

FULVIO DE GIORGI, *L'insegnamento della religione nei rapporti tra Stato e Chiesa*, in «Il Margine. Mensile dell'Associazione Culturale "Oscar A. Romero"», 7/8, (1987), pp. 12-19.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/ilmarg>

Questo articolo è stato digitalizzato della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con l'Associazione culturale Oscar A. Romero all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*. HeyJoe è un progetto di digitalizzazione di riviste storiche, delle discipline filosofico-religiose e affini per le quali non esiste una versione elettronica.

Il materiale sul sito [HeyJoe](#) è disponibile sotto licenza CC BY-NC-ND 4.0: può essere scaricato, stampato e condiviso per uso non commerciale, con attribuzione e senza modifiche.

This article was digitized by the Bruno Kessler Foundation Library in collaboration with the Oscar A. Romero Cultural Association as part of the [HeyJoe](#) portal - *History, Religion, and Philosophy Journals Online Access*. HeyJoe is a project dedicated to digitizing historical journals in the fields of philosophy, religion, and related disciplines for which no electronic version exists.

The material on the [HeyJoe](#) site is available under the CC BY-NC-ND 4.0 license: it can be downloaded, printed, and shared for non-commercial use, with attribution and without modifications.



CULTURA

L'insegnamento della religione nei rapporti tra Stato e Chiesa

FULVIO DE GIORGI

L'appello del Consiglio permanente della Conferenza Episcopale Italiana in occasione delle ultime elezioni politiche, le reazioni di vari esponenti politici (tra cui soprattutto Bettino Craxi e poi la stessa Direzione del Partito Socialista), le discussioni intorno all'organizzazione dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica sono stati tutti elementi che hanno concorso al riaccendersi del dibattito teorico e culturale sui rapporti tra Stato e Chiesa. Se gli interventi che finora si sono avuti non sono stati certo del livello di quelli di Tocqueville o di Cavour, di Sturzo o di Croce, di Dossetti o di Togliatti, tuttavia la discussione non può essere lasciata cadere: essa investe infatti uno dei nodi storici più importanti della coscienza civile contemporanea.

Vorrei dunque proporre una riflessione che, sfuggendo all'immediatezza affrettata e inevitabilmente superficiale della polemica di partito, affronti le questioni più vive nel quadro di una più vasta, ancorché sinteticamente esposta, visione storica.

Nel lungo periodo medioevale che da Costantino giunge all'età moderna si ha un'unica società che è nello stesso tempo politica e religiosa ed è retta da due autorità: l'ecclesiastica e la laica, il Papato e l'Impero. Le lotte tra le due autorità nascono nel momento in cui una delle due rivendica una *potestas directa* sull'altra (ierocrazia o cesaropapismo).

La laicizzazione propria dell'era moderna (a cui concorrono tanto la Riforma e le lotte di religione quanto lo sviluppo dell'assolutismo e dello Stato moderno) fa sì che dal XVI secolo Chiesa e Stato siano visti come due società giuridiche perfette. La lotta consiste allora nel tentare di esercitare una *potestas indirecta* dell'una società sull'altra: si vedano le dottrine della *potestas indirecta* di Bellarmino e di Suarez da una parte e le dottrine del regalismo giurisdizionalista nelle sue varie forme dall'altra. È da qui che bisogna partire esaminando il successivo sviluppo storico delle posizioni da parte della Chiesa e da parte dello Stato.

Da parte della Chiesa

Per quanto riguarda la Chiesa, essa si considera *societas perfecta* e tenta di stabilire la sua potestà indiretta attraverso due strumenti: i fedeli laici che detengono il potere politico e i Concordati. I fedeli laici sono dapprima i principi e i re, poi, dall'Ottocento, il 'movimento cattolico' che, nella misura in cui si configura come movimento politico, incarna una sorta di partito degli *interessi cattolici* e cioè il cui programma politico ha come fine la salvaguardia degli interessi spirituali e temporali dei cattolici in quanto tali. È evidente che, in linea teorica, ciò sottintende l'unità politica dei cattolici.

I Concordati invece sono stipulati dalla S. Sede con i vari Stati per proteggere i cattolici che vivono in tali Stati. Lo scopo 'protettivo' è evidente perché la politica concordataria è perseguita soprattutto nei confronti di quegli Stati in cui i cattolici sono una minoranza o dove la presenza di regimi laicisti o totalitari suggerisce la garanzia di una tutela giuridica e istituzionale.

Questi due strumenti della potestas indirecta (partito degli interessi cattolici e Concordato) sono tendenzialmente alternativi: uno escluderebbe l'altro. Se vi è il partito non si sente il bisogno di un Concordato che invece appare tanto più necessario se il partito non vi è e non vi può essere.

La dottrina della potestà indiretta viene superata sotto il pontificato di Pio XII quando i canonisti più avanzati (specialmente tedeschi) si rifanno alla teoria cosiddetta *coordinazionista*. Cioè la Chiesa riconosce non solo che lo Stato è società perfetta ma anche che è, nel suo ordine, sovrano. Pertanto Stato e Chiesa devono coordinare la propria azione per l'unico fine del bene comune, del servizio all'uomo. Ciò cambia la concezione dei due 'strumenti'. Non vi è più spazio per un partito degli interessi cattolici: il partito di ispirazione cristiana avrà come fine il bene comune di cattolici e non cattolici. In questo caso l'unità politica dei cattolici non è più teoricamente sostenibile come norma: essa si giustifica solo come necessità *eccezionale e contingente* in caso di grave pericolo (per es. il totalitarismo stalinista). E d'altra parte il Concordato (sempre contratto tra S. Sede e Stato) non è più visto come protettivo in uno Stato totalitario ma come strumento che la Chiesa usa per coordinarsi con la società civile in uno Stato democratico e pluralista. La Chiesa dunque, sempre considerandosi società perfetta, si coordina con lo Stato e *percio* con la società civile.

Ma sorretti dall'ecclesiologia giuridicista e verticistica della Chiesa-società perfetta, il partito del bene comune rimane anche partito degli interessi cattolici e il Concordato coordinazionista rimane anche protettivo. Se poi sono presenti entrambi, come in Italia durante il pontificato di Pio XII, si ha la massima potestà indiretta della Chiesa.

Le novità del Concilio

Il Concilio vaticano II rinnova la concezione che la Chiesa ha di se stessa. La Chiesa non si ritiene più o, meglio, non si ritiene innanzitutto società per-

fetta, ma *sacramento* e cioè segno e strumento dell'unità di tutto il genere umano. Questo però vuol dire, come afferma la *Lumen Gentium*, che i fedeli laici sono «chiamati a contribuire, quasi dall'interno a modo di fermento, alla santificazione del mondo mediante l'esercizio del proprio ufficio e sotto la guida dello spirito evangelico» (n. 31) e, d'altra parte, come osserva la *Gaudium et Spes*, «devono ammettere la legittima molteplicità e diversità delle opzioni temporali e rispettare i cittadini, che, anche in gruppo, difendono in maniera onesta il loro punto di vista» (n. 75). I fedeli laici, nella loro autonomia, devono dunque essere fermento evangelico nel pluralismo: fermento non certo in vista degli 'interessi cattolici', ma del bene comune. In questa situazione l'unità politica dei cattolici può avere una giustificazione unicamente sul piano della tradizione storica, quindi solo nei paesi in cui tale tradizione si è formata e solo se appare ancora viva e feconda, ma senza comunque nulla ledere ai principi del pluralismo.

La Chiesa, popolo di Dio, si coordina poi con la società civile e perciò con lo Stato (inteso come l'ordinamento giuridico della società civile non come il potere politico). Tale coordinazione può ancora essere realizzata in forma concordataria, ma anche in forme meno rigide, e il fine è quello di un migliore servizio alla società non di una maggiore egemonia sociale.

L'evoluzione post-conciliare sviluppa e arricchisce le intuizioni innovatrici del Vaticano II. Di particolare importanza, ai fini del nostro tema, sono i discorsi di Paolo VI e di Giovanni Paolo II all'ONU, lo svilupparsi della collegialità dei vescovi con un'importanza crescente delle Conferenze Episcopali Nazionali, l'impegno della Chiesa per la pace e la libertà religiosa (fino all'incontro di preghiera interreligioso di Assisi del 27 ottobre 1986), la centralità che assumono nel magistero pontificio i temi della questione sociale mondiale (*Populorum Progressio* di Paolo VI) e dei diritti dell'uomo (*Redemptor Hominis* di Giovanni Paolo II).

I rapporti tra Chiesa e comunità politica vengono dunque ad assumere un aspetto nuovo. Prima ancora che coordinarsi con lo Stato, la Chiesa deve coordinarsi con la società: è pertanto prioritario il *servizio all'uomo* e cioè l'azione liberatrice nella storia degli uomini che la Chiesa promuove come popolo profetico, sacerdotale e regale. La fedeltà al Vangelo richiama poi ad un'opzione preferenziale per i poveri soprattutto e per tutti coloro che soffrono, per gli ultimi e per gli emarginati.

È in questa prospettiva che va visto il magistero di Giovanni Paolo II e la sua insistenza sulla Chiesa come *forza sociale*. Nella società umana mondiale la Chiesa sottolinea la sua indole comunitaria, il suo essere società che vive le profezie e la loro attuazione in Cristo, che fa cioè la volontà del Padre. Una società che, rifiutando la tentazione davidica (cioè la tentazione temporalista di porsi come potenza mondana rivendicando una potestà, diretta o indiretta che sia), sia una società non violenta e fraterna e perciò comunità liberatrice, forza di cambiamento e di promozione umana non di egemonia nella società. Il gesuita Norbert Löhfkink ha ben messo in luce le caratteristiche bibliche della natura societaria della Chiesa.

Se questo è l'aspetto principale e fondamentale del rapporto della Chiesa con la comunità politica, la coordinazione con le istituzioni non viene perciò esclusa. Mi pare che l'evoluzione post-conciliare porti a prefigurare una coordinazione per così dire 'diretta' e una 'indiretta'. La coordinazione diretta dovrebbe riguardare la S. Sede ma dirigendosi non verso i singoli Stati nazionali bensì verso l'O.N.U. Nel discorso alle Nazioni Unite del 4 ottobre 1965 Paolo VI affermava: «Staremmo per dire che la vostra caratteristica riflette in qualche modo in campo temporale ciò che la Nostra Chiesa cattolica vuol essere nel campo spirituale: unica ed universale». La coordinazione avviene per la salvaguardia della pace nel mondo e la libertà religiosa per tutti i cristiani e anche per tutte le religioni. L'unico fine non è certo una qualche forma di potestà ma il servizio: «non abbiamo infatti alcuna cosa da chiedere, nessuna questione da sollevare; se mai un desiderio da esprimere e un permesso da chiedere, quello di potervi servire in ciò che a Noi è dato di fare, con disinteresse, con umiltà e amore».

Rispetto agli Stati nazionali e alle loro istituzioni si può parlare di 'coordinazione indiretta' attraverso *Intese* siglate dalle Conferenze Episcopali Nazionali, tali da consentire - se necessario - alla Chiesa di esercitare nei confronti dello Stato un'opera di supplenza in compiti di servizio all'uomo e alla società che siano ritenuti urgenti e irrinunciabili.

In ogni caso, a mio avviso, l'evoluzione ecclesiale post-conciliare porta a prefigurare un superamento dello strumento concordatario (tra S. Sede e Stati).

Da parte dello Stato

Consideriamo ora lo sviluppo storico dei rapporti Stato-Chiesa dalla parte dello Stato moderno. La Riforma protestante, rompendo l'unità della Cristianità occidentale, pone problemi nuovi che vengono talvolta affrontati con mentalità vecchia.

Se da una parte, infatti, si sviluppa progressivamente l'idea e il principio civico della *tolleranza* fondata sulla libertà di coscienza, dall'altra il principio politico del *cuius regio eius religio* sviluppa una tendenziale coincidenza della comunità politica (Stato moderno nazionale) con la comunità religiosa, da cui i tentativi di dar vita a Chiese 'nazionali' e, più in generale, le varie forme di *regalismo* giurisdizionalista. La Rivoluzione francese, in materia religiosa, non raccoglie solo l'eredità illuministica della tolleranza e della libertà di coscienza ma anche l'eredità giurisdizionalista gallicana (si pensi alla Costituzione civile del clero). E tuttavia è pur vero che solo con la Rivoluzione, nei suoi sviluppi storici, si ha un primo, chiaro esempio di separazione tra Stato e Chiesa: da qui la sua grande importanza storica.

Ma se la Rivoluzione rappresenterà poi sempre il principio della laicità dello Stato e della separazione, il regime napoleonico fornirà invece l'esempio del primo Concordato di tipo moderno. In realtà Napoleone se, da una parte,

con il Concordato con la S. Sede opera uno scavalcamento dei vescovi francesi e impone lo Stato-regime come l'autorità suprema nella nazione, dall'altra con gli Articoli organici del culto cattolico afferma anche una autorità e una potestà sulla Chiesa francese.

La prima metà dell'Ottocento vede la lotta tra Restaurazione e liberali: il problema religioso sarà proprio una delle questioni più importanti di questa lotta. Con la Restaurazione si realizza l'alleanza tra trono e altare, si giunge così alla 'religione di stato' e quindi alla realtà dello *Stato confessionale* di tipo moderno. Sul piano teorico, tuttavia, la filosofia del diritto di Hegel presenta lo Stato come massima incarnazione storica dell'eticità (e perciò come 'primo etico'): religione confessionale e Chiesa non possono essere altro che 'momenti' interni, ricompresi e superati dalla sintesi statale.

Il movimento liberale oppone l'ideale di uno Stato *laico* e cioè della separazione tra Stato e Chiesa: la libertà della Chiesa è assimilabile alla libertà dei *corpi intermedi*. In realtà, se guardiamo al caso italiano, l'applicazione del cavouriano «libera Chiesa in libero Stato» non rimane nei limiti di un rigoroso separatismo ma mostra un corposo giurisdizionalismo (scioglimento di ordini religiosi, sussistenza del placet e dell'exequatur, la stessa Legge delle Guarentigie).

Le novità della democrazia

Svolgendosi il liberalismo in democrazia, i corpi intermedi politici si trasformano in partiti che comunque non hanno la stessa realtà giuridica dello Stato, gli sono inferiori. Si realizza comunque un diversificarsi di posizioni all'interno dei democratici e poi, anche, dei socialisti. Dai *laicisti* la Chiesa viene sempre più vista come un partito (i 'clericali') e perciò inferiore e subordinata allo Stato e pienamente coinvolta nella polemica inter-partitica: in questo senso l'anticlericalismo viene inteso come la lotta, sul piano della propaganda e dell'agitazione, di un partito contro un altro. I *non laicisti* invece sostengono la distinzione tra religione (affare privato) e politica (affari pubblici) e quindi tra Chiesa (sia come comunità religiosa sia come gerarchia) e partiti politici. In linea teorica non sarebbero contrari a intese, di fatto o espresse in un Concordato, tra Stato e Chiesa proprio per garantire la distinzione e quindi la non ingerenza della Chiesa (così come dello Stato) nella lotta politica tra i vari partiti.

In Italia il fascismo con il Concordato del 1929 esprime un coacervo sincretistico di posizioni ideologiche differenti. Si può parlare di un modello bonapartista (il Concordato sancisce lo Stato-Regime come autorità unica e suprema nella nazione: i fatti del '31 sarebbero una sorta di Articoli organici), ma anche di un ritorno reazionario alla Restaurazione (Stato confessionale), nell'ambito di un impianto ideologico non laicista con la distinzione della Chiesa dal partito (con la volontà e il fine di reprimere il partito di ispirazione

cristiana e qualsiasi associazione cattolica avente, anche solo potenzialmente, carattere di partito politico). È altresì evidente l'opposizione di Gentile al Concordato sia per l'hegelismo della sua teorizzazione sullo Stato etico sia perché, in fondo, Gentile (e ancor più alcuni suoi allievi) raccoglie pure l'eredità laicista risorgimentale. Croce invece, rifiutando sia lo Stato confessionale sia lo Stato etico, combatte soprattutto i caratteri bonapartistici (e opportunistici) del Concordato, nella più schietta tradizione liberale (ma tendenzialmente non laicista).

Cosa cambia con la Repubblica? Nella Costituzione concorrono tre grandi tradizioni ideali: l'uomo è visto come cittadino (tradizione liberal-democratica); come persona (tradizione cattolica), come lavoratore (tradizione marxista). I liberal-democratici pongono allora l'esigenza di uno Stato laico, i cattolici della dimensione religiosa della persona, i marxisti della pace religiosa per tutti i lavoratori. Non vi può dunque essere né alleanza né separazione tra Stato e Chiesa. L'unica soluzione è quella della coordinazione per il servizio della persona: in questo senso Dossetti e Togliatti elaborano l'art. 7. Certo questa soluzione è più gradita dai cattolici e dai comunisti, ma non si contrappone ai liberal-democratici (perché accetta la laicità dello Stato). Il nuovo Concordato (votato dalla maggioranza costituzionale, eccetto i liberali) è stabilito tra la Repubblica e la Chiesa post-conciliare. Il Concordato implica la distinzione istituzionale della Chiesa dai partiti e la coordinazione dello Stato non però con una società perfetta ma con una Chiesa sacramento di unità di tutto il genere umano. Il limite non sta in questi principi di distinzione e di coordinazione ma nello strumento che li rende operativi: più che un Concordato tra la Repubblica e la S. Sede sarebbe stata preferibile un'Intesa tra Repubblica e Conferenza Episcopale Italiana, in analogia all'Intesa tra Repubblica e Tavola Valdese.

L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche

Sulla base delle considerazioni che abbiamo sviluppato, possiamo ora analizzare la questione, così discussa, dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. Mi pare che dobbiamo innanzitutto chiarire quali siano i problemi sul tappeto e cioè: 1. che valore ha per la Chiesa l'insegnamento Religioso?; 2. quali sono le caratteristiche dell'insegnamento religioso secondo il Concordato?; 3. i limiti denunciati da parte laica (insegnamento nella scuola materna, collocazione oraria) sono nel Concordato o nell'Intesa?; 4. quale dovrebbe essere l'impegno per migliorare la situazione?

Per la Chiesa l'uomo - il genere umano - ha una dimensione religiosa e l'educazione non ne può prescindere. Per la Chiesa l'educazione religiosa è un diritto della persona, è un diritto di tutto il genere umano ed è un dovere dello Stato garantire tale diritto. La Repubblica dovrebbe assicurare un insegnamento religioso non confessionale nei suoi fini, ma corretto, adeguato

alla storia religiosa del popolo italiano, maturo. La Chiesa si coordina perciò con la Repubblica perché questo diritto si realizzi. È chiaro che la Chiesa esercita un ruolo di supplenza per un servizio che ritiene di fondamentale importanza. Ma se la Repubblica, «riconoscendo il valore della cultura religiosa» (Concordato, art. 9), introdurrà - per esempio con la riforma della scuola secondaria superiore - un adeguato insegnamento religioso (che tenga «conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano»), analogo alle altre discipline, la Chiesa potrà anche sospendere e ritenere conclusa quest'opera di supplenza.

Le caratteristiche e le condizioni dell'insegnamento religioso secondo il Concordato sono chiaramente stabilite dall'art. 9: 1. che sia nel quadro delle finalità della scuola pubblica (che non sono confessionali); 2. che sia nel rispetto della libertà di coscienza (essendo i contenuti confessionali, non possono essere imposti). L'ora di religione non è e non deve essere un'ora di catechismo (che cioè presuppone la fede cattolica degli studenti) ma è e deve essere un'ora di cultura. Il fine dell'insegnamento religioso non è confessionale anche se il contenuto riguarda la religione cattolica. È quanto afferma anche il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana nella dichiarazione allegata all'Intesa del 14 dicembre 1985.

Da parte di alcuni esponenti politici laici viene criticata l'Intesa tra Ministro della Pubblica Istruzione e Presidente della CEI sull'insegnamento della religione e si chiede la rinegoziazione e una nuova Intesa. In effetti il governo Craxi non ha tenuto fede all'impegno a cui era vincolato dall'ordine del giorno interpretativo - approvato dal Parlamento contestualmente al Concordato - che imponeva di sottoporre preventivamente alle Camere ogni ipotesi di Intesa, al fine di consentire alle stesse di esercitare in tempo utile i propri poteri di indirizzo e ha poi impedito (ponendo la questione di fiducia) che si discutesse l'operato del ministro.

Tuttavia, a me pare, che i limiti non siano tanto nell'Intesa ma se mai nel Concordato stesso e che, comunque, le critiche si dirigono su questioni secondarie con un'ottica laicista. Ma allora, da un coerente punto di vista laicista, è il Concordato che va denunciato! L'insegnamento della religione cattolica nella scuola materna è infatti previsto dal Concordato che all'Art. 9 parla di scuole pubbliche di ogni ordine e grado e nel protocollo addizionale (n. 5a) dice espressamente «scuole materne».

Il criterio, indicato dall'Intesa, relativo alla durata dell'orario scolastico giornaliero e alla collocazione dell'insegnamento nel quadro orario delle lezioni è che non si deve determinare alcuna forma di discriminazione (n. 2, 1, a). Che non vi siano nell'orario effetti discriminanti per gli alunni che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica è pure il criterio richiamato dall'Art. 9 dell'Intesa tra Repubblica e Tavola Valdese.

Uno sforzo comune

Mi pare allora che l'impegno per migliorare l'attuale situazione debba vedere uno sforzo comune di cattolici non integralisti e laici non laicisti.

Premesso che un effettivo superamento dell'insegnamento così come è previsto dal Concordato potrà aversi soltanto con una riforma della scuola che preveda un insegnamento ordinario di cultura religiosa, credo che oggi l'impegno di cattolici e laici deve fare sì che l'ora di religione cattolica non diventi l'ora di religione per i cattolici (come vorrebbero i cattolici integralisti) e cioè un'ora di catechismo e non di cultura.

Una conoscenza *culturale* della religione cattolica può interessare tutti i giovani italiani, credenti e non credenti: una ricerca comune è positiva e arricchente per tutti, mentre una divisione di tipo confessionale può risultare anti-educativa e avvilente.

Cattolici e laici dovrebbero poi vigilare *insieme* perché nella scuola pubblica si faccia cultura e non catechismo e non vi sia, ovviamente, alcuna forma di *pratica* religiosa.

Se questa prospettiva unitaria e comune (che implica cioè che anche i non credenti scelgano di avvalersi dell'insegnamento religioso) viene accettata allora i problemi più importanti non sono quelli dell'orario ma altri.

Ne segnalo uno: quello della nomina dei docenti. Il protocollo addizionale del Concordato prevede (n. 5) che gli «insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica» siano «nominati, d'intesa con essa, dall'autorità ecclesiastica». L'Intesa ha poi stabilito i profili delle qualificazioni professionali degli insegnanti di religione (n. 4), indicando i titoli di qualificazione professionale di cui si richiede il possesso. Non si specifica nulla circa i meccanismi di nomina, evidentemente lasciati alla prassi vigente. A mio avviso invece la nomina nel ruolo andrebbe fatta attraverso un meccanismo di concorso pubblico così come per le altre discipline. Potrebbe valere l'analogia con i docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore la cui nomina avviene tramite i normali concorsi pubblici ma è subordinata (Art. 10 del Concordato) al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica (che per l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche potrebbe essere l'Ordinario diocesano). ■