



diritto & religioni

Semestrale
Anno III - n. 2-2008
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

6



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 2-2008
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania,
Sez. VIII di Napoli, 25 giugno 2007, n. 6842**

Concorso riservato, per esami e titoli, a posti di insegnante di religione cattolica-Istruzione religiosa - Insegnanti di religione - Scuola - Religione Cattolica - Idoneità all'insegnamento della religione cattolica-Ordinario diocesano - Certificato di idoneità

L'attestazione d'idoneità all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali, che la normativa pattizia ha attribuito al giudizio esclusivo dei competenti organi ecclesiastici, si configura come un atto endoprocedimentale, finalizzato al provvedimento statale di ammissione o esclusione dal concorso riservato a posti d'insegnante di religione cattolica.

Pertanto, per accertare la legittimità del provvedimento statale è necessario accertare la validità del presupposto sul quale tale atto si basa. Da ciò la competenza del giudice amministrativo a sindacare non il merito del provvedimento canonico, ma il modo in cui l'autorità ecclesiastica ha esercitato il suo potere in ordine al rilascio o alla revoca dell'idoneità, al fine di verificare la corrispondenza di tale esercizio ai parametri costituzionali di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Omissis (...)

DIRITTO

La questione centrale, sottesa alla presente impugnazione, concerne la verifica in ordine al possesso, ai fini dell'ammissione al concorso riservato a posti di insegnamento di religione cattolica, del requisito del possesso dell'idoneità all'insegnamento di detta materia rilasciata dalla competente autorità ecclesiastica.

Sul punto, l'art. 3, comma 4, della legge 18 luglio 2003, n. 186 – recante norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica – in tema di accesso ai ruoli – prevede che “Ciascun candidato deve inoltre essere in possesso del riconoscimento di idoneità di cui al numero 5, lettera a), del protocollo addizionale di cui all'art. 1, comma 1, rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio e può concorrere soltanto per i posti disponibili nel territorio di pertinenza della diocesi”. A sua volta il testo del numero 5, lettera a) del protocollo addizionale di cui alla legge 25 marzo 1985, n. 121, richiamato dalle norme sopra citate, così recita: “l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate al n. 2 è impartito [...] da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica”.

Osserva il Collegio che dalla piana lettura della normativa sopra riportata si evince chiaramente che, in disparte il pacifico possesso del requisito relativo all'anzianità di servizio di almeno quattro anni continuativi nelle scuole statali e paritarie maturata

dall'a.s. 1993/94 all'a.s. 2002/03, non risulta sorretta da congrua e sufficiente motivazione l'impugnato provvedimento di esclusione del ricorrente dal concorso in esame in quanto ritenuto privo dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica.

Ed, invero, – premesso che in relazione al requisito de quo, per un verso, assume carattere dichiarativo e non costitutivo la produzione del relativo certificato di idoneità, venendo in rilievo il sostanziale possesso del medesimo titolo con riferimento al prescritto arco temporale, di tal che, unitamente alla riconosciuta facoltà di autocertificazione, assume rilievo ogni ulteriore forma di idonea comprovazione dello stesso; e, per altro verso, siffatta idoneità, ai fini dell'utile partecipazione al concorso in esame, viene in rilievo non come condizione per l'attuale svolgimento dell'attività di insegnamento, ma quale qualificazione personale storicamente connotata ed utile per l'ammissione alla sessione riservata, di tal che non rilevano in questa fase i profili relativi all'impossibilità di procedere allo stato al rilascio delle relativa certificazione per effetto del trasferimento del ricorrente a diversa Diocesi – dalla disposta istruttoria è emerso che, nei termini sopra descritti, risulta sussistere in capo all'odierno ricorrente il possesso del contestato requisito: sono, infatti, agli atti di causa, i certificati dell'Arcidiocesi di Napoli – Ufficio per la Pastorale Scolastica relativi agli aa.ss. da 1993/94 a 1996/1997 con cui, nel proporre l'attuale ricorrente come insegnante della religione cattolica, espressamente si precisa che lo stesso “è riconosciuto idoneo dall'Ordinario Diocesano” ovvero che “l'insegnamento, come già attestato presso codesta Scuola/Istituto, è riconosciuto idoneo dall'Ordinario Diocesano”. In tal senso rileva altresì il contestato attestato del 4 giugno 2004, alla domanda di partecipazione al concorso de quo, nel quale, sia pure incidentalmente si qualifica il ricorrente come “riconosciuto idoneo dall'Ordinario Diocesano di Napoli per l'IRC”, ancora una volta come necessario presupposto per l'espletato servizio di insegnamento dei citati anni scolastici. Al riguardo se pure può condividersi in termini di principio l'assunto difensivo per cui tale documento non può assumere valore di certificazione di idoneità, limitandosi ad attestare il pregresso servizio svolto, nondimeno tale indiretto ed implicito rilievo assume valenza sufficiente in ragione della precisata dimensione temporale cui è riferita la prescritta idoneità.

Né infine rilievo decisivo assumono le indicazioni fornite dall'Ufficio per la Pastorale Scolastica – sia in sede di iniziativa del procedimento di esclusione, sia in sede di ottemperanza al disposto incombente istruttorio – nella parte in cui, da un lato, precisano che “non è stata rilasciata, dall'Ordinario di Napoli, alcuna certificazione di idoneità ai fini della partecipazione al concorso per l'accesso ai ruoli degli insegnanti di religione né tale certificazione poteva essergli rilasciata tenuto conto che lo stesso si è trasferito, da anni, in altra diocesi, interrompendo così ogni tipo di rapporto sia scolastico che pastorale con la Diocesi Napoletana”; e, dall'altro, sul presupposto che “nessun rilascio di certificazione di idoneità è sopravvenuto”, concludono nel senso di deppennare lo stesso dagli IdR della Diocesi di Napoli in quanto privo della prescritta idoneità.

Ed, invero, – ribadito che ai fini del presente giudizio rileva il possesso storico e comunque documentato di tale idoneità, di tal che le vicende successive relative allo status dell'insegnamento ed involgenti profili connessi alla sussistenza del relativo vincolo fiduciario possono refluire univocamente sul conferimento degli incarichi didattici nell'attualità – deve concludersi nel senso dell'inidoneità di siffatte indicazioni a sorreggere l'impugnato provvedimento di esclusione, dovendosi sul punto ribadire l'orientamento del giudice costituzionale ed amministrativo (Corte Cost., sent. 22 ottobre 1999, n. 390; Cons Stato, sez. VI, decisione 16 novembre 2000, n. 6133) per

cui, se è vero che le norme concordatarie hanno affidato in via esclusiva al giudizio dei competenti organi ecclesiastici la dichiarazione di idoneità all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali (di tal che il giudice italiano non può censurare "ex se" l'atto dichiarativo relativo, che deve essere qualificato come atto endoprocedimentale finalizzato all'emissione dell'atto di nomina che resta di competenza dell'autorità scolastica italiana), è altresì vero che l'esercizio del potere di emettere il giudizio d'idoneità e del correlativo potere di revoca da parte dell'ordinario diocesano non può essere sottratto (non formalmente né espressamente esercitato nel caso di specie) – affinché possa costituire valido presupposto per la legittimità dell'atto di ammissione od esclusione da una procedura concorsuale – ad un riscontro del corretto esercizio del potere secondo criteri di ragionevolezza e di non arbitrarietà.

Ne consegue che nel caso di specie la complessiva valutazione dei rapporti intercorsi tra il ricorrente e la Diocesi di riferimento, ove condotta secondo i parametri propri del giudizio amministrativo con riguardo al *modus agendi* dell'amministrazione e degli altri soggetti coinvolti nell'azione amministrativa, depone nel senso che, ai fini della partecipazione al concorso de quo, deve ritenersi sussistente il possesso dei requisiti normativamente richiesti, con conseguente accoglimento del presente ricorso ed annullamento del contestato provvedimento di esclusione.

(...)

Sui rapporti fra giurisdizione canonica e giurisdizione statale in tema di idoneità degli insegnanti di religione

BEATRICE SERRA

1. *Rilevanza delle pronunce in esame ai fini della definizione dei problemi giurisdizionali posti dall'idoneità all'insegnamento della religione cattolica quale requisito per la partecipazione ad un pubblico concorso*

Il potere esclusivo dell'autorità ecclesiastica di riconoscere e revocare l'idoneità agli insegnanti di religione cattolica è una costante della normativa pattizia sull'istruzione religiosa nella scuola pubblica.

Già l'art. 36 del Concordato lateranense (l. n. 810/1929) sanciva che l'insegnamento religioso – inteso quale fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica – poteva essere impartito, primariamente, solo da sacerdoti e religiosi approvati dall'autorità ecclesiastica e, sussidiariamente, da laici che l'Ordinario diocesano muniva del certificato d'idoneità, la cui revoca comportava la perdita della capacità di insegnare¹.

Attualmente, dal combinato disposto dell'art. 9 n. 2 dell'Accordo del 1984 e del n. 5 *lett. a* del relativo Protocollo addizionale (l. n. 121/1985) emerge che l'insegnamento della religione cattolica – inserito nel quadro delle finalità della scuola, in virtù del valore della cultura religiosa e per l'appartenenza dei principi del cattolicesimo al patrimonio storico del popolo italiano –, è impartito, in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni, da insegnanti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica.

Il diverso significato attribuito all'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica – estraneo alla scuola e finalizzato a rafforzare l'unità spirituale della nazione nel regime confessionale del 1929; inerente alla scuola, a causa della sua valenza culturale e storica, nel regime liberale e pluralista del 1984² – non ha,

¹ Sulla disciplina relativa all'istruzione religiosa delineata dal Concordato lateranense si veda ANNA TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, Cedam, 1975, pp. 215-268; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale. Contributo all'interpretazione dell'art. 36 del Concordato*, in *Rivista giuridica della scuola*, (1963), pp. 770-797; FRANCO EDOARDO ADAMI, *Brevi note sullo status giuridico degli insegnanti di religione*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, a cura di SANDRO GHERRO, Padova, Cedam, 1987, pp. 79-99.

² Sul nuovo modo di intendere l'insegnamento religioso nella scuola pubblica nell'Accordo del 1984 e sulla compatibilità fra tale insegnamento ed il principio supremo della laicità dello Stato cfr. Corte cost., 12 aprile 1989, n. 203, in *Il Foro italiano*, (1989), I, coll. 1333-1345, con nota di NICOLA COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*.

quindi, inciso in modo sostanziale sulla scelta dello Stato italiano di limitare la propria competenza in materia, riconoscendo agli organi ecclesiastici il compito di designare i soggetti idonei all'insegnamento.

La *ratio* di tale scelta appare anzi evidente dalla stessa disciplina concordataria: dovendo lo Stato assicurare un'istruzione religiosa conforme alla dottrina della Chiesa, occorre che la gerarchia cattolica possa costantemente verificare la presenza di un rapporto di comunione e fiducia tra la comunità ecclesiale ed il docente affinché l'azione di quest'ultimo sia, effettivamente, azione della Chiesa³. Ancora, la necessità di una garanzia dell'autenticità dell'insegnamento trova conferma in una visione dell'organizzazione pubblica dell'insegnamento della religione cattolica quale risposta all'esigenza di chi vuole formarsi secondo i principi di questa religione e, dunque, quale realizzazione pratica del diritto di libertà religiosa⁴.

In dottrina, sulla differente funzione svolta dall'insegnamento religioso nel Concordato del 1929 e nell'Accordo di Villa Madama si veda OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *L'istruzione religiosa nella scuola pubblica: principi generali e prospettive di attuazione*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, cit., pp. 109-121; SERGIO LARICCIA, *L'insegnamento della religione tra Concordato e legislazione unilaterale dello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico* (1983), II, pp. 3-37; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, II. ed. compatta, a cura di GAETANO LO CASTRO e ANDREA BETTETINI, Bologna, Zanichelli, 2007, pp. 303-305; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, Bologna, Patron, 1988, pp. 87-107; RINALDO BERTOLINO, *Laicità della scuola e insegnamento della religione nella società civile italiana dopo gli Accordi di Villa Madama*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, (1984), pp. 3-27; VALERIO TOZZI, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Napoli, Jovene, 1989, pp. 711-740; SALVATORE BORDONALI, *L'insegnamento della religione nella scuola oggi*, in *L'insegnamento della religione cattolica in una società pluralista*, a cura di GAETANO DAMMACCO, Bari, Cacucci, 1995, pp. 9-21; RAFFAELE COPPOLA, *Le modifiche apportate all'insegnamento della religione cattolica dalla giurisprudenza costituzionale*, *ibid.*, pp. 47-62; RENATO BACCARI, *La religione cattolica da religione dello Stato a patrimonio del popolo*, in *Id., Scritti minori, tomo II, Diritto ecclesiastico*, a cura di RAFFAELE COPPOLA, Bari, Cacucci, 1997, pp. 519-529; ANTONIO FUCCELLI, *Brevi considerazioni sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica italiana*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di VALERIO TOZZI, Salerno, Edisud, 1990, pp. 575-583; GIOVANNI CIMBALO, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, (2004), pp. 143-164.

³ Su questa funzione dell'istituto dell'idoneità cfr. la Nota pastorale della CEI, *Insegnare religione cattolica oggi*, del 19 maggio 1991, n. 22, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, n. 4, (1991), p. 87.

Sull'insegnante di religione quale portavoce della Chiesa-istituzione cfr. altresì Cons. Giust. Amm. Sic., 4 novembre 1992, n. 343, in *Il Consiglio di Stato*, (1992), I,2, pp. 1738-1739.

⁴ Per e su questa visione cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, pp. 304-305; MARIO RICCA, *Le religioni*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 125-126; ANDREA GIANNI, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, (2004), pp. 383-384; 393-394; SARA DOMIANELLO, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in *Il diritto ecclesiastico*, (1993), I, pp. 264-289.

Sulla garanzia di fedeltà ai dati della rivelazione e all'ortodossia dell'insegnamento religioso quale condizione per una risposta reale dello Stato alle istanze religiose dei cittadini si veda anche Cass. 4 febbraio 2005, n. 2243, in *Rivista italiana del Diritto del lavoro*, (2006), II, pp. 59-74, con nota di LUIGI NANNIPIERI, *Insegnanti di religione cattolica e poteri dell'Ordinario diocesano* e in *Corriere Giuridico*, n. 7, (2005), pp. 981-987, con nota di PASQUALE COLELLA, *Notazioni critiche in tema di tutelabilità dei diritti spettanti agli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche*.

Potendo solo la Chiesa farsi garante di ciò che corrisponde a se stessa, il decreto sull'idoneità è un provvedimento prettamente canonico, estraneo all'ordinamento italiano⁵. Tale provvedimento, però, ha effetti ai fini della costituzione o estinzione di una situazione civilmente rilevante.

Da ciò, il problema della presenza di uno spazio di cognizione dell'autorità statale sul riconoscimento e sulla revoca dell'idoneità.

Trattasi di problema delicatissimo, nel quale entra in gioco l'equilibrio fra la distinzione e sovranità dei due ordini e la reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa (art. 7, 1° comma Cost; art. 1, l. 121/1985). Trattasi, ancora, di problema intrinseco alle relazioni fra Stato e confessioni religiose che, oltre l'aspetto specifico qui considerato, è sovente sotteso a vicende giudiziali e si propone costantemente all'attenzione della dottrina⁶.

In relazione a tale problema assumono rilievo le due sentenze in epigrafe.

Segnatamente, i ricorsi esaminati dal TAR Veneto e dal TAR Campania s'inseriscono fra le numerose impugnazioni conseguenti allo svolgimento del concorso riservato per titoli ed esami ai fini dell'immissione in ruolo dei docenti di religione, indetto dal MIUR con D.D.G. del 2 febbraio 2004⁷.

Si tratta del primo concorso bandito in applicazione della l. 18 luglio 2003, n. 186, che ha modificato lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole statali attraverso l'istituzione di due distinti ruoli regionali, corrispondenti ai cicli scolastici e articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi⁸. Tale legge

Sulla scelta dell'insegnamento religioso cfr. SANDRO GHERRO, *Sul diritto di scegliere l'insegnamento della religione cattolica*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, cit., pp. 125-143.

⁵ Sulla figura dell'insegnante di religione *ex parte Ecclesiae* e per una ricostruzione della normativa canonica relativa al riconoscimento e alla revoca dell'idoneità si veda GAETANO DAMMACCO, *Stato giuridico dell'insegnante di religione e ordinamento italiano*, in *L'insegnamento della religione cattolica in una società pluralista*, cit., pp. 32-39; MANLIO ASTA, *Idoneità e titoli di qualificazione dell'insegnante di religione*, *ibid.*, pp. 63-75; GIORGIO FELICIANI, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Profili canonistici*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5, (1989), pp. 357-372; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, cit., pp. 27-46.

⁶ In giurisprudenza cfr. da ultimo: Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1762, in *Guida al diritto*, n. 20, (2005), pp. 77-82, con nota di SALVATORE MAZZACAPPO, *Un atto estraneo all'ordinamento italiano non è sindacabile in sede giurisdizionale*; Trib. Bari, 1 giugno 2004 e Trib. Bari, 14 dicembre 2004, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 3, (2006), pp. 1114-1167, con nota di PIETRO LO IACONO, *La giurisdizione statale fra tutela dei diritti individuali e rispetto dell'autonomia confessionale: a proposito di un provvedimento di espulsione dai Testimoni di Geova*.

Fra i numerosi contributi dottrinali in ordine ai rapporti tra giurisdizione statale e autonomia delle confessioni religiose si veda a titolo indicativo: FRANCESCO ONIDA, *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1964; ORIO GIACCHI, *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, II ed., Milano, Giuffrè, 1970; PIERANGELA FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, Jovene, 1992; CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 61-117.

⁷ Per una panoramica sulle decisioni concernenti il concorso sull'immissione in ruolo degli insegnanti di religione si veda la voce *Insegnanti di religione* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, (2006), pp. 785-816, con nota di rinvio di MARTA TIGANO. Il D.D.G. del 2 febbraio 2004 può essere consultato in www.pubblicaistruzione.it/normativa/2004.

⁸ Cfr. in Gazz. Uff., 24 luglio 2003, n. 170, pp. 5-11.

se, per un verso, ha configurato i docenti di religione come pubblici dipendenti a tempo indeterminato (nella misura del 70 per cento dei posti d'insegnamento complessivamente funzionanti nel territorio di pertinenza di ciascuna diocesi); per l'altro verso, ha delineato il possesso dell'idoneità attestata dall'Ordinario diocesano come requisito per partecipare ai concorsi per l'accesso ai ruoli (cfr. art. 3, comma 4)⁹.

Attraverso le pronunce in epigrafe è pertanto possibile cogliere alcuni profili del concreto atteggiarsi dei rapporti fra giurisdizione canonica e giurisdizione statale in tema di idoneità degli insegnanti di religione nel contesto di applicazione della nuova normativa¹⁰.

2. Elementi di fatto e di diritto alla base dei ricorsi

Al riguardo è utile prendere le mosse da un'analisi parallela dei due ricorsi.

In entrambi i casi si trattava di verificare la legittimità dei decreti con i quali i ricorrenti erano stati esclusi dalla partecipazione al concorso, poiché ritenuti privi di uno specifico requisito d'ammissione richiesto dal bando a pena d'esclusione: il possesso del riconoscimento d'idoneità rilasciato dall'autorità ecclesiastica (cfr. art. 2, comma 1 e art. 5, comma 6 del D.D.G. del 2 febbraio 2004).

Nel ricorso proposto innanzi al TAR Veneto, l'Amministrazione resistente evidenziava che, nel presentare la domanda di partecipazione, la stessa ricorrente aveva dichiarato di non possedere la certificazione del riconoscimento d'idoneità, chiesta alla Curia inutilmente pochi giorni prima. La ricorrente ribatteva che, pur in assenza di un attestato formale, il possesso dell'idoneità al momento della domanda era sostanzialmente comprovato dal fatto di aver insegnato religione cattolica sin dal 1995, giacché riconosciuta idonea dall'autorità ecclesiastica, e dal fatto che tale idoneità non era mai stata formalmente revocata.

⁹ Per un'analisi puntuale della legge 186/2003 si veda PAOLO CAVANA, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione (L. N. 186/ 2003)*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 4, (2005), pp. 1314-1348; ANDREA GIANNI, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, cit., pp. 381-397; ALBERTO PISCI, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra vecchia e nuova normativa*, in *www.olir.it-aree tematiche-2004*; STEFANO EMANUELE PIZZORNO, *Il nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, (2004) II, pp. 196-200. Sullo stato giuridico di docenti incaricati annuali, proprio degli insegnanti di religione prima della legge 186/ 2003 cfr. GAETANO DAMMACCO, *Stato giuridico dell'insegnante di religione e ordinamento italiano*, cit., pp. 29-46; ALFONSO ROSSINI, *Lo stato giuridico degli insegnanti RC tra tutela normativa e tutela sindacale*, in *L'insegnamento della religione cattolica in una società pluralista*, cit., pp. 77-84; PAOLO PICOZZA, *Osservazioni sullo stato giuridico degli insegnanti di religione*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza in onore di Attilio Moroni*, vol. IV,1, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 429-446; ANNA TALAMANCA, *IRC: strascichi di temi tradizionali e centralità del dibattito sullo status degli insegnanti di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, (1999), pp. 669-682; MICHELE SALAZAR, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in *Rivista giuridica della scuola*, (2001), pp. 395-402; GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *L'insegnamento della scienze religiose in Italia: una proposta*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, (2001), pp. 159-161; PIETRO GRASSANO, *Gli insegnanti di religione e il loro status giuridico*, in *Lo stato civile italiano*, (2005), pp. 394-396.

¹⁰ In questa sede parlando dei rapporti fra giurisdizione canonica e giurisdizione statale ci si riferisce non solo agli atti prodotti nei due ordinamenti nell'esercizio del potere giudiziario ma, complessivamente, agli atti espressione delle tre funzioni nelle quali si distingue il potere di governo.

Anche nel caso presentato innanzi al TAR Campania il ricorrente non esibiva la certificazione del riconoscimento d'idoneità, ma un attestato dell'Arcidiocesi di Napoli, dal quale risultava che egli, in quanto riconosciuto idoneo dall'Ordinario diocesano, aveva insegnato religione cattolica dal 1993 al 1997.

La pretesa sottesa alle due impugnazioni era, quindi, essenzialmente la stessa: i ricorrenti, in mancanza della specifica certificazione rilasciata dall'Ordinario diocesano, chiedevano all'autorità statale di dedurre il possesso dell'idoneità dalla documentazione presentata, dalla quale risultava che, in passato, tale idoneità era stata ad essi riconosciuta.

A fronte di simile istanza ed in presenza di elementi di incerta qualificazione, il Tribunale Veneto e il Tribunale Campano riconoscevano, rispettivamente, nella Curia episcopale di Padova e nell'Arcidiocesi di Napoli, il soggetto idoneo a fornire informazioni utili ai fini del decidere, e con ordinanza istruttoria invitavano tali autorità a depositare la documentazione necessaria.

Da questa documentazione emergeva lo stesso dato per entrambi i ricorsi: sia l'Ordinario diocesano di Padova, sia l'Ordinario diocesano di Napoli dichiaravano di non aver rilasciato il certificato di idoneità ai fini della partecipazione al concorso.

Diverse, tuttavia, le ragioni e le circostanze poste alla base del diniego del certificato.

Nel ricorso esaminato dal TAR Veneto, il diniego era motivato dal fatto che la richiedente risultava priva di uno dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 1, del D.D.G. del 2 febbraio 2004: i quattro anni di servizio continuativo prestato con il possesso dei prescritti titoli dall'anno scolastico 1993/1994 all'anno scolastico 2002/2003. Evidentemente la Curia di Padova, applicando il § 1 della Delibera n. 41 del 21 settembre 1990 della CEI che, nel disciplinare il riconoscimento dell'idoneità, richiede di accertare il possesso dei requisiti stabiliti dal diritto¹¹, aveva inteso per tali requisiti anche quelli previsti dal bando del concorso. In ogni caso la stessa Curia dichiarava che già nel 2002 si era deciso di non riconfermare la ricorrente nell'insegnamento della religione cattolica per l'anno scolastico successivo, essendosi palesata la sua inidoneità all'insegnamento stesso. Tuttavia, alla mancata conferma nell'insegnamento non era seguito un formale decreto di revoca dell'idoneità, per non privare la ricorrente della possibilità di impartire altre discipline nelle scuole paritarie cattoliche.

Nel caso esaminato dal TAR Campania, alla richiesta del Tribunale di depositare la certificazione dell'idoneità menzionata nell'attestato presentato dal ricorrente¹², l'Arcidiocesi di Napoli rispondeva ripetendo quanto già dichiarato in sede d'iniziativa del procedimento d'esclusione: l'Ordinario di Napoli non aveva rilasciato la certificazione d'idoneità ai fini della partecipazione al concorso, giacché l'insegnante si era trasferito da anni in altra diocesi. Pertanto, l'attestato presentato dal ricorrente provava solo che questi possedeva un altro requisito d'ammissione parimenti

¹¹ Cfr. in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, n. 8, (1990), p. 207. Sui criteri per il riconoscimento dell'idoneità si veda anche la Delibera non vincolante della CEI adottata a maggioranza assoluta dalla XXXIV Assemblea Generale del 6-10 maggio 1991, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, n. 4, (1991), pp. 96-97.

¹² Si veda l'ordinanza del TAR Campania, sez. VIII, 3 aprile 2006, n. 899/06 in *www.giustizia-amministrativa.it*

richiesto dal bando: l'anzianità di servizio di almeno quattro anni continuativi nelle scuole statali o paritarie dall'anno scolastico 1993/94 all'anno scolastico 2002/03 con i prescritti titoli.

3. *Le due sentenze a confronto. Contrapposte chiavi di lettura: a) sull'idoneità. Requisito attuale o storico? Valutazioni critiche*

Nell'affrontare la medesima questione (verificare la legittimità del provvedimento di esclusione) e a fronte dello stesso articolato normativo (cfr. n. 5 lett. a Protocollo Addizionale all'Accordo del 18 febbraio 1984; artt. 2 e 4 D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751; artt. 3 e 5 l. 18 luglio 2003, n. 186) e d'uguali risultanze istruttorie (diniego da parte dell'autorità ecclesiastica della certificazione del riconoscimento di idoneità), i due tribunali amministrativi adottano logiche argomentative contrastanti, di particolare interesse, poiché basate su premesse e finalizzate a conclusioni che esprimono ed affermano una diversa percezione dell'incidenza dei provvedimenti canonici nell'ordinamento italiano e dei margini di sindacabilità su tali provvedimenti da parte dell'autorità statale.

Si guardi, anzitutto, alla differente interpretazione del requisito dell'idoneità accolta dai due tribunali.

Per il TAR Veneto, il possesso dell'idoneità richiesto dal bando e dall'art. 3, comma 4 della l. 18 luglio 2003, n. 186, doveva essere *attuale* e *positivo*, e consistere in una dichiarazione espressa dell'Ordinario diocesano competente per territorio, nella quale si certificava l'idoneità della ricorrente ai fini della partecipazione alla procedura concorsuale.

Il TAR Campania, invece, interpretava il possesso dell'idoneità come un possesso *storico*, comunque documentabile, da riferire ai quattro anni continuativi di insegnamento necessari per essere ammessi al concorso.

Già sotto questo profilo, appare più corretta l'interpretazione assunta dal TAR Veneto.

Difatti, anche se il concorso era riservato a chi aveva una determinata anzianità di servizio, dal testo dell'art. 2, comma 1 del D.D.G. del 2 febbraio 2004¹³, dell'art. 3, comma 4 della l. 186/2003¹⁴ e dell'art. 5, comma 1 della stessa legge¹⁵ risulta palese che, in adesione alla normativa di riferimento, l'idoneità richiesta dal bando era una idoneità *attuale*, svincolata dal requisito dei quattro anni continuativi di insegnamento. Il bando, cioè, esprimeva pienamente la volontà del legislatore di valorizzare l'anzianità lavorativa dei docenti¹⁶ senza, però, per questo, porre in ombra il costante potere di

¹³ «L'ammissione ai concorsi è riservata agli insegnanti in possesso del riconoscimento d'idoneità, ... e che abbiano prestato continuamente servizio d'insegnamento della religione cattolica, per almeno quattro anni scolastici...».

¹⁴ «Ciascun candidato deve *inoltre* essere in possesso del riconoscimento di idoneità... rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio».

¹⁵ «Il primo concorso... è riservato agli insegnanti di religione che abbiano prestato continuamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni... e che siano in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3, comma 3 e 4».

¹⁶ Si veda quanto dichiarato a commento della legge 186 dall'allora sottosegretario al MIUR, On.

verifica dell'Ordinario diocesano, omettendo di chiedere espressamente il possesso dell'idoneità ai fini della procedura concorsuale¹⁷. Non a caso, il modello unico per la domanda d'ammissione al concorso prevedeva una duplice dichiarazione: una relativa al possesso della certificazione del riconoscimento d'idoneità e una relativa alla prestazione del servizio, sull'evidente presupposto che la presenza di un requisito non poteva essere dedotta o documentata, implicitamente o esplicitamente, dalla presenza dell'altro¹⁸. Che sia questo il significato delle norme in esame è parimenti comprovato dalla giurisprudenza amministrativa ove, da una lato, si afferma che l'art. 2, comma 1 del D.D.G. del 2 febbraio 2004 richiede, inequivocabilmente, l'attuale possesso dell'idoneità¹⁹ e, dall'altro, soffermandosi sul servizio pregresso, si ribadisce

VALENTINA APREA, *Una legge giusta ed equa*, in *www.snadir.it/Archivio*, secondo la quale l'art. 5 della legge delinea una modalità concorsuale prevalentemente finalizzata alla promozione dell'esperienza di servizio e al conseguimento della stabilizzazione del posto in virtù della stessa. L'art. 5, comma 1 della legge 186/2003, è stato sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale, che ne ha riconosciuto la legittimità, in quanto norma eccezionale e transitoria che il legislatore – esercitando la sua discrezionalità in modo non palesemente irragionevole ed arbitrario e, pertanto, non censurabile sotto il profilo della parità di trattamento ex art. 3 Cost. – ha predisposto per valorizzare, nel primo concorso, la professionalità attestata dagli anni di servizio: cfr. Corte. cost. 20 luglio 2006, n. 297, in *Diritto e Religioni*, n. 1, (2007), pp. 616-618 e in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, (2006), pp. 799-803, con nota di MATTEO GATTAPONI, *Insegnanti di religione: dalla precarietà all'immissione in ruolo. Primi nodi al vaglio della Corte Costituzionale*, pp. 785-799.

¹⁷ A favore dell'omissione dell'idoneità quale specifico requisito di partecipazione, soprattutto nel caso del primo concorso, riservato a soggetti dotati d'anzianità di servizio, essendo tale anzianità di per sé sufficiente ad attestare il permanente possesso dell'idoneità si veda PAOLO CAVANA, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione (L. N. 186/ 2003)*, cit., pp. 1131-1132. In ogni caso, il binomio idoneità/anzianità di servizio – peraltro ricorrente in quasi tutti i precedenti progetti di legge elaborati sul tema (cfr. al riguardo GIOVANNA GIOVETTI, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione. Alcuni appunti sulle iniziative legislative della XIII legislatura*, in *Il diritto ecclesiastico*, [1997], IV, pp. 997-1022; ANDREA GIANNI, *Una recente proposta di legge sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica. Note sommarie sui profili concordatari*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, [1998], pp. 429-435; VINCENZO CASAMASSIMA, *Recenti sviluppi in materia di stato giuridico degli insegnanti: in particolare un disegno di legge approvato dal Senato*, in *Il diritto ecclesiastico* [2002], I, pp. 209-244) – risponde senza dubbio all'esigenza dell'Ordinario diocesano di esercitare il suo potere di filtro. Al riguardo è indicativa la lettera circolare del 4 febbraio 2004 inviata dalla CEI - Servizio nazionale per l'insegnamento della Religione cattolica – ai responsabili diocesani per il Servizio IRC (cfr. in *www.Chiesacattolica.it/IRC/documenti*). Con tale lettera la CEI, commentando il testo del bando del concorso, si soffermava sul rilascio del certificato d'idoneità, specificando che esso richiedeva *un'attenta valutazione delle possibili conseguenze del concorso sul corpo docente già in servizio*. Ancora si raccomandava a chi intendeva partecipare al concorso di possedere il certificato *sin dall'atto dell'iscrizione*, mentre le precisazioni sul certificato d'idoneità da rilasciare *a chi aveva già ricevuto una duplice idoneità*, avendo insegnato sia nella scuola secondaria, sia nella scuola elementare e dell'infanzia, fanno comprendere chiaramente che, almeno per l'autorità ecclesiastica, il servizio prestato non esonerava dalla richiesta e dal rilascio di un certificato *attuale*.

¹⁸ Si veda il modello unico per la domanda di ammissione in *www.pubblica.istruzione.it/normativa/2004*.

¹⁹ Cfr. TAR Campania, sez. II, 15 dicembre 2005, n. 20660/05 in *www.giustizia-amministrativa.it*. Tale pronuncia affronta un ricorso originato da fatti analoghi a quelli delle sentenze in commento: la ricorrente, non potendo esibire il certificato d'idoneità inutilmente chiesto alla Curia, impugnava

che tale servizio non condiziona né il requisito dell'ideoneità, né l'ambito territoriale per il quale si concorre⁽²⁰⁾.

4. *b) sul valore probatorio delle dichiarazioni dell'autorità ecclesiastica. Decisivo o ininfluyente? Valutazioni critiche*

In ogni caso, nelle pronunce in esame la diversa interpretazione dell'ideoneità si configura come il coerente presupposto della diversa rilevanza che, ai fini del decidere, i due tribunali attribuiscono alle indicazioni fornite dalle Curie.

Mentre il TAR Campania considerava tali indicazioni non determinanti – e ciò anche se, nel rigettare la domanda incidentale di sospensione, aveva stimato le censure del ricorso non sorrette da comprovate motivazioni²¹ –, il TAR Veneto – pur avendo accolto la domanda cautelare della ricorrente, ritenendo che questa sembrava possedere il requisito sostanziale richiestosi²² – nel verificare la legittimità del provvedimento di esclusione dava rilievo decisivo alla volontà espressa dall'Ordinario diocesano.

Alle iniziali incertezze dei due tribunali sulla presenza dell'ideoneità contribuiva l'oggettiva difficoltà di coordinamento tra la legge 186/2003, che subordina la partecipazione ai concorsi per l'accesso ai ruoli al possesso del riconoscimento d'ideoneità di cui al n. 5 *lett. a* del Protocollo addizionale all'Accordo del 1984, e l'art. 2.6 bis dell'Intesa fra il M.P.I. e la CEI (D.P.R. 16/12/1985 n. 751, successivamente modificato dal D.P.R. 23/6/1990 n. 202), ai sensi del quale il riconoscimento dell'ideoneità ha effetto permanente, salvo revoca da parte dell'Ordinario diocesano. Dati questi due riferimenti normativi, si poneva, infatti, il problema di stabilire se l'ideoneità attuale,

il provvedimento d'esclusione dal concorso per violazione di legge ed eccesso di potere, giacché l'ideoneità ad essa conferita in passato non era mai stata formalmente revocata. Il tribunale, nel respingere il ricorso, precisava che il riconoscimento di idoneità ottenuto in passato dalla ricorrente non aveva alcun rilievo ai fini della procedura concorsuale in esame. Sull'esclusione dalla partecipazione al concorso per mancanza dell'ideoneità si veda anche TAR Campania, sez. II, 20 aprile 2006, n. 41315 in *www.giustizia-amministrativa.it*. In quest'ultimo caso, l'assenza del requisito di ammissione derivava dal fatto che la ricorrente aveva presentato domanda per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole secondarie ma esibiva un certificato, rilasciato dal Vescovo, nel quale era dichiarata idonea all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole primarie. Anche tale pronuncia, pertanto, conformemente a quanto stabilito nel bando del concorso, distingue fra il requisito dell'ideoneità ed il requisito del servizio pregresso. Mentre, infatti, ai sensi dall'art. 2, comma 1 del bando del concorso il servizio pregresso era utile ai fini della partecipazione concorsuale *anche se prestato in ordini e gradi scolastici diversi*, secondo l'art. 5, comma 6 dello stesso bando il riconoscimento di idoneità, per valere come requisito di ammissione, doveva *essere specifico per il tipo di scuola per il quale si domandava di concorrere*.

²⁰ Cfr. TAR Campania, sez. II, 9 novembre 2006, n. 10351/06 in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sul requisito dell'anzianità di servizio si veda anche TAR Lazio, sez. III quater, 19 luglio 2006, n. 8602; TAR Lazio, sez. III quater, 19 luglio 2006, n. 8603; TAR Lazio, sez. III quater, 19 luglio 2006, n. 8604; TAR Campania, sez. II, 5 dicembre 2005, n. 20534/05 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²¹ Si veda l'ordinanza del TAR Campania, sez. VIII, 29 maggio 2006, n. 1561/06 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²² Si veda l'ordinanza del TAR Veneto, sez. III, 27 luglio 2004, n. 782/04 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

richiesta da una legge unilaterale che opera in un ambito d'esclusiva competenza statale quale l'organizzazione del pubblico impiego, potesse coincidere con un'idoneità in passato riconosciuta e non revocata cui il decreto di esecuzione di un atto bilaterale – peraltro richiamato dallo stesso art. 1 della legge 186/2003 – attribuisce effetti permanenti²³. In altre parole, non era chiaro se la mancata produzione del certificato d'idoneità doveva essere interpretata come effetto di un'implicita revoca dell'idoneità precedentemente concessa²⁴.

Oltre questo problema, il diverso rilievo che, nel verificare l'operato dell'Amministrazione, il TAR Veneto ed il TAR Campania attribuiscono alle dichiarazioni dell'autorità ecclesiastica, va considerato alla luce di altri elementi.

L'esclusione da un pubblico concorso per mancanza dei requisiti prescritti è un atto vincolato, che discende da una mera attività di accertamento nella quale l'Amministrazione non gode di alcun potere discrezionale e valutativo²⁵. Ciò premesso, nei casi di specie, se è vero che quanto dichiarato dai candidati nella domanda di ammissione in ordine al possesso dei requisiti assumeva il valore di dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 46 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445²⁶ – recante norme in materia di documentazione amministrativa²⁷ – è anche vero che l'art. 3, punto 4. del bando del concorso specificava che tutti i candidati erano ammessi alla procedura concorsuale con riserva di accertamento del possesso dei requisiti medesimi. Rispetto alle modalità di tale accertamento l'art. 71, comma 2, del citato D.P.R. n. 445/2000 stabilisce che i controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono effettuati dall'Amministrazione procedente consultando gli archivi dell'Amministrazione certificante o richiedendo alla medesima conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi. Era pertanto indubbio che, per verificare se i candidati possedevano la certificazione del riconoscimento di idoneità, occorreva rivolgersi all'Ordinario diocesano competente per territorio, quale unica autorità cui la normativa concordataria ed unilaterale riconosce in materia una potestà certificatrice produttiva di certezza legale²⁸. Non avendo i ricorrenti fornito il certificato di idoneità che, come si è prima dimostrato,

²³ Sulla natura dell'Intesa fra la CEI e il M.P.I. e sul regolamento quale fonte di esecuzione delle Intesa stessa cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 306; CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, il Mulino, 1992, pp. 422-430; VALERIO TOZZI, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, cit., pp. 725-729; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La nuova disciplina giuridica dell'insegnamento della religione cattolica*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, cit., pp. 10-16.

²⁴ Nel senso che il venir meno dell'idoneità dovrebbe risultare da un espresso atto di revoca cfr. TAR Piemonte, sez. I, 28 dicembre 1993, n. 598, in *Il Foro Amministrativo*, (1994), I, p. 853.

²⁵ Sul punto cfr. TAR Lombardia, sez. II, 4 maggio 1987, n. 245, in *Il Foro amministrativo*, (1988), I, pp. 180-182; Cons. St., sez. VI, 8 ottobre 1992, n. 713, in *Il Foro amministrativo*, (1992), II, p. 2303; Cons. St., sez. V, 20 maggio 1992, n. 437, in *Il Consiglio di Stato*, (1992), I, 1, p. 766; Cons. St., sez. V, 24 ottobre 2002, n. 5850; TAR Lazio, sez. II, 14 gennaio 2002, n. 251; TAR Campania, sez. II, 15 dicembre 2005, n. 115/05; TAR Lazio, sez. I, 4 agosto 2006, n. 6963; Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2007, n. 1780; Cons. St., sez. VI, 27 giugno 2007, n. 3664, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁶ Si veda quanto specificato al riguardo nell'avvertenza del modello unico di ammissione al concorso in www.pubblica.istruzione.it/normativa/2004.

²⁷ Cfr. in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 20 febbraio, n. 42.

²⁸ Sul potere di certificazione delle confessioni religiose si veda PIETRO GISMONDI, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1943; ANTONINO CONSOLI, *L'attività*

doveva essere attuale, e dichiarando l'Ordinario diocesano che tale certificato non era stato rilasciato, non si vede dunque come l'Amministrazione statale, priva al riguardo di qualsiasi autonomo potere valutativo, potesse concludere per la presenza dell'idoneità, in difetto del documento ed in contrapposizione con quanto sostenuto dall'Amministrazione certificante. E ciò non solo in virtù del rispetto dell'autonomia dell'ordinamento canonico – nella quale parte della dottrina ha rinvenuto il fondamento dell'efficacia civile dell'attività certificativa della Chiesa²⁹ – ma, ancor prima, in virtù di quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, per la quale non è consentito all'Amministrazione operare una valutazione in contrasto o in assenza delle necessarie risultanze certificative con valore costitutivo³⁰. Si aggiunga a ciò un'altra considerazione: poiché le procedure d'ammissione ad un pubblico concorso presuppongono il rispetto della *par condicio* dei concorrenti³¹, tale rispetto sarebbe venuto meno se l'Amministrazione, interpretando il bando in senso favorevole ai ricorrenti, avesse ammesso questi al pari degli altri candidati i quali, oltre a documentare il pregresso servizio, documentavano l'idoneità con il regolare certificato attuale richiesto dalla normativa concorsuale.

Alla luce di questi elementi appare dunque convincente la logica seguita dal TAR Veneto che, attribuendo un peso oggettivo alle notizie provenienti dall'autorità ecclesiastica, considera corretto l'operato dell'Amministrazione. Meno convincente, invece, l'ordine argomentativo seguito dal TAR Campania ove, nel definire l'idoneità come un requisito storico e nel considerare pertanto irrilevanti le indicazioni della

amministrativa della Chiesa nel diritto italiano, Milano, Giuffrè, 1961, spec. pp. 197-207; PASQUALE COLELLA, *Potere di certificazione (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV (1985), pp. 769-774; FRANCESCO ONIDA, *Le certificazioni ecclesiastiche nell'ordinamento italiano. La certificazione della qualità di fedele*, in *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, Salerno, Edisud, 1993, pp. 167-183; RAFFAELE BOTTA, *Il potere di certificazione delle autorità confessionali nella nuova disciplina di derivazione pattizia*, in *Il diritto ecclesiastico*, (1992), I, pp. 34-64; ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Vita e Pensiero, 2000.

In particolare, sul decreto d'idoneità quale atto certificativo cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale*, cit., pp. 791-794; GAETANO DAMMACCO, *Stato giuridico dell'insegnante di religione e ordinamento italiano*, cit., p. 39; ANNA TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, cit., pp. 259-260; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Le competenze ecclesiastiche nella disciplina dell'insegnamento scolastico della religione: profili canonistici*, in *La rilevanza di alcuni aspetti delle potestà confessionali nel sistema giuridico civile: contesti e scopi*, cit., pp. 136-137.

²⁹ Cfr. PIETRO GISMONDI, *op. cit.*, pp. 31-33, 59, 78. Su quest'interpretazione si veda anche PASQUALE COLELLA, *Potere di certificazione (diritto ecclesiastico)*, cit., pp. 773-774; RAFFAELE BOTTA, *op. cit.*, pp. 34-38; ANTONIO G. CHIZZONITI, *op. cit.*, pp. 10-41; CLAUDIA CIOTOLA, *Note in tema di individuazione dei ministri di culto*, in *Diritto e Religioni*, n. 1, (2007), pp. 173-183.

³⁰ Cfr. TAR Lazio, sez. III bis, 21 giugno 2006, n. 5034; Cons. St., sez. VI, 20 ottobre 2000, n. 632, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2007, n. 1780, *cit.*

Per l'applicazione di quest'orientamento all'amministrazione scolastica rispetto all'attestazione d'idoneità degli insegnanti di religione cfr. TAR Lazio, sez. III, 17 novembre 1994, n. 1971, in *Rivista giuridica della scuola*, (1996), pp. 110-111.

³¹ Cfr. Cons. St., sez. V, 1 giugno 1992, n. 472, in *Il Consiglio di Stato* (1992), I, 1, p. 774; TAR Valle d'Aosta, 19 luglio 2001, sez. I, n. 95; TAR Lazio, sez. II, 14 gennaio 2002, n. 251; Cons. St., sez. V, 31 dicembre 2007, n. 6895, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Curia, sembra piuttosto mosso dall'intento di ridimensionare comunque l'incidenza delle decisioni dell'autorità confessionale. Ciò, forse, nella convinzione di far così prevalere l'interesse dello Stato sotteso ad un bando di concorso destinato a stabilizzare la posizione di chi aveva già insegnato religione, quasi ad evidenziare una sorta di aspettativa o interesse legittimo del ricorrente a partecipare alla procedura concorsuale in virtù del servizio prestato.

5. *c) sulla sindacabilità del modus agendi dell'Ordinario diocesano. Valutazioni critiche*

È infine su un altro aspetto fondamentale, strettamente connesso ai precedenti, che le due sentenze divergono.

Specificatamente, il TAR Veneto reputava il riconoscimento dell'idoneità come un mero fatto di competenza esclusiva di un'autorità estranea all'ordinamento italiano. Pertanto, non era solo l'Amministrazione che doveva limitarsi a prendere atto della presenza o assenza di tale fatto, ma anche il giudice amministrativo non poteva sindacare le ragioni sottese alla negazione dell'idoneità, né il comportamento tenuto al riguardo dall'Ordinario diocesano.

Opposta la posizione del TAR Campania, che qualificava la dichiarazione d'idoneità come un atto endoprocedimentale, finalizzato al provvedimento statale d'ammissione o esclusione dal concorso. Di conseguenza, per valutare la legittimità del suddetto provvedimento statale, il giudice amministrativo doveva necessariamente verificare la conformità dell'atto endo-procedimentale ai criteri di ragionevolezza e non arbitrarietà, sindacando alla luce di tali criteri il *modo* in cui l'autorità ecclesiastica aveva esercitato il suo potere.

Nell'assumere tale posizione, il tribunale campano si richiamava apertamente a quanto stabilito in una pronuncia del Consiglio di Stato³² che, a sua volta, prendeva le mosse dalla decisione con la quale la Corte Costituzionale individuava la ragionevolezza e la non arbitrarietà quali limiti di conformità all'art. 97, comma 1 Cost. della disciplina sulla nomina annuale degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche³³.

Senonché, l'applicazione di tale orientamento al caso esaminato dal TAR Campania, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato, appare piuttosto una forzatura.

Difatti, nella citata pronuncia del Consiglio di Stato il decreto canonico di revoca

³² Cfr. Cons. St., sez. VI, 16 novembre 2000, n. 6133, in *Il Foro amministrativo*, (2000), III, pp. 3643-3645, con nota di RAFFAELE IANNOTTA e in *Guida al diritto*, n. 45, (2000), pp. 109-112, con nota di SALVATORE MEZZACAPO, *La natura endoprocedurale della verifica statale non intacca il potere dell'autorità ecclesiastica*.

³³ Cfr. Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 390, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 2, (2000), pp. 534-568 con nota di PAOLO CAVANA, *Osservazioni sullo stato giuridico dei docenti di religione*. Si vedano altresì i commenti di LIDIA CIABATTINI, *Insegnamento della religione cattolica e durata annuale dell'incarico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, (2000), I, pp. 535-547; FABIO FRANCESCHI, *Gli insegnanti di religione tra presente e futuro: brevi note a margine di una recente sentenza della Corte Costituzionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, (2000), II, pp. 191-210; VALERIA PALOMBO, *L'insegnante di religione, il principio di uguaglianza e il diritto al lavoro*, *ibid.*, pp. 210-217.

dell' idoneità era stato considerato inadatto a supportare la decisione dell' autorità scolastica di non confermare l' insegnante nell' incarico per la particolarità della fattispecie, data dalla palese contraddittorietà con la quale l' Ordinario, senza fornire nessuna motivazione, nello stesso giorno aveva dapprima revocato l' idoneità e poi dichiarato lo stesso docente idoneo all' insegnamento in un' altra scuola del medesimo grado diversamente ubicata.

Premesso questo, nel caso affrontato dal TAR Campania la dichiarazione dell' Ordinario di Napoli, il quale chiariva di non aver emesso il certificato d' idoneità poiché privo della relativa competenza *ex can.* 107 del CIC, essendo il ricorrente domiciliato da tempo in altra diocesi, sembrava invece motivare sufficientemente il non rilascio del certificato. In effetti, ai sensi dell' art. 2.1 d) dell' Intesa fra la CEI ed il M.P.I., l' insegnante deve essere riconosciuto idoneo dalla *competente* autorità ecclesiastica, mentre la stessa natura dei requisiti soggettivi cui la normativa canonica subordina il riconoscimento dell' idoneità (retta dottrina; testimonianza di vita cristiana, abilità pedagogica: can. 804 § 2), non irragionevolmente poteva indurre il Vescovo a ritenere necessaria la persistenza di un effettivo rapporto fra il docente e la comunità diocesana per accertare la reale presenza dei requisiti stessi. La posizione assunta dall' Ordinario di Napoli nei confronti del ricorrente non si mostrava, quindi, in sé, né così contraddittoria ed illogica da precludere all' autorità statale l' identificazione della mancata attestazione dell' idoneità; né così palesemente arbitraria da non poter essere recepita dall' ordinamento italiano e supportare validamente il provvedimento amministrativo d' esclusione.

Sotto questo specifico aspetto, analoghe considerazioni possono del resto trarsi anche per il caso esaminato dal TAR Veneto. Tale tribunale aveva ritenuto la materia dell' idoneità del tutto estranea alla propria giurisdizione. Tuttavia, anche se il tribunale veneto avesse sindacato l' agire dell' autorità ecclesiastica sotto il profilo dell' eccesso di potere, ne avrebbe verosimilmente constatato la non palese irragionevolezza. Il rifiuto del certificato d' idoneità era, infatti, motivato, e motivato dalla mancanza in capo alla richiedente dell' anzianità d' insegnamento con i prescritti titoli, richiesta dal bando del concorso. L' accettabilità di tale motivazione avrebbe trovato quindi riscontro nell' importanza che una qualificazione professionale adeguata dei docenti assume per uno Stato che inserisce l' insegnamento religioso nel contesto delle finalità della scuola (cfr. D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, art. 4)³⁴.

Ritornando alla decisione del TAR Campania, essa appare discutibile almeno sotto altri due profili. Un primo profilo riguarda un' ulteriore, sottile differenza fra il citato orientamento del Consiglio di Stato e l' applicazione che ne è stata fatta dal tribunale campano. La decisione del Consiglio di Stato presuppone l' esistenza di un

³⁴ Sui titoli di studio ai fini della qualificazione professionale degli insegnanti di religione quale requisito preliminare all' idoneità ed elemento nuovo della disciplina sull' insegnamento religioso delineata dall' Accordo del 1984 cfr. ROMEO ASTORRI, *La qualificazione professionale degli insegnanti di religione cattolica tra riforme della scuola e riforma dell' Università*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, (2001), pp. 127-139; ALBERTO PISCI, *op. cit.*, p. 2; MANLIO ASTA, *op. cit.*, pp. 63-64; VINCENZO CASAMASSIMA, *op. cit.*, pp. 217, 220-221. Sul requisito del servizio pregresso con i prescritti titoli richiesto dall' art. 2 comma 1 del bando del concorso, si veda però Cons. St., sez. VI, 30 novembre 2006, n. 7011, in *Il Foro amministrativo* (2006), p. 3142, ove si afferma una distinzione fra i titoli per l' ammissione al concorso, corrispondenti a quelli indicati dall' art. 4 del D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, ed i titoli con i quali, di fatto, è stato prestato il servizio didattico pregresso.

provvedimento canonico da qualificare come presupposto del provvedimento statale e, dunque, quale atto endoprocedimentale. Nel caso affrontato dal TAR Campania, però, l'atto canonico presupposto, e cioè il certificato di idoneità, manca, ed è il tribunale che ovvia a tale mancanza deducendo la persistenza dell'idoneità anche da una valutazione dei rapporti intercorsi fra il ricorrente e la diocesi. Tale valutazione non è compiuta alla luce delle norme canoniche, come sarebbe al limite ammissibile se il collegamento fra i due ordinamenti si realizzasse nella forma del rinvio formale, ma alla luce dei parametri del giudizio amministrativo statale. Sennonché – anche a prescindere da un problema di confini fra le due giurisdizioni – è proprio applicando gli schemi statali che ci si può chiedere se il giudice di legittimità poteva spingersi fino a tal punto nella valutazione dei fatti, giacché: a) il tribunale era chiamato ad un giudizio di impugnazione, e cioè ad un giudizio sull'atto e non ad un giudizio su comportamenti e rapporti; b) nelle sue argomentazioni il TAR campano non solo sindacava il mancato rilascio del certificato da parte della Curia³⁵, ma, difatti, nel dichiarare sussistente il requisito richiesto dal bando del concorso, dà vita ad una decisione che tiene il luogo del certificato non esibito, sostituendosi all'Amministrazione certificante. Ammesso dunque che nelle valutazioni giudiziali l'agire dell'Ordinario diocesano possa essere parificato, pur in una materia peculiare quale l'idoneità all'insegnamento della religione cattolica, all'agire di un organo amministrativo statale, sono i classici limiti fissati al sindacato del giudice che non dovrebbero consentire a questi di sostituire la valutazione dell'organo amministrativo con la propria.

Con specifico riferimento al rapporto fra autorità canonica ed autorità statale rispetto all'idoneità, l'inammissibilità di tale attività sostitutiva può apparire più chiara se si guarda al potere di certificazione del parroco in materia di matrimonio concordatario. Il matrimonio canonico produce effetti civili in virtù di un procedimento amministrativo, che prende il via dall'atto di scelta dei *nubendi* i quali, una volta che il matrimonio è celebrato, hanno il diritto di pretendere dagli organi competenti tutti gli adempimenti necessari previsti dalla normativa concordataria. Tale diritto è azionabile davanti all'autorità giudiziaria italiana, cosicché se il parroco non redige o non trasmette l'atto di matrimonio, il giudice ai fini della trascrizione può – come è accaduto³⁶ – sostituire l'atto di matrimonio con un proprio provvedimento di accertamento costitutivo. È infatti vero che la normativa concordataria attribuisce al parroco il compito di compilare e trasmettere l'atto di matrimonio ma, una volta che il procedimento è avviato con la richiesta delle pubblicazioni ed il rilascio del nulla osta da parte dell'ufficiale dello stato civile, l'attività del parroco – a prescindere dalla sua qualificazione quale pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio³⁷ – è un'attività dovuta. L'autonomia del ministro di culto si esaurisce cioè nel momento in cui decide di ammettere i *nubendi* alla celebrazione di un matrimonio canonico

³⁵ Sul fatto che il giudice amministrativo, investito della controversia inerente il mancato riconoscimento di un requisito concorsuale, non può sindacare il diniego della certificazione del requisito da parte dell'organo competente cfr. Cons. St., sez. VI, 20 ottobre 2000, n. 632, cit., Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2007, n. 1780, cit..

³⁶ Cfr. Trib. Udine, 22 gennaio 1970, in *Il diritto ecclesiastico*, (1970), II, pp. 95-121, con nota di PAOLO MONETA, *Sulla sentenza sostitutiva dell'atto di matrimonio canonico*.

³⁷ Per queste due diverse qualificazioni si veda FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, pp. 323; CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 447-448.

destinato ad acquisire effetti civili³⁸. Non così nel caso degli insegnanti di religione, nel quale è sempre all'autorità ecclesiastica che spetta di certificare l'idoneità, ma tale certificazione non è, però, un atto dovuto, bensì rientra nella piena discrezionalità dell'Ordinario diocesano, non configurando la normativa pattizia e statale né un diritto soggettivo (del quale peraltro il giudice amministrativo non può conoscere in via principale), né tanto meno un interesse legittimo dell'insegnante ad ottenere l'attestato di idoneità, che solo se presente assume a eventuale presupposto di un procedimento amministrativo statale³⁹.

Il secondo profilo sotto il quale la decisione del TAR Campania suscita perplessità è lo stesso il vizio posto alla base della dichiarazione di illegittimità del provvedimento impugnato: l'incongrua e insufficiente motivazione. Il difetto di motivazione può essere ricondotto o alla violazione di legge, ex. art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 o all'eccesso di potere quale sua figura sintomatica⁴⁰. L'art. 3 della legge 241/1990 stabilisce che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato le decisioni dell'Amministrazione in relazione alle risultanze istruttorie. Date tali indicazioni esse appaiono però presenti in maniera sufficiente nel provvedimento impugnato dinanzi al tribunale campano. Se, invece, per il tribunale l'incongrua e insufficiente motivazione rivelava l'eccesso di potere e cioè un vizio della valutazione discrezionale, ciò che sembra discutibile è proprio il fatto che un provvedimento di esclusione da un pubblico concorso seguito al riscontro dell'assenza dei requisiti prescritti sia viziato da eccesso di potere. Si è già detto al riguardo che la verifica del possesso dei requisiti per l'ammissione ad una procedura concorsuale è un'attività vincolata e non discrezionale dell'Amministrazione, così come è espressione di attività vincolata il relativo atto di esclusione. Tale atto pertanto non richiede una particolare motivazione, ma, come sancito da consolidato orientamento giurisprudenziale, la semplice indicazione del requisito mancante⁴¹.

³⁸ In questo senso si veda GAETANO LO CASTRO, *Rilevanza giuridica del matrimonio canonico non trascritto nell'ordinamento dello Stato*, in *Studi in onore di Pietro Agostino d'Avack*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 919-955.

³⁹ Sulla non sovrapposibilità *in linea di principio* delle valutazioni degli organi statali al potere di certificazione dell'autorità ecclesiastica cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, IV. ed., Milano, Giuffrè, 1975, pp. 80-85. Ampiamente, sull'impossibilità del giudice statale di sostituire una propria valutazione alla decisione dall'autorità ecclesiastica quando, per decidere della controversia a lui sottoposta, deve accertare un rapporto lasciato all'autonoma valutazione della Chiesa si veda ORIO GIACCHI, *op. cit.*, pp. 379-397.

⁴⁰ Al riguardo si veda per tutti in dottrina PIERA MARIA VIPIANA PERPETUA, *Gli atti amministrativi: vizi di legittimità e di merito, cause di nullità ed irregolarità*, Padova, Cedam, 2003, pp. 160-179, 330-336.

⁴¹ Cfr. TAR Lombardia, 4 maggio 1987, n. 245, cit., Cons. St., sez. VI, 8 ottobre 1992, n. 713, cit., Cons. St., sez. V, 20 maggio 1992, n. 437, cit., Cons. St., sez. V, 24 ottobre 2002, n. 5850, cit., TAR Lazio, sez. II, 14 gennaio 2002, n. 251, cit., Cons. St., sez. VI, 18 aprile 2007, n. 1780, cit., Cons. St., sez. VI, 27 giugno 2007, n. 3664, cit.

6. *L'attuazione parziale del principio di reciproca collaborazione fra Stato e Chiesa sancito dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*

L'analisi fin qui condotta, esplicitando la coerenza argomentativa intrinseca che caratterizza ognuna delle due pronunce, ha messo in luce una maggiore corrispondenza fra la decisione assunta dal TAR Veneto, nel suo complesso considerata, ed il dato normativo e fattuale.

In riferimento alla condizione ambivalente di chi fa parte e dello Stato e della Chiesa non è peraltro privo di rilievo l'atteggiamento dei due ricorrenti, i quali, almeno a quel che risulta dagli atti, apparivano più interessati a far valere davanti allo Stato le prerogative conseguenti alla precedente attività di insegnamento che non a chiarire preliminarmente il proprio rapporto con la comunità ecclesiale, con una prevalenza delle istanze del cittadino su quelle del fedele⁴².

Posto ciò, i casi esaminati offrono lo spunto per almeno altre tre considerazioni.

Una prima considerazione riguarda l'attuazione del principio di reciproca collaborazione sancito dall'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama quale chiave di lettura dei rapporti fra Stato e Chiesa⁴³.

Per il vero, nell'elaborazione della legge 186/2003, la Conferenza Episcopale Italiana è stata uno degli interlocutori del legislatore statale⁴⁴. A tali audizioni non è però seguito un compiuto ed esplicito coordinamento fra la nuova legge e quanto stabilito dalle precedenti Intese fra CEI e M.P.I., che disegnano un'organizzazione dell'insegnamento religioso esclusivamente basata sull'incarico annuale⁴⁵.

Parimenti, anche se la nuova normativa conferma ed amplia il rilievo civile di atti propri dell'ordinamento canonico – si pensi, per restare ai casi analizzati, all'idoneità quale requisito per la partecipazione ad un concorso pubblico – rispetto a tali atti non si è avvertita l'esigenza di procedere bilateralmente ad un'ulteriore specificazione delle competenze e delle modalità concrete di cooperazione fra autorità canonica ed autorità statale⁴⁶. Da ciò il possibile costituirsi di situazioni ambigue e potenzialmente strumentabili, come quelle oggetto delle due sentenze in epigrafe.

⁴² Per considerazioni che evidenziano il disagio del cittadino/fedele quale conseguenza dell'irrisolta tensione fra ordine dello Stato e ordine della Chiesa cfr. GAETANO LO CASTRO, *Matrimonio, diritto e giustizia*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 219-264.

⁴³ Sull'art. 1 dell'Accordo del 1984 si veda GAETANO LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 271-331.

⁴⁴ Cfr. ANDREA GIANNI, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, cit., pp. 381-382.

⁴⁵ Per l'opportunità di armonizzare la possibilità di un pubblico concorso per l'accesso ai ruoli degli insegnanti di religione con quanto previsto dall'Intesa del 1985 cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, II. ed., Torino, Giappichelli, 2002, pp. 232-237.

Sulla previa consultazione della Chiesa cattolica nell'elaborazione della l. 186/2003, quale applicazione a *res mixtae* del metodo della concertazione a discapito del metodo della bilateralità cfr. ROMEO ASTORRI, *Stato e Chiesa in Italia: dalla revisione concordataria alla «seconda repubblica»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, (2004), pp. 35-45.

⁴⁶ Per analoghe considerazioni sulle ipotesi di collegamento fra ordinamento canonico ed ordinamento italiano previste dalla legge 186/2003 e non accompagnate dalla previsione di conseguenti forme di più intensa collaborazione fra le autorità dei due ordinamenti cfr. PAOLO CAVANA, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione (L. N. 186/2003)*, cit., pp. 1339-1342; 1347-1348.

Tali sentenze evidenziano, peraltro, un diverso profilo di un'attuazione difatti parziale del principio di collaborazione: i comportamenti sovente informali ed equivoci della gerarchia ecclesiastica, suscettibili di creare tensione nei rapporti interordinamentali. Si guardi, in proposito, al *modus agendi* della Curia di Padova nella fattispecie affrontata dal TAR Veneto. Posto che il citato art. 2.6 bis dell'Intesa fra il M.P.I. e la CEI attribuisce effetto permanente all'idoneità non revocata, già nel 2002 la Curia, una volta stabilita l'inidoneità della ricorrente all'insegnamento della religione cattolica, ai fini della certezza giuridica avrebbe dovuto iniziare il relativo procedimento formale di revoca, previsto dai cann. 804, § 2 e 805 del CIC e dalla menzionata Delibera n. 41 del 21 settembre 1990 della CEI. La scelta di limitarsi a non confermare la docente nell'insegnamento della religione cattolica per l'anno successivo, senza però revocarle formalmente l'idoneità, per non pregiudicarne le possibilità lavorative nelle scuole paritarie cattoliche, se può trovare giustificazione nell'ordine ecclesiale e in una prospettiva pastorale, mal si concilia con le esigenze di certezza connesse all'esercizio di un potere che, nel caso, incideva nella sfera giuridica dell'interessata con effetti sia nell'ordinamento canonico, sia nell'ordinamento civile⁴⁷.

7. *L'eccesso di potere quale strumento che consente al giudice amministrativo italiano di filtrare il provvedimento canonico sull'idoneità. Ratio e limiti di tale opzione interpretativa*

Una seconda considerazione concerne il problema di stabilire se, dato il rilievo attribuito dalla formulazione concordataria alle valutazioni dell'autorità ecclesiastica in tema di idoneità, tali valutazioni sono assolutamente insindacabili e comunque efficaci nell'ordinamento italiano.

La tesi dell'insindacabilità – accolta dal TAR Veneto – è certamente quella più ricorrente nella giurisprudenza.

Premessa la natura di *res mixta* dell'insegnamento religioso⁴⁸ e l'impossibilità per l'autorità statale di decidere unilateralmente sull'insegnante di religione⁴⁹, si afferma, infatti, che il giudizio di competenza esclusiva dell'Ordinario diocesano vincola l'autorità scolastica italiana, la quale, a prescindere dalle motivazioni che sorreggono tale giudizio o dalla presenza di motivazioni stesse, è tenuta sia a conferire l'incarico d'in-

⁴⁷ Per un richiamo all'osservanza responsabile e scrupolosa delle norme canoniche in materia di concessione e revoca dell'idoneità si veda l'intervento di S.E. Mons. ATTILIO NICORA, *Le problematiche relative allo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, dei nuovi programmi di religione cattolica, dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica, del riconoscimento dei titoli ecclesiastici e della revisione dell'intesa tra C.E.I. e M. P. I.*, in *Le riforme scolastiche e l'insegnamento della religione cattolica*. Incontro Nazionale dei Responsabili diocesani per l'Insegnamento della religione cattolica e dei direttori degli uffici diocesani per la pastorale della scuola (Cattolica [RN], 19-22 febbraio 2001), in *Notiziario dell'Ufficio Catechistico Nazionale*, n. 2, (2001), pp. 96-109.

⁴⁸ Si veda il parere del Consiglio di Stato, sez. II, 15 gennaio 1997, n. 2561/95, in *Il Consiglio di Stato*, (1998), I,2, pp. 1859-1860.

⁴⁹ Cfr. Cons. St., sez. VI, 6 agosto 1992, n. 598, in *Il Consiglio di Stato*, (1992), I, 2, pp. 955-957; TAR Puglia, Bari, sez. I, 8 luglio 1999, n. 795, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3, (2000), pp. 769-773.

segnamento a chi ha l'idoneità, sia a revocare tale incarico se l'idoneità viene meno⁵⁰. Pertanto, il provvedimento canonico legittima di per sé l'atto statale di nomina o di revoca, al punto che quest'atto è sufficientemente motivato con il richiamo al provvedimento ecclesiale, mentre il giudice civile può solo appurare la concreta sussistenza del presupposto confessionale, operando un sindacato di legalità formale⁵¹.

Si tratta, evidentemente, di un'interpretazione che sottintende una qualificazione dell'idoneità quale fatto di un ordinamento diverso da quello interno che l'autorità giudiziale italiana si limita ad accertare. E ciò sia che si voglia far derivare tale qualificazione dall'autonomia della Chiesa, nella cui sfera, in quanto materia estranea all'ordine dello Stato, rientrerebbe l'idoneità; sia che la si voglia invece far derivare dalla natura di soggetto di diritto internazionale della Santa Sede, guardando all'idoneità quale atto proveniente da un'autorità di un paese estero⁵². In ogni caso, tale interpretazione rischia di collidere con l'esigenza dello Stato di salvaguardare i principi supremi del suo ordinamento e i diritti costituzionalmente garantiti⁵³. Significativa, al riguardo,

⁵⁰ Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 1985, n. 78, in *Il Consiglio di Stato*, (1985), I, 1, pp. 317-319; Cons. Giust. Amm. Sic., 16 settembre 1991, n. 365, in *Il Consiglio di Stato*, (1991), I, 2, pp. 1384-1386 e in *Rivista giuridica della scuola* (1995), pp. 562-563; Cons. Giust. Amm. Sic., 4 novembre 1992, n. 343, cit., p. 1738; TAR Emilia Romagna, 20 ottobre 1977, n. 450, in *Il diritto ecclesiastico* (1978), II, p. 359-368; TAR Basilicata, 26 marzo 1981, n. 42, in *Il diritto ecclesiastico*, (1984), II, pp. 119-130 con nota di PASQUALE LILLO, *Ritiro del nulla osta e provvedimento di revoca dall'insegnamento della religione*; TAR Sicilia, Catania, sez. III, 5 marzo 1991, n. 55, in *TAR*, (1991), I, p. 2062 e in *Rivista giuridica della scuola* (1992), p. 1036; TAR Abruzzo, Pescara, 4 aprile 1978, n. 60, in *Rivista giuridica della scuola* (1981), p. 90; TAR Liguria, 29 dicembre 1978, n. 559, in *Rivista giuridica della scuola*, (1981), p. 622; TAR Piemonte, sez. I, 28 dicembre 1993, n. 598, cit., pp. 852-854.

In questo contesto, ma nel senso di una più netta ripartizione di competenze si veda però anche: TAR Piemonte, 22 luglio 1980, n. 653, in *Il diritto ecclesiastico*, (1981), II, pp. 654-657; TAR Abruzzo, Pescara, 30 marzo 1991, n. 237, in *Il Foro Amministrativo*, (1992), II, p. 2066; TAR Abruzzo, Pescara, 13 maggio 1994, n. 287, in *Rivista giuridica della scuola*, (1995), p. 313; TAR Piemonte, sez. I, 19 ottobre 1994, n. 482, in *Rivista giuridica della scuola*, (1996), pp. 118-119, dalle quali emerge che, salva la necessità dell'intesa fra autorità canonica ed autorità scolastica per la nomina degli insegnanti – intesa che per l'interesse pubblico statale deve avvenire prima dell'inizio dell'anno scolastico – la determinazione concreta degli orari da assegnare a ciascun docente spetta solo all'autorità scolastica.

⁵¹ Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 1985, n. 78, cit., Cons. St., sez. VI, 6 agosto 1992, n. 598, cit., TAR Basilicata, 26 marzo 1981, n. 42, cit., TAR Emilia Romagna, 20 ottobre 1977, n. 150, cit., TAR Abruzzo, Pescara, 4 aprile 1978, n. 60, cit.

⁵² È questa ad esempio la chiave di lettura che si rinviene nella sentenza del TAR Lombardia, sez. II, 26 ottobre 2001, n. 7027, in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, n. 12, (2001), pp. 4059-4063, a proposito del caso analogo costituito dal gradimento della competente autorità ecclesiastica necessario per la nomina dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Occorre comunque notare che sia nell'ipotesi dell'idoneità degli insegnanti di religione, sia nell'ipotesi del gradimento dei docenti della Cattolica, l'impostazione in senso internazionalistico dei rapporti fra Stato e Chiesa ha l'effetto di limitare la competenza del giudice civile. E ciò a differenza di quanto accade per altre materie, quali ad esempio le controversie riguardanti la Santa Sede e gli organi con essa funzionalmente collegati, ove l'equiparazione fra Santa Sede e Stati stranieri ha comportato un'estensione della competenza giurisdizionale dei giudici italiani. Su questa estensione si veda GAETANO LO CASTRO, *Matrimonio, diritto e giustizia*, cit., pp. 221-236.

⁵³ Sulla costituzione di situazioni giuridiche compatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale quale criterio di legittimità della normativa pattizia che attribuisce rilevanza civile

la nota vicenda giudiziale determinata dalla decisione dell'autorità scolastica di non riconfermare nell'incarico un insegnante cui l'Ordinario diocesano aveva revocato l'idoneità poiché donna nubile in stato di gravidanza⁵⁴.

Il ricorso alla figura dell'eccesso di potere quale strumento tecnico - giuridico che consente di filtrare il provvedimento canonico senza sindacarne il merito, risponde, dunque, al bisogno di contemperare l'autonomia della Chiesa con l'assetto fondamentale dell'ordinamento statale. L'eccesso di potere – già suggerito da autorevole dottrina per fattispecie analoga all'idoneità⁵⁵ – incentrandosi sulle motivazioni dell'atto

agli atti promananti dall'ordinamento canonico cfr. Corte cost. 29 dicembre 1972, n. 195 in *Il Foro italiano*, (1973), I, coll. 6-15, con nota di ARTURO CARLO JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*.

In particolare, i diritti costituzionalmente garantiti si confermano quale criterio interpretativo dei rapporti fra giurisdizione canonica e giurisdizione statale in virtù del n. 2, *lett. c* del Protocollo addizionale all'Accordo del 1984. È, infatti, ragionevole supporre che tale disposizione, che pone l'armonia con i diritti costituzionali quale condizione della rilevanza civile dei provvedimenti canonici di cui all'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano, abbia portata generale o si estende almeno ai casi analoghi. Sul punto cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 45, 66; PIERANGELA FLORIS, *op. cit.*, pp. 76-88.

Sull'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale che pone l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali della persona al centro dei rapporti fra giurisdizione statale e giurisdizione confessionale si veda anche CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, cit., pp. 61-72; ANNA TALAMANCA, *IRC: strascichi di temi tradizionali e centralità del dibattito sullo status degli insegnanti di religione*, cit., pp. 677-679; PIETRO LO IACONO, *op. cit.*, pp. 1139-1154.

⁵⁴ La controversia, iniziata davanti al Pretore di Firenze in funzione di giudice del lavoro con ricorso nel quale l'insegnante di religione censurava la circostanza di aver subito l'interruzione del rapporto di servizio nonostante il divieto di licenziamento delle lavoratrici in stato di gravidanza ex art. 2 della l. 30 dicembre 1971, n. 1204, si è conclusa con tre gradi di giudizio sfavorevoli alla ricorrente, sul presupposto che ciò che ha rilievo per il giudice italiano non è la legittimità della revoca, di competenza esclusiva dell'ordinamento canonico, ma la sua esistenza quale condizione legale per l'estinzione del rapporto di lavoro: cfr. Trib. Firenze, 3 dicembre 1999, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, (2000), I, pp. 182-188 con nota di STEFANO EMANUELE PIZZORNO, *Revoca dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica e tutela della maternità*; App. Firenze, 29 novembre 2000, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, (2001), I, pp. 288-295, con nota di STEFANO EMANUELE PIZZORNO, *In tema di revoca dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica*; Cass. 24 febbraio 2003, n. 2803, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, (2003), I, pp. 556-562, con nota di STEFANO EMANUELE PIZZORNO, *Revoca dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica e tutela della maternità*. Si vedano altresì le note alla pronuncia della Cassazione di VINCENZO BAVARO, «Libero Stato in libera Chiesa» ovvero sulla libertà e sul contratto degli insegnanti di religione, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, (2003), pp. 527-539; ROBERTA NUNIN, *Effetti della revoca alla lavoratrice madre nubile dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 12, (2003), pp. 1119-1120; PIERO BELLINI, *Considerazioni poco liete sulle garanzie degli insegnanti di religione nelle Scuole pubbliche*, in *Diritti, lavoro, mercati*, n. 3, (2003), pp. 478-484; PASQUALE COLELLA, *Diritti dei cittadini e Concordato. Osservazioni sulla legittimità della revoca dell'idoneità all'insegnamento di religione nelle scuole pubbliche*, in *Corriere giuridico*, n. 2, (2004), pp. 194-197.

⁵⁵ Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*, cit., col. 11, in riferimento alla sindacabilità da parte del giudice amministrativo del provvedimento canonico di ritiro del nulla osta necessario per la nomina dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ex art. 38 del Concordato Lateranense. Tale soluzione, riferita ad un provvedimento confessionale che ha effetti civili, è speculare alla tesi, proposta dallo stesso autore, secondo la quale è comunque ammissibile un sindacato del giudice italiano su un atto espressione dei poteri propri della gerarchia canonica quale sindacato

canonico quale presupposto del provvedimento statale, oltre ad esigere tali motivazioni, consente, infatti, di verificare che il riconoscimento o la revoca dell'idoneità siano effettivamente cagionate da ragioni direttamente attinenti alla funzione di docente di religione del soggetto interessato dal provvedimento o, anche, guardando all'insegnamento religioso come mansione di tendenza, che l'atto canonico sia realmente causato dalla tutela dell'interesse istituzionale e collettivo della Chiesa⁵⁶. Ancora, permettendo di valutare il modo in cui l'Ordinario diocesano ha esercitato la sua discrezionalità, un sindacato di legittimità sostanziale dà spazio ad eventuali censure volte a contestare la mancata conformità di tale esercizio ai principi generali dell'azione amministrativa, comprese le garanzie procedurali in attuazione del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale⁵⁷.

Eppure, come dimostra l'applicazione che ne è stata fatta dal TAR Campania, l'idea che l'autorità statale possa verificare il corretto esercizio del potere dell'autorità canonica in ordine all'idoneità va accolta con cautela. E ciò per almeno due ragioni. In primo luogo, perché l'eccesso di potere è sovente lo strumento attraverso il quale il giudice amministrativo supera di fatto la linea di demarcazione fra giudizio di legittimità e giudizio di merito⁵⁸. Pertanto non è escluso che da un sindacato sul modo in cui il provvedimento canonico è stato posto in essere si passi ad un sindacato sul merito di tale provvedimento.

In secondo luogo, perché il mero richiamo ai principi supremi (di difficile definizione) o ai diritti inviolabili rischia di risolversi in un generale rigetto del presupposto dell'idoneità.

Premesso che nell'ordine ecclesiale il decreto sull'idoneità è circondato da garanzie procedurali, giacché frutto di un iter che, in caso di revoca, prevede l'audizione dell'interessato, la motivazione del decreto e la sua comunicazione all'autorità statale quando è divenuto definitivamente esecutivo⁵⁹, e premesso che non è ancora sopravvenuta una dichiarazione d'illegittimità costituzionale sull'idoneità quale requisito dell'insegnante di religione⁶⁰, è la diversa *ratio* dei due ordinamenti, con i relativi riflessi

incentrato non sull'esercizio, ma sul *modo di esercizio* dei poteri medesimi: ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 91-104.

⁵⁶ In questo senso cfr. CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, cit., pp. 79-81.

⁵⁷ Cfr. Corte cost. 2 febbraio 1982, n. 18, in *Il Foro Italiano*, (1982), I, coll. 934-955, con nota di SERGIO LARICCIA, *Qualcosa di nuovo, anzi d'antico nella giurisprudenza costituzionale sul matrimonio concordatario*.

⁵⁸ Per questa constatazione si veda ANTONIO AMORTH, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 98; ALDO PIRAS, *Invaldità (dir amm)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXII (1972), pp. 611-612; FILIPPO SATTA, *Giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1997, pp. 132-134, 250-277; ALDO SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, Cedam, 1998, pp. 399-407.

⁵⁹ Si vedano i §§ 2-3 della Delibera n. 41 del 21 settembre 1990 della CEI, in *Notiziario CEI*, n. 8, (1990), p. 207.

⁶⁰ Pronunciandosi sullo stato giuridico dei docenti di religione la Corte costituzionale ha costantemente affermato che, in ragione della sua peculiarità, l'insegnamento religioso è impartito da docenti riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica: Corte cost., 22 luglio 1999, n. 343, in *Il Consiglio di Stato*, (1999), II, 2, pp. 1053-1055; Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 390, cit.

La questione di legittimità costituzionale delle norme pattizie che subordinano al presupposto canonico dell'idoneità il provvedimento statale di affidamento dell'incarico di insegnamento, sollevata in

sulla percezione della figura del docente, che può condurre ad una moltiplicazione dei limiti opponibili all'efficacia applicativa dell'atto canonico.

Si riconsideri il caso dell'insegnante nubile in stato di gravidanza. Certamente il mancato rinnovo di un contratto di lavoro quale conseguenza della revoca di idoneità motivata da una gravidanza *sine coniugio* è alieno alla tutela della maternità sancita dall'art. 37 Cost. Certamente, l'apertura alla vita e la misericordia cristiana possono rendere discutibile siffatta motivazione anche all'interno dell'ordinamento canonico. Resta però che l'atto di revoca è di competenza esclusiva del Vescovo diocesano, il quale, nell'esercizio della potestà ordinaria, propria ed immediata che per diritto divino ha sulla diocesi, può considerare la gravidanza fuori del matrimonio come un comportamento pubblico e notorio contrastante con la morale cattolica, e stimare che la migliore tutela dell'interesse della Chiesa particolare – danneggiato da un docente che con la (mancata) testimonianza sminuisce la credibilità dell'insegnamento religioso – richieda la rimozione del docente stesso.

In altri termini, intendere la normativa concordataria nel senso che il presupposto dell'idoneità ha effetti civili solo se la logica che lo muove e il modo in cui è stato posto in essere sono ritenuti dall'interprete *perfettamente corrispondenti* all'assetto costituzionale (compreso il sistema dei rapporti fra Stato e Chiesa) o, meglio, all'interpretazione storicamente e ideologicamente condizionata di quell'assetto, significa svuotare di contenuto la scelta politica e giuridica di attribuire alla gerarchia canonica il compito di designare i docenti. Deve, infatti, ritenersi che tale scelta sia il frutto della volontà del legislatore concordatario di pervenire ad una ponderata e conveniente composizione degli interessi dello Stato e della Chiesa, avendo ben presente la ratio di un insegnamento confessionale e le limitazioni necessarie al raggiungimento della composizione stessa.

Una dichiarazione d'inefficacia del presupposto canonico da parte del giudice statale è, dunque, possibile, ma solo se rigorosamente circoscritta ad ipotesi di palese *incompatibilità* di tale presupposto con *ogni* regola fondamentale dell'ordinamento italiano, come del resto è accaduto nel caso della sentenza del Consiglio di Stato cui si riferisce il TAR Campania⁶¹.

Che se poi dovesse emergere che tale abnorme incompatibilità è una costante, il

relazione agli artt. 3, 7, 19, 21, 33, 113 Cost., è stata più volte considerata manifestamente infondata dal giudice amministrativo: TAR Abruzzo, Pescara, 4 aprile 1978, n. 60, cit; TAR Basilicata, 26 marzo 1981, n. 42, cit; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 14 febbraio 1989, n. 133, in *Rivista giuridica della scuola*, (1990), p. 302.

⁶¹ Nella giurisprudenza ordinaria il richiamo ai criteri di ragionevolezza e non arbitrarietà quali parametri in base ai quali valutare i provvedimenti ecclesiastici sugli insegnanti di religione è stato utilizzato per motivare il ricorso in Cassazione avverso la decisione del giudice di appello, che aveva ritenuto rientrare nella competenza dell'Ordinario diocesano il potere di scegliere le concrete modalità di svolgimento dell'attività didattica, proponendo, nel caso specifico, il trasferimento del docente di poi eseguito dall'autorità scolastica.

La Corte, pur ritenendo in astratto possibile – in considerazione della natura bilaterale del rapporto lavorativo – un intervento del giudice ordinario su comportamenti frutto di un esercizio scorretto della discrezionalità che ledono valori o principi costituzionali, ha però respinto il ricorso, accogliendo l'interpretazione del giudice di appello, e considerando inammissibile una rivalutazione giudiziale dell'intesa raggiunta dall'autorità religiosa e dall'autorità statale nell'esercizio della loro esclusiva competenza: Cass. 4 febbraio 2005, n. 2243, cit.

problema non si risolve attraverso singoli interventi giudiziari che lasciano intatto il sistema normativo sull'insegnamento religioso.

Così, annullare per eccesso di potere il provvedimento d'esclusione dal concorso fondato su un "irragionevole" diniego dell'idoneità (irragionevolezza al limite anche dedotta dal mancato rispetto da parte dell'autorità ecclesiastica delle garanzie procedurali previste dalla normativa canonistica), può essere un momento nel quale lo Stato riafferma la propria giurisdizione ridefinendo i confini della stessa. Resta però il fatto che il destinatario del provvedimento annullato non accede all'insegnamento, visto che anche l'assunzione con il contratto di lavoro a tempo indeterminato è disposta d'intesa con l'Ordinario diocesano competente per territorio (cfr. art. 3, comma 8 l. 186/2003), né potrebbe essere diversamente, sia per gli specifici impegni pattizi, sia perché una scelta diversa violerebbe la libertà della Chiesa e di coloro che scelgono di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica.

In conclusione: le norme concordatarie ed unilaterali disegnano un regime preciso e coerente dell'insegnamento religioso, la cui specialità – richiamata dai giudici quale criterio giustificativo o presupposto delle proprie decisioni⁶² – più che altalenanti opzioni interpretative su un aspetto particolare, richiede o una accettazione o una revisione del sistema nel suo complesso.

8. *Ulteriori momenti di tensione fra ordinamento statale ed ordinamento confessionale conseguenti alla funzione centrale dell'idoneità nel nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione*

Una terza considerazione concerne, infine, l'interazione fra i problemi appena delineati posti dall'idoneità e la legge 186/2003.

Tale legge ha in parte stemperato ed in parte acuito le questioni esaminate. Stabi-
lendo che il docente di religione cui è stata revocata l'idoneità può fruire della mobilità professionale o della diversa utilizzazione o mobilità collettiva ex art. 33 del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. art. 4, comma 3, l. 186/2003), si è infatti parzialmente risposto alle esigenze di tutela della persona del docente, ricadendo così sullo Stato il compito di ovviare agli effetti negativi di una revoca "irragionevole".

Nello stesso tempo però, subordinando l'ammissione ad un pubblico concorso al possesso di un attestato di origine confessionale, e l'accesso alla mobilità professionale al venir meno di tale requisito, con eventuale pregiudizio della posizione di altri insegnanti, si amplia il rilievo civile della valutazione dell'Ordinario diocesano⁶³.

Contemporaneamente, l'assunzione dei docenti a tempo indeterminato priva la gerarchia canonica di uno strumento intermedio di controllo sui docenti stessi: la mancata conferma dell'incarico all'inizio dell'anno scolastico. Da ciò, una maggiore apprensione ed attenzione dell'autorità ecclesiastica rispetto al riconoscimento e alla

⁶² Si veda a titolo indicativo Corte cost., 22 luglio 1999, n. 342, cit., Corte cost., 22 ottobre 1999, n. 390, cit., Corte cost., 20 luglio 2006, n. 297, cit., Cass. 4 febbraio 2005, n. 2243, cit., Cons. St., sez. VI, 27 settembre 2006, n. 5658, in *Diritto e Religioni*, n. 3, (2007), pp. 586-589.

⁶³ Sui molteplici aspetti della legge 186/2003 che accentuano il peso dell'idoneità si veda analiticamente ANDREA GIANNI, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, cit., pp. 388-390; PAOLO CAVANA, *La riforma dello stato giuridico dei docenti di religione (L. N. 186/2003)*, cit., pp. 1329-1335; 1339-1342.

revoca dell' idoneità, quali unici mezzi di selezione costante degli insegnanti.

La nuova centralità attribuita dalla legge 186 all' idoneità lascia dunque intravedere uno scenario nel quale i momenti di tensione fra giurisdizione civile e giurisdizione confessionale non possono che aumentare, alimentati dagli inevitabili compromessi sui quali è costruito il sistema e dall' insofferenza di parte della società civile verso il sistema stesso⁶⁴.

Di tali tensioni le sentenze in epigrafe costituiscono il sintomo e, forse, ad oggi, anche i due soli possibili paradigmi di soluzione.

⁶⁴ Il condizionamento all' idoneità dell' immissione in ruolo e, ancor più, il meccanismo della mobilità – peraltro costantemente previsto da precedenti disegni di legge (cfr. al riguardo GIOVANNA GIOVATTI, *op. cit.*, pp. 1007, 1010, 1014, 1015, 1019) – sono stati senza dubbio gli aspetti maggiormente contestati della legge 186, sia in sede di discussione parlamentare, sia da parte delle forze sindacali. Consentire l' accesso ad un ruolo dello Stato a soggetti muniti di un requisito confessionale e ammettere questi al ricollocamento in altri insegnamenti a seguito della perdita di tale requisito, è apparso, infatti, incompatibile con l' art. 3 Cost. e palesemente iniquo, risolvendosi il tutto in una sottrazione di risorse e di posti di lavoro a carico di chi per accedere ai medesimi insegnamenti ha a disposizione solo le vie ordinarie. Al riguardo cfr. ALBERTO PISCI, *op. cit.*, pp. 1, 5-6; MATTEO GATTAPONI, *op. cit.*, p. 792, nt. 18; LUIGI NANNIPIERI, *op. cit.*, p. 7.

Per considerazioni critiche sulla scelta di immettere in ruolo i docenti di religione si veda anche CARLO CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, (2004), pp. 27-28; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, *ibid.*, p. 8; ANDREA ZANOTTI, *Riforma del Concordato e diritto canonico*, *ibid.*, p. 264; MARIO TEDESCHI, *Attualità e caducità del Concordato*, *ibid.*, pp. 77-78; Id., *Manuale di diritto ecclesiastico*, IV ed., Torino, 2007, pp. 191-201.