERA, *Il relativismo, il cristianesimo e l'Occidente*, in *Senza radici*, Milano 2004, 27 e ss.

[67] Sulle problematiche causate dalla confusione che può venirsi a creare tra cultura e religione, si veda N. COLAIANNI, *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*, in *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna 2000, 155 e ss.

[68] Assai interessante in argomento è il saggio di V. TOZZI, *Società multiculturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino

2000, 143 e ss.

[69] Si veda il puntuale articolo di M. ALLAM, *Chiudere le scuole islamiche clandestine in Italia*, ne *Il Corriere della Sera*, 16 luglio 2004.

[70] La chiusura di una scuola islamica a Milano, dove studiavano circa 500 bambini egiziani, ha riaperto il dibattito politico sulla questione e focalizzato l'attenzione sul controllo dello Stato verso il corpo docente. Sul punto, si veda l'articolo di L. PASTORE, *Milano, chiusa la scuola araba*, nel quotidiano *La Repubblica*, 08.9.2005, p. 6.

[71] Cfr. la dichiarazione resa dal Ministro Pisanu sulla formazione di detta "Consulta", apparsa su *La Repubblica*, del 26.7.2005.

[72] Sul punto, in generale, cfr. G. HASAN SORAVIA, *Tavola rotonda: le diversità culturali e religiose nella scuola*, in *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*, Milano 2002.

[73] Assai pertinente e interessante è l'articolo di M. ALLAM, *La sfida ai profeti di violenza nelle moschee*, ne *La Repubblica*, 11 giugno 2003. Esistono in Italia i c.d. islamici "moderati" con i quali si è avviato un dialogo anche grazie alla osservanza che gli stessi hanno prestato alle leggi italiane. Ciò è stato riconosciuto, da ultimo, dallo stesso vice premier italiano, On. Gianfranco Fini, in occasione della sua visita al *Foreign Office* di Londra. A quest'ultimo proposito, si veda l'articolo *In Italia i musulmani ci aiutano*, pubblicato su *La Repubblica* del 20 luglio 2005, 5.

[74] La proposta di finanziare detto istituto è partita da dall'ambasciatore italiano in Arabia Saudita, Mario Scialoja, convertitosi alla religione islamica ed attualmente rappresentante in Italia della Lega Musulmana Mondiale.

[75] Si veda, L. DE GREGORIO, *Il trattamento giuridico della minoranza islamica in Europa*, marzo 2005, 4, su [www.olir.it](http://www.olir.it)

[76] M. D'ARIENZO, *Scuola e cultura islamica*, in *Quaderni del Dipartimento di filosofia dei diritti dell'uomo e della libertà di religione*, 9, 2004, 227-236.

[77] Sotto tale profilo, si veda M. TEDESCHI, *Aspetti giuridici dei rapporti tra ordinamento italiano e Islam*, pubblicato su *Diritto @ Storia. Rivista internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana*, 2, 2003, su internet, [www.dirittoestoria.it/lavori2/contributi/Tedeschi](http://www.dirittoestoria.it/lavori2/contributi/Tedeschi) Si veda, anche, S. ANDO' - C. SBAILO', *Oltre al tolleranza*, cit., 255 e ss.

[78] In occasione del referendum del 29 maggio 2005 dove il 55,2% dei francesi si è dimostrato contrario al testo del Trattato costituzionale.

[79] Dove il 1 giugno 2005 il 61,5% degli olandesi ha detto no al Trattato costituzionale.

[80] Per una lettura critica della Costituzione europea, si veda A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della Costituzione europea*, Bari 2005, 123 e ss.

[81] Il 10 luglio 2005, oltre il 56% dei lussemburghesi ha votato affermativamente al referendum. Innegabilmente, se anche il Lussemburgo avesse detto "no" alla Costituzione, probabilmente ciò avrebbe significato la fine del Testo, già "malconcio", anche in considerazione del fatto che sarebbe stato il terzo no consecutivo da parte di uno Stato fondatore della C.E.

[82] La Camera dei Deputati ha ratificato la Costituzione europea già il 25 gennaio 2005 ed il Senato della Repubblica l'ha fatto, a larga maggioranza, il 6 aprile 2005.

[83] R. HUGHES, *La cultura del piagnisteo*, Milano 2003, 65 e ss. Si veda l'interessante articolo di S. HALL, *Così viviamo la città globale*, ne *La Repubblica*, 19 luglio 2005, 33.

[84] S. FERRARI - C. IBAN, *Diritto e religione*, cit., 184 e 185.

[85] Così come era statuito all'art. 1 della legge n. 810 del 27 maggio 1929 che ha dato esecuzione al Trattato

Lateranense stipulato l'11 febbraio 1929 tra S. Sede e Stato italiano. Oggi, in virtù dell'art. 1 del Protocollo addizionale all'Accordo di modifica al Trattato del 1929, Legge n. 121 del 25 marzo 1985, la religione cattolica non è più la "sola religione dello Stato italiano".

[86] Si veda l'interessante articolo-intervista di A. CORNALI, *Italia, comoda culla dell'Islam militante*, in *Il federalismo* del 6 settembre 2004. Si vedano, inoltre, S. FERRARI - C. IBAN, *Diritto e religione*, cit., 107-133 e Y.S. PALLAVICINI, *Le esigenze educative dei musulmani in Europa*, in *L'Islam e l'Italia*, Catania 2003, 184 e ss.

[87] Sulla complessa vicenda del crocifisso ma più in generale, sulla rilevanza della simbologia religiosa, si veda l'attento studio di A. MORELLI, *Simboli, religioni e valori*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Si vedano, inoltre, S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e Società multietniche*, Bologna 2001, 222 e A. CARACCIO, *Libertà religiosa*, cit., 3.

[88] E' ancora vivo il clamore suscitato dall'ordinanza emessa da un giudice del Tribunale dell'Aquila che ha disposto la rimozione del crocifisso da una scuola pubblica.

[89] Mediante il c.d. "Decreto Pisanu" approvato dal Governo il 30.7.2005. All'interno di questo Decreto sono state inasprite le misure restrittive già previste nei confronti di chi si copre il volto con passamontagna o similari; in pratica, dette misure restrittive hanno "colpito" coloro che portano il *burqua* o altri segni distintivi islamici.

[90] S. ANDO' - C. SBALLO', *Oltre la tolleranza*, cit., 40 ed in particolare la nota 36.

[91] Sul punto, si veda l'approfondito intervento del Presidente del Senato, M. PERA, dal titolo *L'Islam in Italia*, pronunciato all'*Open Society Institute* l'11 febbraio 2003.

[92] A. TOURAINE, *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, (versione italiana tradotta da R. Salvadori, dell'originale dal titolo "*Pourron-nous vivre ensemble?*"), Milano 1998, 320.

[93] Si veda l'articolo di M. CERVI, *Il Codice e il Corano*, nel quotidiano *Il Giornale*, 09.9.2005