

L'Irc nella giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale è intervenuta finora nove volte in materia di Irc, con pronunciamenti tutti successivi all'Accordo di revisione del Concordato lateranense. Si tratta di due ordinanze, n. 363/85 e n. 914/88, e di sette sentenze: nn. 203/89, 13/91, 290/92, 343/99, 390/99, 533/02, 297/06.

Ordinanza 18 dicembre 1985, n. 363 (pres. Paladin, red. Gallo)

La materia è relativa ad un ricorso del 1977 contro la posizione della religione cattolica quale fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica secondo il primo Concordato. Vista la recente entrata in vigore del regime neoconcordatario, la Corte restituisce gli atti al promotore dell'istanza.

Ordinanza 7-26 luglio 1988, n. 914 (pres. Saja, red. Casavola)

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 9.2 del nuovo Concordato e all'Intesa Cei-Mpi, promossa per via del vuoto normativo in cui si verrebbero a trovare i non avvalentisi dell'Irc a fronte di una disciplina pienamente organizzata e costituita.

Sentenza 11-12 aprile 1989, n. 203 (pres. Saja, red. Casavola)

Definisce per i non avvalentisi lo stato di non-obbligo a frequentare altre attività didattiche in coincidenza con l'Irc. Riconosce il principio supremo della laicità quale profilo della forma di stato repubblicano. Sancisce la costituzionalità dell'Irc secondo la formula prevista dal nuovo Concordato.

Sentenza 11-14 gennaio 1991, n. 13 (pres. Conso, red. Casavola)

Distingue tra la scelta sull'Irc e quella tra le attività alternative e riconosce che lo stato di non-obbligo sancito dalla precedente sentenza 203/89 può contemplare tra le alternative anche l'assenza dall'edificio scolastico. La collocazione oraria dell'Irc deve essere ordinaria.

Sentenza 4-22 giugno 1992, n. 290 (pres. Corasaniti, red. Casavola)

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa alla collocazione oraria dell'Irc (essendo questa solo questione organizzativa interna alla scuola) e alla sua presenza nel monte ore complessivo della scuola elementare, quantunque scuola dell'obbligo.

Sentenza 14-22 luglio 1999, n. 343 (pres. Granata, red. Mirabelli)

Il servizio prestato nell'Irc non può esser fatto valere ai fini dell'accesso alle sessioni riservate di abilitazione in quanto il titolo di studio richiesto per l'Irc è diverso da quello richiesto per altri insegnamenti.

Sentenza 13-22 ottobre 1999, n. 390 (pres. Granata, red. Mirabelli)

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa alla durata annuale dell'incarico per gli Idr, confermando la legittimità del regime concordatario e della precarietà propria dello stato giuridico degli Idr.

Sentenza 2-20 dicembre 2002, n. 533 (pres. Ruperto, red. Mezzanotte)

In un contesto di ricorsi plurimi, viene riconosciuta la legittimità della soluzione di stato giuridico attribuita agli Idr nella provincia autonoma di Bolzano con specifica legge provinciale, dato che sono rispettati tutti i parametri concordatari.

Sentenza 5 luglio 2006, n. 297 (pres. Bile, red. Cassese)

Dichiara non fondata la questione di legittimità relativa alla clausola della legge 186/03, che stabilisce un servizio continuativo di quattro anni negli ultimi dieci quale requisito per accedere al primo concorso per l'assunzione in ruolo degli Idr.

ORDINANZA 18 DICEMBRE 1985

Deposito in cancelleria: 21 dicembre 1985.

Pres. PALADIN - Rel. GALLO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 r.d. 5 febbraio 1928 n. 577 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sull'istruzione elementare) in relazione all'art. 112 r.d. 26 aprile 1928 n. 1297, e d.P.R. 14 giugno 1955 n. 503; art. 36 l. 27 maggio 1929 n. 810 promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 febbraio 1977 dal Pretore di Roma sul ricorso proposto da Bendixen Birgit ed altro c/Massimi Lelia ed altri iscritta al n. 215 del registro ordinanze 77 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 155 dell'anno 1977;

2) ordinanza emessa il 31 gennaio 1984 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Massimo Virginio ed altri e Scuola Regina Margherita ed altri iscritta al n. 264 del registro ordinanze 84 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 141 dell'anno 1984;

visti gli atti di costituzione di Bendixen Birgit e di Nicolson-Marani, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 1985 il Giudice relatore Ettore Gallo,

ritenuto che, con ordinanza 12 febbraio 1977 (n. 215 Reg. ord. 1977) il Pretore di Roma, nel procedimento ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ. promosso dai coniugi Birgit Bendixen e Nicolò Paoletti, in proprio e quali esercenti la patria potestà sulla minore loro figlia Natalia Paoletti, alunna della seconda classe elementare presso la scuola "Guglielmina Ronconi" di Roma, sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 R.D. 5 febbraio 1928 n. 577 in relazione all'art. 112 R.D. 26 aprile 1928 n. 1297, nonché al d.P.R. 14 giugno 1955 n. 503, investendo altresì, subordinatamente, l'art. 36 del Concordato fra Stato italiano e la S. Sede; il tutto in riferimento agli artt. 3, 7, 8, 19, 21, 29, 30 e 34 Cost.,

che osservava in proposito il rimettente che il Testo unico delle leggi sull'istruzione elementare, approvato con R.D. 5 febbraio 1928 n. 577, disciplina la materia dell'insegnamento religioso negli artt. 27-30,

che, secondo il Pretore, dall'esame delle dette disposizioni emerge con tutta evidenza che esse disciplinano due diversi istituti: da un lato la didattica nel suo complesso, rispetto alla quale la religione cattolica si pone come "fondamento e coronamento"; dall'altro, lo specifico insegnamento

della religione, come materia autonoma, affidato a persone di sicura ortodossia cattolica, come comprovato dal fatto che la scelta di esse deve adeguarsi al parere dell'autorità ecclesiastica,

che, solo rispetto all'insegnamento specifico della religione è ammesso l'esonero (art. 27 ult. co.), limitatamente però a quei bambini "i cui genitori dichiarino di volervi provvedere personalmente", e che, anzi, l'art. 112 del R.D. 26 aprile 1928 n. 1297 precisa che, in tale ipotesi, i genitori sono tenuti a farne dichiarazione scritta al direttore didattico, indicando in qual modo intendano provvedervi,

che, solo dopo ottenuta l'autorizzazione, "l'alunno può assentarsi durante il tempo riservato all'insegnamento religioso",

che, pertanto, il Pretore osservando che quelle norme impongono alla minore figlia dei ricorrenti un insegnamento che considera la religione cattolica come fondamento e coronamento dell'istruzione, obbligandola di conseguenza alla recitazione quotidiana delle preghiere proprie della liturgia cattolica,

che si sono costituiti in giudizio, sia in proprio che quali esercenti la patria potestà sui rispettivi figli minori, i coniugi Nicolò Paoletti e Birgit Bendixen, rappresentati e difesi dal prof. avv. Paolo Barile di Firenze e dall'avv. Anton Luigi Paoletti di Roma, nonché i coniugi Claudio Moroni rappresentati e difesi dall'avv. Emanuele Golino di Roma. Ambo le parti hanno integralmente aderito, nelle rispettive memorie, alle motivazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, riportandosi anche alle argomentazioni degli atti presentati nel giudizio pretorile,

che è anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato che ha chiesto la declaratoria d'irrilevanza delle sollevate questioni, o in subordine della loro infondatezza,

che il 28 novembre 1984 i difensori dei coniugi Paoletti-Bendixen presentavano memoria, nella quale venivano ampiamente confutate le obiezioni dell'Avvocatura ed ulteriormente sviluppate le tesi dell'ordinanza di rimessione,

che lo stesso Pretore di Roma, con ordinanza 31 gennaio 1984 (Reg. ord. n. 264/1984), nel procedimento promosso ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., dai coniugi Virginio Massimo e Anna Gradasso, unitamente ad altre 14 coppie di genitori, costituiti tutti in proprio e quali esercenti la patria potestà su alunni di varie scuole elementari di questa città, nei confronti del Ministro della Pubblica Istruzione, sollevava analoga questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 R.D. n. 577/1928 e, per relazione, dell'articolo unico d.P.R. n. 503/1955, nonché subordinatamente anche dell'art. 36 del Concordato fra S. Sede e lo Stato italiano, nella parte in cui, considerando la religione cattolica come fondamento e coronamento dell'istruzione elementare, conferiscono a quest'ultima un indirizzo ideologico modellato sulla dottrina cattolica: e ciò in riferimento agli artt. 3, 19, 21, 30, 31, 33 e 34 Cost.,

che, salvo l'accentuazione di questa ordinanza del carattere globalmente cattolico dell'insegnamento elementare, ed escluso l'esplicito riferimento ai parametri di cui agli artt. 7, 8 e 29 Cost., il Pretore svolge le stesse argomentazioni di cui alla precedente ordinanza,

che, in questa seconda ordinanza, il Pretore ricordava altresì che il disegno di riforma della scuola elementare sopprime ogni riferimento confessionale, proponendo soltanto "la conoscenza dei fatti religiosi" come oggetto di studio, e che la bozza del nuovo Concordato sembrava recepire le istanze dei ricorrenti,

che, all'udienza dell'11 dicembre 1984 la causa veniva discussa dalle parti costituite e dall'intervenuta Avvocatura,

considerato che, nelle more della decisione, veniva pubblicata, sulla G.U. n. 28 del 10 aprile 1985, la l. 25 marzo 1985 n. 121 che autorizza "Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929 tra la Repubblica italiana e la S. Sede",

che la Corte, a seguito di ciò, e allo scopo di poter tenere conto, nella decisione delle sollevate questioni, della nuova normativa, che sarebbe entrata in vigore soltanto con lo scambio degli strumenti di ratifica, rinviava la causa a nuovo ruolo con ord. 2 maggio 1985,

che lo scambio degli strumenti con la S. Sede avveniva il 3 giugno 1985 (come da comunicato in Gazzetta Ufficiale 20 giugno 1985, n. 144), che ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale 18 febbraio 1984 è stato espressamente sancito che "si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano",

che l'art. 9, punto 2, dell'Accordo si limita ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole non universitarie sulla premessa che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, ma proclama contestualmente il rispetto per la libertà di coscienza e per la responsabilità educativa dei genitori, garantendo a tutti il diritto di scegliere se avvalersi o non di detto insegnamento,

che ogni formalità e ogni provvedimento autorizzativo in ordine a tale scelta sono scomparsi dall'accordo, essendo sufficiente una semplice risposta negativa, anche da parte dello studente, alla richiesta dell'Autorità scolastica in occasione dell'iscrizione, con espressa conferma che la scelta non può dar luogo ad alcuna forma di discriminazione,

che, pertanto, a fronte di tali sostanziali modifiche, è necessario che il giudice a quo riesamini i termini delle proposte questioni, che gli atti devono essere, perciò, restituiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Pretore di Roma.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1985.

F.to: LIVIO PALADIN - ORONZO REALE - ALBERTO MALAGUGINI - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

ORDINANZA 7-26 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, n. 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 ("Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede"), e del d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 ("Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche"), promosso con ordinanza emessa l'11 giugno 1987 dal Tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra Rizzo Franco ed altra e il Ministero della pubblica istruzione, iscritta al n. 638 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima Serie speciale, dell'anno 1987;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 1988 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Ritenuto che, con ordinanza emessa l'11 giugno 1987 nel procedimento civile promosso contro il Ministero della pubblica istruzione dai genitori di un minore che, all'atto dell'iscrizione presso un liceo statale di Milano, aveva scelto di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, esercitando il diritto attribuitogli dall'art. 9, secondo comma, della legge 25 marzo 1985, n. 121, il Tribunale di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 19 e 33, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 9, n. 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121, e del d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, per la parte in cui, "a fronte di una completa ed esauriente disciplina dell'organizzazione dei corsi di insegnamento della religione cattolica", avrebbero lasciato un "vuoto normativo" circa le "modalità di adempimento di quel paritario obbligo che la scuola ha nei confronti dei soggetti che, esercitando una facoltà incomprimibile e insuscettibile di essere condizionata anche indirettamente da scelte discrezionali della P. A., hanno scelto di non avvalersi dell'insegnamento cattolico";

che tale vuoto, peraltro, non viene colmato da quegli atti di normazione secondaria (cioè dalle circolari 128, 129, 130 e 131 del 3 maggio 1986, nonché dalla circolare n. 302 del 29 ottobre 1986), con cui il Ministero della pubblica istruzione ha tentato inutilmente di porre rimedio alle suddette lacune;

che è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, sostenendo l'innammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza della questione sollevata, in quanto, posto che la rimozione dall'ordinamento delle norme denunciate implicherebbe il venir meno dell'esigenza di non discriminazione tra "avvalenti" e "non

avvalenti", l'accoglimento dell'eccezione di incostituzionalità "farebbe cadere proprio quella esigenza di non discriminazione, in ragione della quale il giudice a quo solleva gli odierni dubbi";

che l'Avvocatura osserva inoltre come il principio della non discriminazione tra "avvalente" e "non avvalente" di cui all'art. 9 della legge n. 121 del 1985, "implica, come corollario, che lo Stato si periti, da un lato, di organizzare l'insegnamento della religione cattolica in modo coerente con gli impegni assunti con l'altra parte e, in parallelo, adegui opportunamente la propria organizzazione affinché sia evitata qualunque discriminazione" in danno dei non avvalenti;

Considerato che nel giudizio a quo la parte attrice ha richiesto in via d'urgenza una serie di provvedimenti, concretantisi in ordini aventi ad oggetto un fare specifico, da impartirsi alla pubblica Amministrazione;

che la domanda è stata respinta dal giudice istruttore con motivazioni, concernenti il difetto di giurisdizione, che il collegio rimettente espressamente dichiara di condividere, riferendosi ai limiti dell'intervento dell'autorità giudiziaria ordinaria nei confronti della pubblica Amministrazione;

che nel merito la parte ha precisato conclusioni di identico contenuto, oltre ad una richiesta risarcitoria in relazione alla quale il giudice a quo ha ommesso di motivare circa la rilevanza della proposta questione;

che, peraltro, quest'ultima si risolve in una generalizzata censura delle carenze organizzative conseguenti all'attuazione che le norme impugnate avrebbero ricevuto da una serie di disposizioni amministrative;

che l'apprezzamento di situazioni contingenti - anche se per più versi criticabili - venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, n. 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 ("Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede"), e del d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 ("Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche"), sollevata, in relazione agli artt 3, 19 e 33, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA 11-12 APRILE 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del Protocollo addizionale, promosso con ordinanza emessa il 30 marzo 1987 dal Pretore di Firenze nel procedimento civile vertente tra Moroni Anna Maria ed altri e l'Amministrazione della pubblica istruzione, iscritta al n. 575 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visto l'atto di costituzione di Moroni Anna Maria ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1989 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Paolo Barile, Andrea Proto Pisani e Corrado Mauceri per Moroni Anna Maria ed altri e l'Avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

RITENUTO IN FATTO

1. - Con ordinanza del 30 marzo 1987, emessa nel corso del procedimento civile vertente tra Moroni Anna Maria ed altri contro il Ministero della pubblica istruzione, il Pretore di Firenze ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2 del Protocollo addizionale.

Il giudice a quo, in parziale accoglimento delle eccezioni di parte, rileva che l'art. 9, numero 2, della legge n. 121 del 1985 e il punto 5, lettera b), del Protocollo addizionale, qualora non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo, posto al di fuori dell'orario ordinario delle lezioni, dovrebbero essere considerati incostituzionali per violazione dell'art. 19 della Costituzione (che garantisce la libertà di fede religiosa intesa in senso lato e comprensiva di ogni convinzione a tale riguardo, compresa la libertà di non professare ed esercitare alcuna fede e quindi anche la libertà dall'onere della presenza nella scuola o dalla frequenza di insegnamenti alternativi imposto, nell'attuale assetto dell'orario delle lezioni, a chi non ha scelto l'insegnamento religioso); dell'art. 3 della Costituzione (per la discriminazione imposta a carico degli allievi non avvalentisi nei confronti di coloro che hanno prescelto tale insegnamento); ed infine dell'art. 2 della Costituzione (per il danno che l'attuale assetto dell'orario scolastico cagiona ai diritti inviolabili di libero sviluppo della personalità del minore nell'ambito della formazione sociale rappresentata dalla scuola).

2. - Nell'intervento e nella memoria presentata nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto - in difesa del Presidente del Consiglio dei ministri - l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

a) Sotto il primo profilo si denuncia in primo luogo la lettura antinomica (senza, quindi, una esatta individuazione del *thema decidendum*) che il giudice a quo dà della disposizione impugnata; in secondo luogo, la mancanza di giurisdizione del giudice remittente in ordine ai provvedimenti organizzatori del servizio scolastico, rispetto ai quali gli interessati vanterebbero solo un interesse legittimo. Infine, secondo l'Avvocatura, che si richiama all'ordinanza di questa Corte n. 914 del 1988, "l'apprezzamento di situazioni contingenti (...) venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione": la Corte costituzionale è, infatti, in questo caso, chiamata a pronunciarsi sull'organizzazione dell'insegnamento religioso e sulle opportunità date a chi ha esercitato il diritto di non avvalersene.

b) Argomentando, poi, per la infondatezza della questione, l'Avvocatura fa riferimento in primo luogo ad una dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri alla Camera dei Deputati il 10 ottobre 1987, in cui si ribadiva, al di là dell'impegno dello Stato ad offrire attività culturali e formative a chi non intendesse avvalersi dell'insegnamento religioso, la facoltà dello studente, "pur nel pieno rispetto del vincolo dell'orario scolastico, di non avvalersi né dell'insegnamento religioso, né degli insegnamenti o delle attività alternative offertegli dalla scuola, ovviamente potendo fruire dei servizi che la scuola mette a sua disposizione". Evidenzia inoltre l'Avvocatura come sia allo studio lo schema di un disegno di legge rivolto a "formalizzare" l'esigenza - già presente nell'attuale organizzazione amministrativa - che nessuno abbia di più o di meno in funzione della scelta operata, nell'esercizio di una facoltà del tutto "coerente con i principi costituzionali ricordati dal giudice a quo". Tale diritto di scelta non è stato certo limitato dalla intesa di cui al punto 5 del Protocollo Addizionale, che, tra l'altro, ha determinato le modalità di organizzazione dell'insegnamento in parola anche in riferimento alla sua collocazione nel quadro degli orari delle lezioni e che ha avuto poi esecuzione col d.P.R. n. 751 del 1985 (che, per la sua natura di atto amministrativo, non sarebbe d'altra parte sindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale). Né la scelta di avvalersi o meno è meno libera per ciò solo che la religione si insegni nell'orario scolastico ordinario, una volta ammesso che lo Stato, coerentemente con i principi superiori dell'ordinamento, possa liberamente scegliere d'impartire nelle sue scuole l'insegnamento religioso.

A parere dell'Avvocatura, poi, l'insegnamento della dottrina cattolica nella scuola statale deve essere valutato sia nel suo aspetto "concordatario" (come obbligo assunto verso la Santa Sede), sia nel suo aspetto extraconcordatario.

Sotto il primo profilo, l'obbligo concordatario di insegnare la religione nelle scuole va costituzionalmente valutato con riguardo ai supremi principi dell'ordinamento cui la Corte costituzionale in materia concordataria fa costante riferimento, data la "copertura" dell'art. 7 della Costituzione. Poiché tra i principi supremi dell'ordinamento non rientra l'esigenza di trattare in modo identico tutte le confessioni religiose, la preferenza data - nel momento dell'insegnamento - alla religione cattolica (non implicante una pretesa di adesione diversa o superiore rispetto a quella richiesta per qualsiasi altra materia d'insegnamento) non comporta che venga calpestata la libertà dei non-cattolici o violata la loro autonomia di pensiero.

Anche sotto il secondo profilo - quello della possibilità di porre tra le materie di insegnamento la dottrina cattolica a prescindere dall'obbligo concordatario - è da ritenersi, secondo l'Avvocatura, infondato qualunque dubbio di costituzionalità. Infatti, con riguardo all'art. 3, non suona affatto ingiustificata una scelta che privilegi i cattolici, dal momento che tale fede viene professata dalla maggior parte degli italiani.

Infine - ricorda l'Avvocatura - la libertà di fede e quella di pensiero (di cui, rispettivamente, agli artt. 19 e 21 della Costituzione), non traducendosi in un diritto di veto in ordine ad ogni scelta non condivisa, vanno coordinate con le esigenze del sistema costituzionale: lo Stato non limita né con-

culca tali libertà, non pretendendo adesione ai principi del cattolicesimo e, addirittura, concedendo il diritto di scelta.

3. - Nelle memorie presentate dalla difesa delle parti si insiste per la fondatezza della questione sollevata.

Secondo la difesa, il principio di "non discriminazione" sancito nella legge n. 121, nell'interpretazione datane dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1006 del 1988, comporta la legittimità di obblighi chiaramente discriminatori a carico di chi abbia scelto di non avvalersi della religione cattolica, sicché la dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata non solo non "farebbe cadere" ma anzi "ripristinerebbe la piena parità di diritti tra tutti gli alunni non più discriminati dalla necessità di optare tra un insegnamento confessionale ed altre attività alternative coercitivamente imposte".

Già prima dell'emanazione della legge n. 121 - ricorda la difesa delle parti - lo stesso principio di non discriminazione nell'ambito dell'insegnamento religioso era stato limpidamente enunciato all'art. 9 della legge n. 449 del 1984 (concernente la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese), laddove si chiariva che, per dare reale efficacia all'attuazione del diritto di non avvalersi dell'insegnamento religioso, l'ordinamento scolastico doveva provvedere a che tale insegnamento, nelle classi in cui fossero presenti alunni che avessero dichiarato di non avvalersi, non si svolgesse né "in occasione dell'insegnamento di altre materie" né secondo orari che avessero per detti alunni effetti comunque discriminatori.

La successiva "traduzione" amministrativa delle norme contenute nella legge n. 121 del 1985 ha confermato - secondo la difesa - che l'interpretazione accolta dal Pretore di Firenze e fatta propria dal Consiglio di Stato dà luogo a un sistema di "flagrante discriminazione". Infatti a una prima circolare ministeriale (n. 368 del 20 dicembre 1985) - che correttamente si limitava ad affermare che il rispetto del diritto di non avvalersi implica che la scuola assicuri ai non avvalentisi ogni opportuna attività culturale e di studio, con l'assistenza degli insegnanti, escluse le attività curricolari comuni a tutti gli allievi - seguivano varie circolari applicative (nn. 128, 129, 130 e 131 del 3 maggio 1986) volte ad organizzare genericamente le attività alternative nelle scuole materne, elementari e medie e infine la circolare n. 302 del 29 ottobre 1986 nella quale drasticamente si affermava il principio della obbligatorietà della frequenza delle attività integrative anche per i non avvalentisi.

Annullata (con sentenze nn. 1273 e 1274 del 17 luglio 1987) la circolare ministeriale n. 302 del 1986, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio affermava il diritto dei non avvalentisi di allontanarsi dalla scuola sulla base di una correlativa riduzione del normale orario scolastico. Con le ordinanze nn. 578 e 579 del 28 agosto 1987 il Consiglio di Stato, mentre confermava in parte l'esecutività delle suddette sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sospendeva le stesse decisioni proprio nella parte in cui era stato affermato che i non avvalentisi potessero allontanarsi dalla scuola. Nelle more del giudizio di appello, la circolare n. 284 del 1987 disponeva che, a parziale modifica della circolare n. 302 e ad integrazione della circolare n. 131 del 3 maggio 1986, "per gli alunni che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica né delle attività formative e integrative il genitore o chi esercita la potestà può chiedere di optare per la semplice presenza nei locali scolastici, senza, peraltro, allontanarsene". Con la sentenza n. 1006 del 1988 il Consiglio di Stato ha quindi definitivamente sancito l'obbligo per i non avvalentisi di frequentare le ore alternative: si è, con tale interpretazione delle leggi n. 121 del 1985 e n. 449 del 1984, creato, secondo la difesa, un insanabile contrasto non solo con fondamentali principi costituzionali, ma anche con "la più corretta lettura della norma neoconcordataria", risultante, tra l'altro, dai lavori preparatori della legge n. 121, di cui la difesa riporta ampi squarci.

Nell'insistere per la declaratoria di illegittimità costituzionale, la difesa ribadisce che il dettato costituzionale viene violato non dal fatto che nella scuola pubblica s'impartisce l'insegnamento religioso, ma dalla mancata previsione a favore dei non avvalentisi della "possibilità di restare assenti senza per questo essere discriminati", possibilità che "non implicherebbe alcuna violazione (attuale o potenziale) dei diritti degli alunni avvalentisi dell'insegnamento della religione cattolica, ma potrebbe allo stesso tempo efficacemente salvaguardare i diritti degli alunni" non avvalentisi. Natu-

ralmente, precisa la difesa, ciò vale in quanto, in virtù della legge n. 449 del 1984 appare tacitamente abrogata la previgente disciplina della dispensa, prevista dall'art. 6 della legge 24 giugno 1929, n. 1159.

Né, ad avviso della difesa, la fondatezza delle censure sollevate è scalfita dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 914 del 7 luglio 1988; mentre il Tribunale di Milano contestava soltanto il vuoto normativo caratterizzante le attività alternative all'insegnamento religioso, il Pretore di Firenze "contesta le norme neoconcordatarie in quanto suscettibili di portare a un insegnamento religioso non facoltativo. Ciò che interessa, in questo giudizio, non è (...) la deficitaria organizzazione delle attività alternative; ma sono, al contrario, le palesi violazioni che da questa organizzazione derivano per i diritti fondamentali dei non avvalentisi". Sul punto la difesa richiama la motivazione della decisione di inammissibilità dell'eccezione sollevata dal Tribunale di Milano in cui si sottolinea che la medesima si configura come una "generalizzata censura delle carenze organizzative conseguenti all'attuazione che le norme impugnate avrebbero ricevuto da una serie di disposizioni amministrative" e che "l'apprezzamento di situazioni contingenti - anche se per più versi criticabili - venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addirittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione". A differenza della questione sollevata dal Tribunale di Milano - conclude la difesa - la questione ora all'esame della Corte costituzionale investe non le "carenze organizzative" ma la stessa "organizzazione" dell'ora alternativa.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - Il Pretore di Firenze, con ordinanza del 30 marzo 1987 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 settembre 1988, R.O. n. 575/1988), solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede) e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del suddetto Protocollo addizionale, nel dubbio ch'essi causerebbero discriminazione a danno degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica "ove non potessero legittimare la previsione dell'insegnamento religioso come insegnamento meramente facoltativo".

2. - Prima di passare al merito, occorre prendere in esame le tre eccezioni di inammissibilità opposte per il Presidente del Consiglio dei ministri dall'Avvocatura dello Stato: a) natura ancipite dell'ordinanza di rimessione; b) difetto di giurisdizione del Pretore in ordine a provvedimenti organizzatori del servizio scolastico; c) improponibilità nel giudizio costituzionale dell'apprezzamento di situazioni contingenti verificatesi in fase di prima e incompleta applicazione della normativa.

L'eccezione sub a) non è nella specie accoglibile, perché il giudice a quo, prospettando anche l'effetto discriminante a danno degli studenti avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica, precisa, proprio per la descritta reciprocità di effetti discriminatori, il thema decidendum, se l'insegnamento di religione cattolica, compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto nella normativa di fonte pattizia, sia o non causa di discriminazione.

Quanto al punto b), versandosi in materia di diritto soggettivo, qual è il diritto di avvalersi o di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica, non è contestabile la giurisdizione del giudice ordinario, né può assumere rilevanza in questa sede il possibile contenuto del provvedimento di urgenza che il giudice a quo potrebbe adottare.

Per il punto c), il criterio ancor recentemente ribadito da questa Corte (ordinanza n. 914 del 1988) che "l'apprezzamento di situazioni contingenti (...) venutesi a creare nella fase di prima applicazione della normativa, non può essere compiuto nel giudizio di costituzionalità, ove le asserite disparità siano, come nella specie, ricollegabili all'incompletezza delle ordinanze ministeriali o addi-

rittura alle concrete scelte tecniche di chi è tenuto a darvi esecuzione", non è applicabile allo status quaestionis, essendo nel frattempo intervenuta pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza n. 1006 del 1988) con l'effetto di consolidare l'assetto organizzatorio scolastico che si lamenta causa di discriminazione a danno di studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica, obbligati alla frequenza di insegnamenti o di attività alternative.

3. - Questa Corte ha statuito, e costantemente osservato, che i principi supremi dell'ordinamento costituzionale hanno "una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare copertura costituzionale fornita dall'art. 7, secondo comma, della Costituzione, non si sottraggono all'accertamento della loro conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale (v. sentenze n. 30 del 1971, n. 12 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977 e n. 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della C.E.E. può essere assoggettata al sindacato di questa Corte in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana (v. sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984)" (cfr. sentenza n. 1146 del 1988).

Pertanto la Corte non può esimersi dall'estendere la verifica di costituzionalità alla normativa denunciata, essendo indubbiata di contrasto con uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, dati i parametri invocati, artt. 2, 3 e 19. In particolare, nella materia vessata gli artt. 3 e 19 vengono in evidenza come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione.

4. - I valori richiamati concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica.

Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale. Il Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede esordisce, in riferimento all'art. 1, prescrivendo che "Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano", con chiara allusione all'art. 1 del Trattato del 1929 che stabiliva: "L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del regno del 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato".

La scelta confessionale dello Statuto albertino, ribadita nel Trattato lateranense del 1929, viene così anche formalmente abbandonata nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana.

5. - Per intendere correttamente a qual titolo e con quali modalità sia conservato l'insegnamento di religione cattolica nelle scuole dello Stato non universitarie entro un quadro normativo rispettoso del principio supremo di laicità, giova esaminare le proposizioni che compongono il testo del denunciato art. 9, numero 2, della legge n. 121 del 1985.

Nella prima proposizione ("La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado") sono individuabili quattro dati significativi: 1) il riconoscimento del valore della cultura religiosa; 2) la considerazione dei principi del cattolicesimo come parte del patrimonio storico del popolo italiano; 3) la continuità di impegno dello Stato italiano nell'assicurare, come precedentemente all'Accordo, l'insegnamento di religione nelle scuole non universitarie; 4) l'inserimento di tale insegnamento nel quadro delle finalità della scuola.

I dati sub 1), 2) e 4) rappresentano una novità coerente con la forma di Stato laico della Repubblica italiana.

Con l'art. 36 del Concordato del 1929 ("L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. E perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato") lo Stato definiva l'insegnamento della dottrina cristiana, secondo la forma della tradizione cattolica, "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica". La formula "fondamento e coronamento" era apparsa nel regio decreto 1° ottobre 1923, n. 2185, all'art. 3, ed era limitata alla istruzione elementare. Dopo il complesso dibattito dell'età giolittiana e del primo dopoguerra, si ripristinava l'insegnamento obbligatorio di religione cattolica nelle scuole elementari, con quella formula dettata dal Ministro della pubblica istruzione Giovanni Gentile, che intendeva la religione fase preparatoria dell'educazione, philosophia minor della mente infantile, destinata ad essere superata nella maturazione successiva. La formula sarà ripetuta, in identico contesto, dall'art. 25 del regio decreto 22 gennaio 1925, n. 432 e dall'art. 27 del regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577.

6. - Nella vicenda dello Stato risorgimentale, la legge Casati del 1859, stabilì l'insegnamento obbligatorio di religione cattolica nei ginnasi e licei (art. 193), negli istituti di istruzione tecnica (art. 278), nelle scuole elementari (artt. 315, 325); fino alle minuziose disposizioni degli artt. 66, 67, 68 e 183 del regio decreto 24 giugno 1860, n. 4151 (Regolamento per le scuole normali e magistrali degli aspiranti maestri e delle aspiranti maestre). Significativa l'endiadi "La religione e la morale" con cui era indicata la prima delle nove materie di insegnamento nelle scuole normali governative elencate nell'art. 1 del regio decreto 9 novembre 1861, n. 315 (Regolamento per le scuole normali e magistrali e per gli esami di patente dei maestri e delle maestre delle scuole primarie), così come ancora la collocazione al primo posto di "catechismo e storia sacra" tra le materie obbligatorie per gli esami sia scritti sia orali, nell'art. 22 dello stesso Regolamento.

Con legge 23 giugno 1877, n. 3918 (Legge che modifica l'ordinamento dei licei, dei ginnasi e delle scuole tecniche), l'ufficio di direttore spirituale in dette scuole è abolito (art. 1); la legge 15 luglio 1877, n. 3961 (Legge sull'obbligo dell'istruzione elementare), introduce nel corso elementare inferiore "le prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino", materia estesa dieci anni dopo ai due gradi dell'insegnamento elementare dall'art. 1 del regio decreto 16 febbraio 1888, n. 5292 (Regolamento unico per l'istruzione elementare), che all'art. 2 stabilisce, in sintomatica correlazione con il disposto dell'art. 1, che l'insegnamento religioso, fin allora obbligatorio, sarà fatto impartire solo "a quegli alunni, i cui genitori lo domandino". Codesto sistema, della religione a domanda dei genitori, sarà confermato nei due regolamenti generali per l'istruzione elementare del 1895 (art. 3 del regio decreto 9 ottobre 1895, n. 623) e del 1908 (art. 3 del regio decreto 6 febbraio 1908, n. 150). Quest'ultima norma, al secondo comma, prevedeva finanche l'insegnamento religioso "a cura dei padri di famiglia che lo hanno richiesto", quando la maggioranza dei consiglieri comunali non credesse di ordinarlo a carico del Comune.

7. - Esaurito il ciclo storico, prima, della strumentale utilizzazione della religione come sostegno alla morale comune, poi della opposizione positivista tra religione e scienza, quindi della eticità dello Stato totalitario, allontanati gli ultimi relitti della contesa risorgimentale tra Monarchia e Papato, la Repubblica può, proprio per la sua forma di Stato laico, fare impartire l'insegnamento di religione cattolica in base a due ordini di valutazioni: a) il valore formativo della cultura religiosa, sotto cui s'inscrive non più una religione, ma il pluralismo religioso della società civile; b) l'acquisizione dei principi del cattolicesimo al "patrimonio storico del popolo italiano".

Il genus ("valore della cultura religiosa") e la species ("principi del cattolicesimo nel patrimonio storico del popolo italiano") concorrono a descrivere l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini.

L'insegnamento della religione cattolica sarà impartito, dice l'art. 9, "nel quadro delle finalità della scuola", vale a dire con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche.

8. - La seconda proposizione dell'art. 9, numero 2, della legge n. 121 del 1985 ("Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento") è di gran lunga la più rilevante dal punto di vista costituzionale.

Vi si richiama, in tema di insegnamento della religione cattolica, il rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, che trovano tutela nella Costituzione della Repubblica rispettivamente agli artt. 19 e 30.

Ma dinanzi ad un insegnamento di una religione positiva impartito "in conformità alla dottrina della Chiesa", secondo il disposto del punto 5, lettera a), del Protocollo addizionale, lo Stato laico ha il dovere di salvaguardare che non ne risultino limitate la libertà di cui all'art. 19 della Costituzione e la responsabilità educativa dei genitori di cui all'art. 30.

Torna qui la logica strumentale propria dello Stato-comunità che accoglie e garantisce l'autodeterminazione dei cittadini, mediante il riconoscimento di un diritto soggettivo di scelta se avvalersi o non avvalersi del predisposto insegnamento della religione cattolica.

Tale diritto ha come titolari i genitori e, per le scuole secondarie superiori, direttamente gli studenti, in base all'art. 1, punto 1, della legge 18 giugno 1986, n. 281 (Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori).

Siffatta figura di diritto soggettivo non ha precedenti in materia.

Nella legge Casati del 1859, all'art. 222, per i ginnasi e i licei era prevista la dispensa "dal frequentare l'insegnamento religioso e dall'intervenire agli esercizi che vi si riferiscono" per gli alunni acattolici o per quelli "il cui padre, o chi ne fa legalmente le veci, avrà dichiarato di provvedere privatamente all'istruzione religiosa dei medesimi".

L'art. 374 della stessa legge riconosceva la dispensa per gli allievi delle scuole pubbliche elementari "i cui parenti avranno dichiarato di prendere essi stessi cura della loro istruzione religiosa".

Nel 1865, con il regio decreto n. 2498 del 1° settembre (Regolamento per le scuole mezzane e secondarie del Regno), all'art. 61 si disponeva: "Gli alunni debbono assistere alle funzioni religiose, se non hanno ottenuta regolare dispensa dal Preside o Direttore, sopra domanda per iscritto del padre dell'alunno o di chi legalmente lo rappresenta".

Dal 1888, con regio decreto 16 febbraio n. 5292 (Regolamento unico per l'istruzione elementare), l'insegnamento di religione diveniva non più obbligatorio, ma istituibile dai Comuni solo su richiesta dei genitori. Nella restaurazione dell'insegnamento di religione nelle scuole elementari del 1923, ricompariva, all'art. 3 del regio decreto 1° ottobre n. 2185, la esenzione per i fanciulli "i cui genitori dichiarano di volervi provvedere personalmente".

L'art. 112 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297 (Approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare), aggiungeva l'ulteriore onere, per i genitori che chiedevano la dispensa così motivata, di indicare in che modo avrebbero provveduto alla istruzione privata di religione.

Il meccanismo della dispensa perdeva in seguito l'onere della motivazione, estendendosi il regime predisposto per i culti ammessi a tutti gli studenti. L'art. 6 della legge 24 giugno 1929, n. 1159 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi), stabiliva: "I genitori o chi ne fa le veci possono chiedere la dispensa per i proprii figli dal frequentare i corsi di istruzione religiosa nelle scuole pubbliche". (cfr. anche l'art. 23 del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato)).

La legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica), all'art. 2 disponeva, infine: "Sono dispensati dall'obbligo di frequentare l'insegnamento religioso gli alunni, i cui genitori, o chi ne fa le veci, ne facciano richiesta per iscritto al capo dell'istituto all'inizio dell'anno scolastico".

È palese il passaggio da motivazioni proprie dell'età liberale (essere la religione affare privato e l'istruzione religiosa compito elettivamente paterno) a quelle dello Stato etico (essere la religione un connotato dell'identità nazionale da farsi maturare nella scuola di Stato).

Solo con l'Accordo del 18 febbraio 1984 emerge un carattere peculiare dell'insegnamento di una religione positiva: il potere suscitare, dinanzi a proposte di sostanziale adesione ad una dottrina, problemi di coscienza personale e di educazione familiare, per evitare i quali lo Stato laico chiede agli interessati un atto di libera scelta.

Con la terza proposizione dell'art. 9, numero 2, dell'Accordo ("All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione") il principio di laicità è in ogni sua implicazione rispettato grazie alla convenuta garanzia che la scelta non dia luogo a forma alcuna di discriminazione.

Il punto 5, numero 2, del Protocollo addizionale, non contiene disposizione immediata pertinente alla questione di causa e pertanto la fonte della doglianza non è rinvenibile nella normativa impugnata.

9. - La previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'insegnamento di religione cattolica si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche.

Lo Stato è obbligato, in forza dell'Accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento di religione cattolica. Per gli studenti e per le loro famiglie esso è facoltativo: solo l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo.

Per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo. La previsione infatti di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, dell'art. 9, punto (recte: numero) 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e dell'art. (recte: punto) 5, lettera b), numero 2, del Protocollo addizionale, sollevata dal Pretore di Firenze con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 aprile 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA 11-14 GENNAIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI; prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e del punto 5, lettera b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, promosso con ordinanza emessa il 4 maggio 1990 dal Pretore di Firenze nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Sommani Letizia ed altri e Amministrazione scolastica ed altro, iscritta al n. 477 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di costituzione di Sommani Letizia ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 1990 il giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi, Carlo Mezzanotte, Corrado Mauceri, per Sommani Letizia ed altri e l'Avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di due procedimenti ex art. 700 del codice di procedura civile, in cui le parti avevano richiesto la declaratoria d'illegittimità degli orari scolastici adottati nelle scuole elementari e medie statali frequentate dai loro figli, nella parte in cui l'insegnamento della religione era collocato nel novero delle ore obbligatorie, sull'assunto dell'inesistenza di un obbligo dei minori a rimanere a scuola durante tale insegnamento, il Pretore di Firenze, riuniti i procedimenti, con ordinanza del 4 maggio 1990, ha sollevato, in relazione agli artt. 2, 3, 19 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121, e del punto 5, lettera b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale.

Ricorda il giudice a quo di aver sollevato, in analogo giudizio, identica questione con una precedente ordinanza, a seguito della quale venne emessa la sentenza n. 203 del 1989 dichiarativa della non fondatezza della questione. Premessa l'affermazione della propria giurisdizione, sulla base di un esplicito riconoscimento, sul punto, della citata sentenza, il Pretore rimettente rileva che la Corte omise di prendere in esame la prospettazione, "pur diffusamente motivata", concernente la collocazione dell'insegnamento religioso nell'ambito dell'orario scolastico obbligatorio. I problemi conseguenti sarebbero perciò rimasti insoluti, a fortiori a seguito della circolare n. 188 del 25 maggio 1989 con cui il Ministero della pubblica istruzione ha offerto agli studenti non avvalentisi la scelta tra: 1) attività didattiche e di formazione; 2) di studio e/o di ricerca individuali; 3) nessuna attività (precisando, con successiva circolare n. 189 del 29 maggio 1989, che soltanto l'attività di cui sub 2 viene espletata con l'assistenza del personale docente).

La collocazione dell'insegnamento nell'ambito dell'orario ordinario comporterebbe per i non avvalentisi l'obbligo di rimanere a scuola, nonché - con particolare riguardo alla scuola elementare la riduzione del numero di ore disponibili per la normale attività didattica.

L'impugnata normativa - in quanto così interpretata risulterebbe, a parere del giudice a quo, lesiva: 1) dell'art. 2 a causa del pregiudizio derivante, nell'ambito della formazione sociale-scuola, al libero sviluppo della personalità del minore; 2) dell'art. 3 per la discriminazione tra avvalentisi e non; 3) dell'art. 19 per il vulnus alla libertà religiosa, intesa come libertà di non professare ed esercitare alcuna fede; 4) dell'art. 97, in quanto idonea a compromettere il buon andamento dell'amministrazione mantenendo nella "inazione totale" gli allievi affidati alla scuola per finalità educative e riducendo - in taluni casi - anche l'ambito degli insegnamenti curricolari.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità ovvero per l'infondatezza della questione. Sotto il primo profilo si eccepisce anzitutto il difetto di rilevanza in quanto si richiederebbe alla Corte una sorta di parere circa la portata della denunciata normativa (peraltro irrilevante nel giudizio a quo) e si sostiene, in secondo luogo, che il Pretore rimettente sarebbe privo di giurisdizione.

Nel merito si sottolinea, in atto d'intervento, come l'insegnamento religioso debba considerarsi - alla stregua della sentenza n. 203 del 1989 - quale elemento per la realizzazione dei fini della scuola, non diverso da altre materie. Nessun obbligo potrebbe mai essere tollerato - secondo l'Avvocatura - come conseguenza della scelta di avvalersi dell'insegnamento religioso, sì che chi abbia deciso di avvalersene non può essere trattenuto un'ora in più e la religione va considerata materia curricolare come le altre, entrando a formare quel tempo ritenuto globalmente necessario per l'istruzione.

L'Avvocatura conclude escludendo che le circolari ministeriali di cui sostanzialmente si duole il giudice a quo incidano sulla libertà religiosa, proprio in quanto non discriminano (trovandosi conferma di tale ratio nel dibattito parlamentare successivo alla sentenza della Corte) ed anzi, superando il precedente sistema dell'"esonero" - che conduceva alla sostanziale emarginazione dell'alunno - e non consentendo l'allontanamento dalla scuola del non avvalentisi, considerano quest'ultimo permanentemente inserito nella comunità scolastica.

3. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituite alcune delle parti private depositando una memoria in cui viene chiesta la declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme censurate.

4. - Successivamente, nell'imminenza dell'udienza, hanno presentato memorie l'Avvocatura dello Stato e le parti private.

5. - L'Avvocatura ha insistito anzitutto nelle proprie eccezioni d'inammissibilità, sottolineando l'identità della questione rispetto a quella a suo tempo dal medesimo Pretore sollevata e decisa con la sentenza n. 203 del 1989.

Dopo un ampio excursus sull'argomento, si pone in evidenza come l'art. 9 dell'Accordo 18 febbraio 1984 assicuri l'insegnamento in parola nel quadro delle finalità della scuola, onde la religione va insegnata a scuola ed agli alunni e non fuori dell'orario curricolare, ovvero semplicemente nei locali della scuola a ragazzi in età scolare. La collocazione dell'insegnamento non sarebbe quindi a margine o in appendice all'orario delle lezioni, ma dovrebbe formarne parte integrante, in sintonia con l'esplicito riconoscimento legislativo del valore della cultura religiosa e della coincidenza dei principi del cattolicesimo con parte del patrimonio storico italiano.

Pertanto l'organizzazione dell'insegnamento precederebbe logicamente il momento della scelta e ne prescinderebbe, non potendo essa dipendere, come un corso privato di catechesi, dall'impulso del singolo. L'impostazione di tale organizzazione in termini di non-discriminazione comporterebbe la necessità di assicurare la parità di trattamento tra avvalentisi e non; di qui l'importanza dell'Intesa di cui al d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751.

Dal principio di laicità sancito da questa Corte deriverebbe poi l'impossibilità di concepire un insegnamento religioso impartito in modi tali da scoraggiare chi decida di avvalersene: in questi ultimi termini andrebbe infatti inquadrata l'alternativa di un'ora di "libertà" (che incoraggerebbe di fatto il disimpegno), laddove i diritti dei non avvalentisi non verrebbero all'opposto vulnerati dalla mancanza della facoltà di assentarsi da scuola.

In conclusione la scuola resterebbe unitaria anche in presenza dell'esercizio di opzioni diverse e, ove queste riguardino il desiderio di non avvalersi dell'insegnamento religioso, non per questo possono tradursi in una riduzione del tempo-scuola, già individuato legislativamente in quanto necessario alle finalità educative.

6. - Le parti private escludono anzitutto che il Pretore abbia sottoposto alla Corte una richiesta alternativa d'interpretazione, richiamando viceversa la chiarezza della questione concernente l'illegittimità di un obbligo di presenza passiva imposto ai non avvalentisi.

Nel merito la difesa, riportando la motivazione della sentenza n. 203 del 1989 più volte citata, ricorda come le precedenti circolari ministeriali avessero degradato l'insegnamento religioso da facoltativo ad opzionale, sì che a seguito della decisione della Corte sarebbe dovuta risultare pacifica la collocazione dell'insegnamento dello stesso al di fuori dell'orario obbligatorio.

In effetti la Camera dei deputati, con la risoluzione del maggio 1989, avrebbe preso atto dell'assenza di una disciplina positiva atta a regolare l'attività degli alunni non avvalentisi. Tale vuoto sarebbe stato riempito - a parere delle parti - dalle circolari ministeriali n. 188 e n. 189 del 1989, sostanzialmente volte a riproporre lo schema dell'opzione alternativa, anche se in esse non è mai esplicitamente affermato l'obbligo da parte dei non avvalentisi di effettuare la scelta tra le diverse attività offerte.

La giurisprudenza amministrativa ed ordinaria avrebbe invece in prevalenza ritenuto insussistente l'obbligo di restare comunque a scuola, traendo, sia pure con diverse ottiche, tale conclusione dalle affermazioni di questa Corte (che legittimerebbero la qualificazione dell'insegnamento religioso come insegnamento in più).

Nel nostro ordinamento scolastico - rileva poi la difesa - non esiste un orario obbligatorio di permanenza a scuola, ma un orario obbligatorio di attività didattiche, sì che l'esonero da un insegnamento esclude l'obbligo di presenza. Parimenti pacifica sarebbe l'esistenza di un tempo-scuola differenziato (orari flessibili e diversificati, tempo normale o prolungato, ecc.) non uniforme ma viceversa sempre corrispondente agli insegnamenti che si frequentano.

In conclusione l'obbligo di permanenza dei non avvalentisi non potrebbe essere riguardato come garanzia di non discriminazione per chi sceglie l'insegnamento (il quale esercita viceversa un diritto, garantito dallo Stato ed organizzato a spese della collettività) e la sua esclusione parrebbe il logico corollario della sentenza n. 203 del 1989, la quale, a parere delle parti private, non può aver sanzionato l'illegittimità dell'insegnamento alternativo obbligatorio per poi legittimare lo "studio individuale" ovvero altre forme di presenza.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Firenze, con ordinanza del 4 maggio 1990 (R.O. n. 477 del 1990), in riferimento agli artt. 2, 3, 19 e 97 della Costituzione, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121, e del punto 5, lettera b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, per duplice discriminazione negativa derivante dalla collocazione dell'insegnamento di religione cattolica nell'ordinario orario delle lezioni ai non avvalentisi, sia in quanto obbligati a rimanere inattivi nella scuola durante l'insegnamento della religione cattolica, sia per la riduzione di altra attività didattica per lo spazio temporale riservato al detto insegnamento.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, eccepisce nell'atto di intervento la inammissibilità della questione per due motivi: a) non prendendo posizione il Pretore rimettente in ordine alla interpretazione delle norme denunciate, non risulta quale sia la rilevanza della questione nel giudizio a quo; b) versando la doglianza di parte sull'assetto organizzativo derivante da circolari ministeriali, e dunque in materia di competenza del giudice amministrativo, risulterebbe difetto di giurisdizione del Pretore rimettente.

La prima eccezione è superabile se si considera che il petitum mira ad ottenere una più ampia individuazione della portata del concetto di "stato di non-obbligo" degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica, con conseguenze circa la legittimità del regime di non discriminazione introdotto dall'Amministrazione della pubblica istruzione.

Quanto alla seconda eccezione, questa Corte ribadisce che, "versandosi in materia di diritto soggettivo, qual è il diritto di avvalersi o di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica, non è contestabile la giurisdizione del giudice ordinario" (sentenza n. 203 del 1989).

3. - Ferma restando la ratio di quella sentenza, nel senso che "l'insegnamento di religione cattolica, compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto nella normativa di fonte pattizia", non è causa di discriminazione e non contrasta - essendone anzi una manifestazione - col principio supremo di laicità dello Stato, il thema decidendum in ordine alla questione ora sollevata si circoscrive attorno alla portata dello "stato di non-obbligo" degli studenti che scelgono di non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica.

Come stabilito dalla sentenza n. 203 del 1989, "La previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa (...). Per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo".

Per corrispondere al non-obbligo, l'Amministrazione ha predisposto, con circolari n. 188 del 25 maggio 1989 e n. 189 del 29 maggio 1989, moduli sia per la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica sia per la scelta ulteriore, da parte dei non avvalentisi, di: a) attività didattiche e formative; b) attività di studio e/o di ricerca individuali con assistenza di personale docente; c) nessuna attività, che l'Amministrazione interpreta come libera attività di studio e/o ricerca senza assistenza di personale docente.

È evidente che tale modulazione di scelta nell'intento dell'Amministrazione aveva per fine la realizzazione di un contenuto liberamente voluto così da non contraddire ma anzi fedelmente tradurre lo "stato di non-obbligo".

Per coloro tuttavia che non esercitino nessuna delle tre scelte proposte sorge questione se lo "stato di non-obbligo" possa avere tra i suoi contenuti anche quello di non presentarsi o allontanarsi dalla scuola.

4. - Occorre qui richiamare il valore finalistico dello "stato di non-obbligo", che è di non rendere equivalenti e alternativi l'insegnamento di religione cattolica ed altro impegno scolastico, per non condizionare dall'esterno della coscienza individuale l'esercizio di una libertà costituzionale, come quella religiosa, coinvolgente l'interiorità della persona.

Non è pertanto da vedere nel minore impegno o addirittura nel disimpegno scolastico dei non avvalentisi una causa di disincentivo per le future scelte degli avvalentisi, dato che le famiglie e gli studenti che scelgono l'insegnamento di religione cattolica hanno motivazioni di tale serietà da non essere scalfite dall'offerta di opzioni diverse. Va anzi ribadito che dinanzi alla proposta dello Stato alla comunità dei cittadini di fare impartire nelle proprie scuole l'insegnamento di religione cattolica, l'alternativa è tra un sì e un no, tra una scelta positiva ed una negativa: di avvalersene o di non avvalersene. A questo punto la libertà di religione è garantita: il suo esercizio si traduce, sotto il profilo considerato, in quella risposta affermativa o negativa. E le varie forme di impegno scolastico presentate alla libera scelta dei non avvalentisi non hanno più alcun rapporto con la libertà di religione.

Lo "stato di non-obbligo" vale dunque a separare il momento dell'interrogazione di coscienza sulla scelta di libertà di religione o dalla religione, da quello delle libere richieste individuali alla organizzazione scolastica.

5. - Alla stregua dell'attuale organizzazione scolastica è innegabile che lo "stato di non-obbligo" può comprendere, tra le altre possibili, anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola.

Quanto alla collocazione dell'insegnamento nell'ordinario orario delle lezioni, nessuna violazione dell'art. 2 della Costituzione è ravvisabile. Questa Corte ha già sottolineato nella sentenza n. 203 del 1989 che "l'insegnamento della religione cattolica sarà impartito, dice l'art. 9 (scil. della legge 25 marzo 1985, n. 121) 'nel quadro delle finalità della scuola', vale a dire con modalità compatibili con le altre discipline scolastiche".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e del punto 5, lettera b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, sollevata, in relazione agli artt. 2, 3, 19 e 97 della Costituzione, dal Pretore di Firenze con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 gennaio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA 4-22 GIUGNO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e del punto 5, lett. b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, promosso con ordinanza emessa il 13 maggio 1991 dal Pretore di Trani, sezione distaccata di Canosa di Puglia, sul ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile, proposto da Stillavato Carmine ed altri, in proprio e nella qualità di genitori esercenti la potestà nei confronti dei figli minori, contro la Scuola elementare "Pietrocola" del Circolo didattico di Minervino Murge ed altro, iscritta al n. 502 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione di Stillavato Carmine ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Carlo Mezzanotte e Corrado Mauceri per Stillavato Carmine ed altri, e l'Avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 13 maggio 1991 sul ricorso proposto da Stillavato Carmine ed altri contro la Scuola elementare "Pietrocola" di Minervino Murge ed altro, il Pretore di Trani, sezione distaccata di Canosa di Puglia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 19 e 34 della Costituzione, dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121, e del punto 5, lett. b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, nella parte in cui non prevedono - almeno per la scuola elementare - l'obbligatoria collocazione della religione cattolica all'inizio o alla fine delle lezioni.

Rilevato che nella scuola elementare la collocazione dell'insegnamento della religione in orario scolastico ordinario ridurrebbe gli spazi riservati agli insegnamenti curriculari e riconosciuto che un rilievo del genere è stato già sottoposto all'attenzione di questa Corte (che, peraltro, lo ha disatteso con sentenza n. 13 del 1991), il giudice rimettente osserva che la questione richiede un'ulteriore meditazione con riguardo alla scuola elementare, dove vigono il principio dell'uguale tempo-scuola (art. 7 della legge n. 148 del 1990) e quello dell'obbligatorietà dell'istruzione inferiore (art. 34 Cost., nonché art. 1 della cit. legge n. 148 del 1990): non è possibile - argomenta il giudice a quo - inserire all'interno di un tempo-scuola obbligatorio uno stato di non obbligo e d'altra parte, essendo obbliga-

toria, per il tempo legislativamente previsto, tutta l'istruzione elementare, una istruzione facoltativa "non può che essere prevista in aggiunta".

In particolare, secondo il giudice rimettente, la normativa impugnata, privando i non avvalentisi - che decidano di allontanarsi dall'edificio scolastico - di due ore dell'insegnamento obbligatorio (stabilito per tutti, dall'art. 7 della legge n. 148 del 1990, in 27 o più ore settimanali, fino a 30) senza peraltro fornire alternative (comunque in contrasto con lo stato di non obbligo), violerebbe l'art. 34 della Costituzione che pone, con la garanzia dell'istruzione obbligatoria uguale per tutti, un fondamentale diritto sociale dello Stato laico e democratico affermato dal nuovo accordo di modifica del 18 febbraio 1984.

Osserva poi il giudice a quo che la normativa impugnata, costringendo i minori non avvalentisi, che non vogliano trattenersi nell'istituto, ad un temporaneo allontanamento dall'edificio scolastico, violerebbe gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione per il danno che da tale organizzazione deriverebbe allo sviluppo della personalità dello scolaro.

Inoltre la normativa impugnata contrasterebbe con gli artt. 3 e 34 della Costituzione, in quanto i non avvalentisi che scelgano di allontanarsi dall'edificio, effettuando un orario di lezioni minore di quello previsto dall'art. 7 della legge n. 148 del 1990, sarebbero discriminati rispetto agli avvalentisi e ai non avvalentisi che svolgano attività alternative.

Infine l'inserimento - previsto dalla normativa impugnata - dell'insegnamento della religione cattolica nell'orario ordinario e la parificazione di detta disciplina alle altre in una scuola come quella elementare, ove l'insegnamento viene impartito unitariamente (art. 5 della legge n. 148 del 1990), contraddirebbe la finalità - propria di uno Stato laico - di promuovere il diritto di libertà di scelta fra i valori religiosi, e quindi contrasterebbe con l'art. 19 della Costituzione, "espressione della libertà di religione sostanziale".

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, eccependo - anche in una memoria presentata nell'imminenza dell'udienza - l'inammissibilità e comunque la manifesta infondatezza delle questioni, in quanto ripetitive di quelle esaminate da questa Corte e decise con le sentenze n. 203 del 1989 e n. 13 del 1991. L'Avvocatura fa osservare, in particolare, che la collocazione - come suggerisce il giudice a quo - dell'insegnamento religioso al principio o alla fine delle lezioni lascerebbe inalterato il totale delle ore di scuola frequentate dagli avvalentisi e dai non avvalentisi, totale che, d'altronde, l'invocato art. 34 della Costituzione certamente non indica.

3. - Si sono costituiti, i ricorrenti, rappresentati dagli Avvocati Paolo Barile, Stefano Grassi, Carlo Mezzanotte e Corrado Mauceri, presentando, anche nell'imminenza dell'udienza, memorie difensive in cui chiedono, in tesi, che, affermato che le due ore di IRC previste dalla normativa neo-concordataria per la scuola elementare non sono comprese nel tempo-scuola minimo settimanale previsto dagli ordinamenti vigenti per la scuola elementare e che tali ore di IRC devono essere collocate all'inizio o alla fine dell'orario giornaliero delle lezioni, siano ritenute non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione; in ipotesi, che dette questioni siano ritenute fondate, con conseguente decisione di accoglimento.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Trani, sezione distaccata di Canosa di Puglia, con ordinanza del 13 maggio 1991 (R.O. n. 502 del 1991), solleva, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e del punto 5, lett. b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, ove non prevedono, quantomeno per la scuola elementare, la obbligatoria collocazione dell'insegnamento della religione cattolica all'inizio od alla fine delle lezioni e consentono la collocazione in ore intercalari, così co-

stringendo i minori non avvalentisi che non vogliono permanere nell'istituto scolastico ad un anti-pedagogico temporaneo allontanamento e successivo rientro e rendendo obiettivamente e praticamente difficoltosa per le famiglie degli anzidetti minori l'alternativa dell'allontanamento dall'edificio scolastico del minore, determinando in sostanza un ostacolo di fatto allo stato di non obbligo; nonché in riferimento all'art. 34 della Costituzione, "perché l'inserzione di detto insegnamento nel quadro dell'orario normale delle lezioni priva i non avvalentisi che decidano di allontanarsi dall'edificio scolastico di due ore dell'insegnamento obbligatorio senza fornire loro alternative (che contrasterebbero con lo stato di non obbligo)".

2. - La questione è inammissibile.

Le censure in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione sono state già esaminate da questa Corte con le sentenze n. 203 del 1988 e n. 13 del 1991 e dichiarate non fondate.

Gli inconvenienti di fatto lamentati sono privi di rilievo costituzionale. Come questa Corte ha ribadito nella sentenza n. 13 del 1991: Lo stato di non obbligo vale a separare il momento dell'interrogazione di coscienza sulla scelta di libertà di religione o dalla religione, da quello delle libere richieste individuali alla organizzazione scolastica. Non hanno quindi rapporto con la libertà religiosa modalità di impegno o disimpegno scolastico connesse all'organizzazione interna della scuola.

Quanto al parametro, di cui all'art. 34, secondo comma, della Costituzione, per la prima volta invocato nella ordinanza de qua, esso statuisce nella disposizione e nella norma obbligatorietà e gratuità della frequenza scolastica nell'istruzione inferiore, da cui non è desumibile la figura reciproca del diritto soggettivo ad una prestazione oraria determinata di dati insegnamenti. Le problematiche sollevate, attenendo alla organizzazione didattica della scuola, e versando interamente in profili amministrativi, non riguardano il giudice della costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e del punto 5, lett. b), numero 2, del relativo Protocollo addizionale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 19 e 34 della Costituzione, dal Pretore di Trani, sezione distaccata di Canosa di Puglia, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 22 giugno 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA 14-22 LUGLIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 11 della legge 27 dicembre 1989, n. 417 (esattamente: del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357, recante "Norme in materia di reclutamento del personale della scuola", convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417), promosso con ordinanza emessa il 3 giugno 1996 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Maria Grazia Tose' contro il Ministero della pubblica istruzione ed altro, iscritta al n. 524 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visto l'atto di costituzione di Maria Grazia Tose' nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Carlo Rienzi per Maria Grazia Tose' e l'avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da una insegnante che chiedeva l'annullamento di due decreti con i quali la Sovrintendenza scolastica interregionale per l'Abruzzo e il Molise aveva annullato le prove d'esame sostenute dalla ricorrente per conseguire l'abilitazione all'insegnamento delle discipline letterarie in una sessione riservata al personale che aveva prestato servizio nelle scuole statali, ed aveva disposto la esclusione della stessa insegnante dal concorso, per soli titoli, di accesso ai ruoli del personale docente, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa il 3 giugno 1996 (pervenuta il 10 luglio 1997), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 11 della legge 27 dicembre 1989, n. 417 (esattamente: del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417), nella parte in cui escludono dalla sessione riservata degli esami di abilitazione i docenti di religione.

Le disposizioni denunciate, inserite nel contesto delle norme in materia di reclutamento del personale della scuola, dettate con il d.-l. n. 357 del 1989, prevedono l'accesso ai ruoli del personale docente mediante concorsi per soli titoli, ai quali possono partecipare coloro che hanno prestato (per almeno trecentosessanta giorni, anche non continuativi, nel triennio precedente) servizio, negli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado, per insegnamenti corrispondenti a posti di ruolo, svolti sulla base del titolo di studio richiesto per l'accesso ai ruoli, nonché per insegnamenti relativi a classi di concorso (art. 2, comma 10, lett. b)). Le stesse disposizioni prevedono, inoltre, che i docenti

non abilitati, in possesso dei requisiti di servizio prima richiamati, possono partecipare ad una sessione riservata per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento (art. 11, comma 3, dello stesso d.-l. n. 357 del 1989).

Nel caso sottoposto al giudizio del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, la ricorrente era in possesso della laurea in filosofia, titolo di studio richiesto per la classe di concorso "materie letterarie", per la quale aveva presentato domanda di partecipazione alla sessione riservata degli esami di abilitazione, ma le sarebbe mancato il requisito del servizio di insegnamento per classi di concorso, giacché l'insegnamento della religione, prestato dalla ricorrente, non è compreso tra le classi stabilite dalle tabelle annesse al decreto ministeriale 3 settembre 1982.

Il giudice rimettente ritiene che la esclusione degli insegnanti di religione dagli esami di abilitazione per discipline diverse da quella insegnata, ma per le quali siano in possesso del titolo di studio richiesto, determini una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri docenti i quali, purché in possesso del titolo di studio, verrebbero ammessi a sostenere gli esami di abilitazione anche in discipline diverse, pur se comprese in classi di concorso diverse da quella per la quale hanno prestato il servizio di insegnamento.

Il giudice rimettente sottolinea che le norme sullo stato giuridico del personale insegnante non di ruolo, stabilite dalla legge 19 marzo 1955, n. 160, si applicano anche agli insegnanti di religione, i quali espletano, come gli insegnanti di altre discipline, tutte le attività connesse con la funzione docente, definita dall'art. 395 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione (approvato con il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297).

Lo stesso giudice, ritenendo non necessaria la corrispondenza, ai fini della partecipazione ai concorsi previsti dalle disposizioni denunciate, tra le materie insegnate ed inserite in classi di concorso e quella per la quale si chiede l'abilitazione, considera irragionevole ed ingiustificata una diversa disciplina delle situazioni messe a raffronto e dubita che le norme denunciate violino i principi di eguaglianza e di imparzialità della pubblica amministrazione.

2. - Si è costituita dinanzi alla Corte la parte ricorrente nel giudizio principale, depositando successivamente una memoria per sostenere la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La parte privata ritiene che le norme denunciate impedirebbero, a chi ha prestato servizio quale insegnante di religione nel periodo e per la durata richiesti, sia di sostenere gli esami per il conseguimento dell'abilitazione nella sessione riservata sia di essere ammesso al concorso per soli titoli; ciò esclusivamente per la mancata corrispondenza tra il servizio prestato ed una classe di concorso prevista dalle relative tabelle. Ne deriverebbe una disparità di trattamento, giacché l'insegnamento, quale che sia la disciplina, rientra nella funzione docente. Inoltre l'insegnante di religione avrebbe gli stessi diritti e doveri degli altri docenti, sicché costituirebbe una irragionevole discriminazione escluderli dalla possibilità di conseguire una abilitazione nella sessione riservata a chi ha prestato servizio di insegnamento per il tempo prescritto. Difatti per partecipare a questo esame si prescinderebbe dal servizio svolto nella materia compresa nella classe di concorso cui si intende partecipare, essendo considerato utile anche l'insegnamento impartito in una materia diversa, purché compresa in altre classi di concorso.

3. - È intervenuto nel giudizio dinanzi alla Corte il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

In una memoria depositata in prossimità dell'udienza l'Avvocatura descrive la evoluzione della disciplina concordataria relativa all'insegnamento della religione cattolica e sottolinea che l'incarico di questo insegnamento costituisce un atto complesso, che si formalizza con la nomina del capo di istituto, ma che richiede la proposta nominativa da parte dell'autorità diocesana che attesta l'idoneità.

Pur essendo stata riconosciuta agli insegnanti di religione parità di posizione con i docenti non di ruolo incaricati a tempo indeterminato, la loro assunzione sarebbe estranea al sistema dei concorsi e delle graduatorie previsto per tutti gli altri insegnanti. Essi costituirebbero una categoria a parte, istituzionalmente sottratta, per le caratteristiche del loro rapporto di servizio, alle problematiche del

precariato nelle scuole statali e delle disposizioni intese a sanare posizioni di precariato con modalità agevolate di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento o di immissione in ruolo.

L'insegnamento in questione, inoltre, si collegherebbe al regime concordatario, sicché il legislatore non avrebbe potuto, senza nemmeno avvalersi dello strumento pattizio, ascrivere a classe di concorso l'insegnamento della religione cattolica o considerare utile e valutabile di per sé il servizio prestato per quell'insegnamento, sia ai fini del conseguimento dell'abilitazione in una sessione riservata sia ai fini della partecipazione ai concorsi a cattedre per soli titoli.

In riferimento al principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), non costituirebbe una discriminazione riservare lo speciale sistema dei concorsi di accesso ai ruoli statali a chi presta servizio per discipline che corrispondono a quei ruoli e non includere gli insegnanti di religione, la cui condizione ha caratteri di accentuata atipicità.

Quanto al principio di buon andamento ed organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 della Costituzione), ad avviso dell'Avvocatura l'amministrazione scolastica potrebbe legittimamente preferire la utilizzazione, per la sistemazione definitiva nei propri ruoli, della specifica esperienza professionale e didattica degli insegnanti partecipi di un rapporto interamente svolto entro la sfera dell'autorità scolastica statale.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale investe le norme in materia di reclutamento del personale della scuola (dettate con il d.-l. 6 novembre 1989, n. 357), le quali richiedono, tra i requisiti per essere ammessi ai concorsi, per soli titoli, di accesso ai ruoli del personale docente e per partecipare ad una sessione riservata di esami di abilitazione all'insegnamento, un servizio prestato negli istituti e scuole statali per insegnamenti corrispondenti a posti di ruolo, svolti sulla base del titolo di studio richiesto per l'accesso ai ruoli, nonché per insegnamenti relativi a classi di concorso.

Ad avviso del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, gli artt. 2 (comma 10, lett. b)), e 11 (comma 3) del d.-l. n. 357 del 1989, che dettano queste norme, non consentirebbero agli insegnanti di religione - i quali abbiano prestato servizio per la durata e nel periodo previsti e siano in possesso del titolo di studio richiesto per l'insegnamento per il quale intendono conseguire l'abilitazione o accedere ai ruoli - di partecipare alle sessioni di abilitazione ed ai concorsi riservati, giacché l'insegnamento da essi prestato non è compreso tra quelli relativi a classi di concorso. Da ciò deriverebbe la violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 3, primo comma, e art. 97, primo comma, della Costituzione), in quanto non sarebbe giustificata la diversità di trattamento di questa categoria di insegnanti, il cui stato giuridico è equiparato a quello degli altri insegnanti non di ruolo, i quali invece verrebbero ammessi a partecipare ai concorsi per titoli ed a sostenere gli esami di abilitazione nella sessione riservata, anche per insegnamenti diversi da quelli per i quali hanno prestato servizio, purché in possesso del titolo di studio richiesto.

2. - La questione non è fondata.

Le norme in materia di reclutamento del personale della scuola - emanate, come afferma il preambolo del d.-l. n. 357 del 1989, per la ritenuta esigenza di provvedere, con la dovuta tempestività, alla copertura dei posti vacanti con personale di ruolo, in modo da assicurare l'ordinato svolgimento dell'anno scolastico 1989-1990 - prevedono modalità semplificate di accesso ai ruoli del personale docente, mediante concorsi per soli titoli, riservati a chi sia in possesso di un duplice requisito: abbia in precedenza superato prove di concorso o di esame, anche ai soli fini abilitativi, ed abbia maturato una consistente esperienza didattica, acquisita con l'insegnamento, svolto sulla base del titolo di studio richiesto per l'accesso ai ruoli, corrispondente a posti di ruolo o relativo a classi di concorso (art. 2, comma 10, lett. b)).

La sessione per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, riservata ai docenti che abbiano prestato tale servizio, è considerata utile anche per acquisire uno dei requisiti necessari per l'ammissione al concorso per soli titoli di accesso ai ruoli (art. 11, comma 3).

Il meccanismo preordinato dal legislatore si basa sullo stretto collegamento tra titolo di studio posseduto, servizio di insegnamento prestato e superamento di prove di esame, sempre nel contesto del medesimo ambito disciplinare.

L'insegnamento non costituisce una generica e comune esperienza didattica da far valere in ogni settore disciplinare, ma uno specifico elemento di qualificazione professionale per impartire l'insegnamento corrispondente al posto di ruolo cui si intende accedere. Difatti, nello stesso contesto normativo, il legislatore ha disposto che il servizio riferito ad un insegnamento diverso da quello inerente al concorso non sia valutato quale titolo (art. 2, comma 17, del d.-l. n. 357 del 1989).

Parte della giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la specifica esperienza didattica del candidato costituisca un elemento di qualificazione professionale da verificare in sede di esame e che verrebbe elusa la stessa ragione della sessione riservata, qualora l'insegnamento prestato dal candidato e sul quale in sede di esame devono vertere le prove avesse caratteristiche e contenuti diversi da quelli degli insegnamenti relativi alla specifica classe di abilitazione alla quale si intende essere ammessi.

L'apertura interpretativa, effettuata da altra parte della giurisprudenza amministrativa orientata a non precludere l'ammissione alla sessione riservata degli esami di abilitazione anche se l'insegnamento sia stato prestato per una classe di concorso diversa da quella per la quale si sia chiesto di partecipare, ha tuttavia riguardo a classi di concorso affini, per le quali lo stesso titolo di studio, in base al quale si è prestato il servizio, dà accesso ad entrambe le classi considerate, sicché l'insegnamento basato su quel titolo consente di maturare una esperienza didattica specifica, ma comune alle classi stesse. Ciò che, appunto, giustifica l'adozione di una verifica semplificata della professionalità, in sessioni riservate di esame o di concorso.

A questa situazione non è assimilabile quella degli insegnanti di religione, il cui servizio è prestato sulla base di specifici profili di qualificazione professionale (determinati con l'intesa tra autorità scolastica e Conferenza episcopale italiana, cui ha dato esecuzione il d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751), i quali, di per sé, non costituiscono titolo di accesso ad altri insegnamenti.

Risulta così esclusa la discriminazione ipotizzata dall'ordinanza di rimessione o la irragionevolezza, prospettata anche per argomentare la lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 11 del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357 (Norme in materia di reclutamento del personale della scuola), convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 1989, n. 417, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 luglio 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA 13-22 OTTOBRE 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, e 6 della legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica); della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), nella parte in cui dà esecuzione all'art. 9, numero 2, di tale Accordo; dell'art. 309, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), promosso con ordinanza emessa il 13 dicembre 1996 dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania - sui ricorsi riuniti proposti da Smeralda Prinzi contro l'Istituto tecnico industriale "G. Marconi" di Messina ed altri, iscritta al n. 903 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, prima serie speciale, n. 3, dell'anno 1998;

Visti l'atto di costituzione dell'Archidiocesi di Messina nonché gli atti di intervento della Conferenza episcopale italiana e del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Franco G. Scoca per l'Archidiocesi di Messina e per la Conferenza episcopale italiana e l'avvocato dello Stato Paolo di Tarsia di Belmonte per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da una insegnante di religione che chiedeva l'annullamento della mancata conferma dell'incarico, per l'anno scolastico 1994-95, presso l'Istituto tecnico industriale "G. Marconi" di Messina e dei provvedimenti di nomina presso altri istituti di istruzione (Scuola media statale di Furnari e Istituto magistrale di Castoreale), il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale: degli artt. 5, primo comma, e 6 della legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica); dell'art. 9, numero 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), esattamente della legge n. 121 del 1985, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 9, numero 2, di tale Accordo; dell'art. 309, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297

(Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado). Queste disposizioni sono denunciate laddove prevedono che la nomina degli insegnanti di religione, su proposta dell'ordinario diocesano, ha efficacia annuale, senza alcuna possibilità di inserimento nell'organico dei docenti, e con la possibilità di revoca ad libitum dell'incarico.

La legge n. 824 del 1930 stabilisce che l'insegnamento religioso è affidato per incarico a persone scelte all'inizio dell'anno scolastico dal capo dell'istituto, inteso l'ordinario diocesano (art. 5, primo comma), e prevede che l'incarico può essere revocato, anche durante l'anno, di accordo con l'autorità ecclesiastica (art. 6). La legge n. 121 del 1985 dispone la ratifica ed esecuzione dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, il quale prevede (all'art. 9, numero 2) che la Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado.

Il testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, approvato con il decreto legislativo n. 297 del 1994, prevede (all'art. 309) che per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado, il capo dell'istituto conferisce incarichi annuali d'intesa con l'ordinario diocesano secondo le disposizioni dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede e relativo protocollo addizionale, ratificato con la legge n. 121 del 1985, e delle intese previste dal punto 5, lettera b) di tale protocollo.

Il giudice rimettente richiama queste disposizioni per denunciare la norma, che ha trovato applicazione nel caso sottoposto al suo giudizio, la quale stabilisce l'efficacia annuale della nomina degli insegnanti di religione.

La mancanza per essi della stabilità, che caratterizzerebbe invece la posizione degli altri insegnanti e dei pubblici dipendenti in genere, sarebbe priva di giustificazione e discriminerebbe, in violazione del principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), questa categoria di insegnanti, che fanno parte della componente docente negli organi scolastici, con gli stessi diritti e doveri degli altri docenti (art. 309, comma 3, del decreto legislativo n. 297 del 1994); né le peculiari caratteristiche della materia insegnata giustificerebbero un trattamento peggiore.

La designazione annuale da parte dell'ordinario diocesano non sarebbe diretta ad assicurare il controllo della idoneità dei docenti, giacché il potere di controllare la permanenza dei requisiti di idoneità richiesti per l'insegnamento della religione sarebbe comunque garantito da altre disposizioni. Né viene posto in discussione questo potere dell'ordinario diocesano, che costituisce il logico e necessario corollario del potere di designazione, che caratterizza questo insegnamento.

L'efficacia solo annuale dell'incarico sarebbe anche in contrasto con l'esigenza di stabilità, considerata uno degli aspetti del diritto al lavoro, tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni (artt. 4, primo comma, e 35 Cost.); violerebbe, inoltre, il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), che richiede non solo la preparazione dell'insegnante, ma anche l'esperienza e la continuità didattica, che si conseguono prestando servizio nella stessa sede; mentre l'annualità dell'incarico determinerebbe un disagio personale e familiare dell'insegnante, che si ripercuoterebbe sul suo rendimento e, in definitiva, sul buon andamento del servizio.

2. - Nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituito l'Ordinario diocesano di Messina, che era parte nel giudizio principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata.

L'atto di costituzione recepisce un unito parere pro-veritate nel quale si osserva che tra le norme denunciate è stato incluso l'art. 9, numero 2, dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense, che pure non contiene specifiche determinazioni sull'efficacia annuale della nomina degli insegnanti di religione. Ciò indurrebbe a ritenere che la questione di legittimità costituzionale si estenda all'ambito delle relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose, per il quale opera la garanzia della disciplina pattizia, prevista dagli artt. 7 ed 8 della Costituzione. Investendo una norma di derivazione concordataria, il parametro del giudizio di legittimità costituzionale dovrebbe essere

costituito dai "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale; mentre non sarebbero tali quelli indicati dal giudice rimettente, i quali, se pure in astratto possono riferirsi a diritti umani (diritto al lavoro) o a principi fondamentali (eguaglianza, imparzialità e buon andamento della amministrazione), in concreto rifletterebero valori che non assurgono a "principi supremi". Non si potrebbe confondere, difatti, con il diritto inviolabile al lavoro, che riguarda i molteplici modi di esplicare l'attività lavorativa, la pretesa stabilità nel posto di lavoro, che è sempre relativa e non è lesa da un regime di mobilità estesamente previsto in ambito scolastico. Né le differenziazioni di trattamento all'interno di una stessa categoria, quale è quella degli insegnanti, toccherebbero i valori fondamentali espressi dal principio di eguaglianza, il quale esclude discriminazioni basate sugli elementi distintivi indicati dall'art. 3 della Costituzione o che, investendo la tutela di diritti umani inviolabili, alterino la pari dignità delle persone.

Quanto alle norme interne statali, senza considerare la estensione ad esse della "copertura" assicurata dall'art. 7 della Costituzione, i problemi sollevati dall'ordinanza di rimessione riguarderebbero solo profili amministrativi, attinenti alla organizzazione didattica della scuola. In ogni caso l'intervento correttivo ed integrativo che viene richiesto toccherebbe la discrezionalità del legislatore e comporterebbe una scelta tra molteplici soluzioni.

Queste considerazioni, formulate per sostenere la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sono poi sviluppate per dimostrarne anche la infondatezza.

Nel merito sarebbe inesatta la stessa premessa dalla quale muove l'ordinanza di rimessione, che presuppone la stabilità come una caratteristica del pubblico impiego, della quale rimarrebbero privi i soli insegnanti di religione.

Difatti, i rapporti di lavoro a tempo determinato non costituirebbero più una eccezione; anzi, essi sarebbero espressamente previsti e considerati nell'ambito della scuola (si veda l'art. 36, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29). Lo stesso contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale scolastico (sottoscritto il 4 agosto 1995, su autorizzazione del Governo con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 luglio 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207, supplemento ordinario, del 5 settembre 1995) non farebbe più riferimento al "ruolo" degli insegnanti, ma prevederebbe per essi, accanto al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, anche l'assunzione a tempo determinato. Inoltre l'evoluzione del sistema scolastico avrebbe portato alla generale utilizzazione di procedure di mobilità nell'impiego dei docenti presso diversi istituti scolastici.

In questo contesto gli insegnanti di religione non sarebbero discriminati; vedrebbero, anzi, salvaguardate le loro aspettative di stabilità, nel rispetto del carattere annuale dell'incarico e del potere di controllo e di intervento dell'autorità ecclesiastica. L'annualità dell'incarico sarebbe giustificata sia dalle possibili variazioni delle esigenze del servizio scolastico, sia dalla particolare natura e struttura dell'insegnamento della religione, affidato, tra l'altro, preferibilmente a sacerdoti o religiosi (art. 5, ultimo comma, della legge n. 824 del 1930) o, nelle scuole materne ed elementari, ad insegnanti di classe disposti a svolgerlo (punto 2.6. dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana, cui è stata data esecuzione con il d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751).

L'incarico, inoltre, si considera confermato se permangono le condizioni ed i requisiti prescritti, sicché lo stato giuridico degli insegnanti di religione, che pur costituiscono una categoria a parte, sarebbe quello dell'incaricato annuale stabilizzato, con un rapporto assimilabile a quello a tempo indeterminato.

L'intervento dell'autorità ecclesiastica nel procedimento di conferimento dell'incarico costituirebbe una forma di partecipazione all'organizzazione di un servizio che è reso nella scuola e nel quadro delle finalità della scuola, ma che non sarebbe interamente della scuola. La Chiesa, difatti - concorrendo a determinare i programmi, le modalità di organizzazione, i criteri per la scelta dei libri di testo, i profili della qualificazione professionale degli insegnanti, il riconoscimento della idoneità e la loro designazione (punto 5, lettere a) e b) del protocollo addizionale all'Accordo di revisione del Concordato) - assumerebbe le responsabilità connesse ai tratti confessionali di un insegnamento nei cui riguardi lo Stato rimane aperto e disponibile, giacché riconosce il valore della cultura religiosa e

tiene conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano (art. 9, numero 2, dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato), ma mantiene la distanza propria di uno Stato laico pluralista, che non si identifica con alcuna confessione religiosa. Ciò comporterebbe il riconoscimento di uno spazio di autonomia connesso con l'ordine proprio della Chiesa, e non sarebbe irragionevole, in corrispondenza al legittimo riconoscimento di questo ordine, attribuire ai competenti organi ecclesiastici una qualche discrezionalità nell'esercizio della facoltà di designazione degli insegnanti che da quell'ordine provengono.

Considerati ragionevoli i limiti posti alla stabilità degli insegnanti, rimarrebbe anche escluso che questi limiti possano incidere negativamente sui criteri di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). La questione sarebbe infondata anche in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost., giacché l'inviolabile diritto umano al lavoro non potrebbe essere identificato con il diritto alla stabilità nel posto di lavoro.

3. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata. L'inammissibilità deriverebbe dalla mancanza di un parametro di riferimento obbligato, che è necessario in una sentenza manipolativa per addizione, quale è quella richiesta. Inoltre, essendo la materia disciplinata pattiziamente, sarebbe pregiudiziale un accordo a livello sovranazionale, o quanto meno una intesa fra il Ministero della pubblica istruzione e la Conferenza episcopale italiana (punto 5 del protocollo addizionale all'Accordo di revisione del Concordato). Nel merito l'Avvocatura sottolinea che il giudice rimettente muove da una incompleta ricostruzione del quadro normativo, che, se non prevede una piena stabilità o la collocazione in ruolo dell'insegnante di religione, lo pone tuttavia in una posizione garantita. L'evoluzione normativa ha delineato, sino al vigente contratto collettivo nazionale della scuola del 4 agosto 1995 (art. 47, comma 6), che ha efficacia normativa generale (in forza dell'art. 2 del decreto legislativo n. 29 del 1993), una sostanziale equiparazione, quanto al trattamento giuridico ed economico, degli insegnanti di religione ai docenti assunti a tempo indeterminato. Anche per quanto riguarda le modalità di assunzione la situazione sarebbe diversa da quella esposta dal giudice rimettente. Il capo di istituto determina, nella sua autonomia organizzativa, le esigenze di servizio e verifica i requisiti generali di ammissione all'insegnamento, mentre l'ordinario diocesano, ai fini del raggiungimento dell'intesa sulla nomina, attesta l'idoneità dei docenti. Ad avviso dell'Avvocatura, lo status degli insegnanti di religione sarebbe tutt'altro che profondamente differenziato rispetto a quello degli altri docenti "stabili". Essi sono annualmente confermati nell'incarico, salvo nuove intese tra l'autorità diocesana e quella scolastica, che non comportano normalmente risoluzione del rapporto di servizio bensì, come nel caso esaminato dal giudice rimettente, spostamenti di sede o variazioni di orario anche in relazione al sopravvenire di circostanze oggettive. Quanto al potere di revoca dell'incarico da parte del capo d'istituto "di accordo con l'autorità ecclesiastica" (previsto dall'art. 6 della legge n. 824 del 1930), esso sarebbe da leggere alla luce delle nuove intese con la Conferenza episcopale italiana: il riconoscimento della idoneità all'insegnamento ha effetto permanente (d.P.R. 23 giugno 1990, n. 202, di esecuzione dell'intesa del 13 giugno 1990) e la revoca presuppone la grave ed accertata carenza dei requisiti (retta dottrina, testimonianza di vita cristiana, abilità pedagogica) previsti dal canone 804 del codice di diritto canonico (delibera della CEI n. 41 del 5 settembre 1986 e n.42-bis del 30 dicembre 1987). Ad avviso dell'Avvocatura, la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata anche sotto ulteriori profili. Le differenze di status tra gli insegnanti di religione e gli altri insegnanti risponderebbero alla oggettiva diversità delle situazioni che si vorrebbero comparare, sicché non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3 della Costituzione. L'insegnamento della religione cattolica presenterebbe, difatti, caratteristiche oggettivamente e soggettivamente atipiche, che ne hanno impedito l'inquadramento in classi di concorso e di abilitazione. Questo insegnamento verrebbe svolto nel sistema organizzativo dell'istruzione pubblica, del quale condivide finalità ed obiettivi, ma deriverebbe da una fonte esterna alle istituzioni scolastiche, collegandosi al regime pattizio-concordatario con la Chiesa cattolica. Quanto al diritto al lavoro, garantito dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, esso non comprenderebbe il diritto alla stabilità nel posto di lavoro. Rientra, inoltre,

nella discrezionalità del legislatore privilegiare o meno, sia nel pubblico impiego sia in quello privato, il rapporto a tempo indeterminato.

Con riferimento al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), l'Avvocatura rileva che si deve tener conto, oltre che della continuità didattica che assicurerebbe la permanenza dello stesso docente, anche di altri fattori, i quali incidono sul buon andamento dell'organizzazione scolastica. La scelta tra fattore soggettivo (continuità didattica e serenità del docente) e quello oggettivo (organizzazione dell'insegnamento) ai fini del miglior andamento dell'istruzione apparterebbe alla insindacabile discrezionalità politica del legislatore.

4. - Ha depositato una memoria di costituzione la Conferenza episcopale italiana (CEI), che non era parte nel giudizio principale, per sostenere la inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione.

Pur non ignorando la giurisprudenza che esclude l'ammissibilità, nel giudizio di legittimità costituzionale, di parti non costituite nel giudizio principale, la CEI ritiene che in questo caso sussistano le ragioni che hanno altre volte portato a derogare a questo principio. Difatti la questione di legittimità costituzionale metterebbe in discussione l'intesa stipulata tra la Conferenza episcopale italiana ed il Ministero della pubblica istruzione il 14 dicembre 1985 (eseguita con il d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751), o norme statali da essa richiamate o recepite. La soluzione della questione inciderebbe sull'esercizio delle attribuzioni della CEI, toccando la sfera di competenza di tale organo per quanto attiene all'insegnamento della religione cattolica. Una eventuale modifica della disciplina posta in attuazione del punto 5, lettera b) del protocollo addizionale all'Accordo sottoscritto il 18 febbraio 1984 tra Repubblica italiana e Santa Sede toccherebbe i poteri di intervento del vescovo, bilateralmente determinati, ai fini della conclusione dell'intesa, necessaria per la nomina degli insegnanti. Il giudizio di legittimità costituzionale, investendo l'intesa tra Ministero della pubblica istruzione e Conferenza episcopale, coinvolgerebbe direttamente la posizione e gli interessi di quest'ultima. La memoria prospetta, poi, gli argomenti per i quali la questione di legittimità costituzionale sarebbe, nel merito, infondata.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale riguarda le norme che disciplinano la nomina annuale degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche. Il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania - denuncia gli artt. 5, primo comma, e 6 della legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica); la legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), nella parte in cui dà esecuzione all'art. 9, numero 2, di tale Accordo; l'art. 309, comma 2, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado).

Il giudice rimettente ritiene che queste disposizioni possano essere in contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, laddove prevedono che la nomina degli insegnanti di religione, su proposta dell'ordinario diocesano, ha efficacia annuale, senza alcuna possibilità di essere inseriti nell'organico dei docenti, e con possibilità di revoca ad libitum dell'incarico.

Lo stesso giudice non pone in discussione il potere di controllo dell'ordinario diocesano sul permanere dell'idoneità all'insegnamento, che sarebbe logico e necessario corollario del potere di designazione, ma ritiene che la annualità della nomina costituisca una limitazione lesiva del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), perché non sarebbe giustificato escludere questa sola categoria di insegnanti, che fanno parte come gli altri del corpo docente ed hanno gli stessi diritti e doveri, dalla stabilità, sia pure relativa, nel posto d'impiego. L'annualità dell'incarico, con la possibilità che esso non venga rinnovato, lederebbe, inoltre, sia il diritto al lavoro, garantito in tutte le sue forme (artt. 4

e 35 Cost.), sia il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), cui risponderebbe, nella scuola, oltre che la preparazione, anche l'esperienza che deriva dalla continuità didattica e dalla maggiore serenità dell'insegnante, che la stabilità nella sede assicurerebbe, accrescendone il rendimento.

2. - I dubbi di legittimità costituzionale, investendo la norma che prevede il conferimento di incarichi annuali da parte del capo d'istituto per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche - la sola norma che, tra l'altro, trova applicazione nel giudizio principale - riguardano esclusivamente l'art. 5, primo comma, della legge n. 824 del 1930 e l'art. 309, comma 2, del decreto legislativo n. 297 del 1994. Sono queste, difatti, le disposizioni che stabiliscono il conferimento annuale dell'incarico.

Questa previsione, sia pure adottata nel contesto dell'impegno concordatario di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, riguarda un aspetto dello stato giuridico degli insegnanti di religione, la cui disciplina è rimessa alla competenza del legislatore statale, il quale, nel rispetto degli impegni pattizi, può discrezionalmente stabilire una regolamentazione coerente con il sistema scolastico e adeguata alle particolari caratteristiche di questo insegnamento.

Del resto l'intesa tra autorità scolastica e Conferenza episcopale italiana, alla quale ha dato esecuzione il d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751, prendendo atto dell'intento dello Stato di dare una nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione, implica il riconoscimento che esso sia compreso nell'ambito della legislazione scolastica di competenza statale.

3. - In relazione all'oggetto del giudizio, così precisato, l'intervento della Conferenza episcopale italiana (CEI) non è ammissibile.

Difatti la CEI non era parte nel giudizio principale, nel quale erano costituiti l'Ordinario diocesano di Messina e l'autorità scolastica che aveva adottato i provvedimenti impugnati; né la sua posizione giuridica è suscettibile di essere direttamente incisa dall'esito del giudizio di costituzionalità della norma statale denunciata.

4. - Il contesto normativo nel quale si inserisce la norma oggetto della verifica di legittimità costituzionale riguarda l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, che lo Stato si è impegnato ad assicurare, in attuazione della disciplina pattizia, nel quadro delle finalità della scuola.

In ragione delle peculiarità di tale insegnamento, che, nel rispetto della libertà di coscienza, è impartito in conformità alla dottrina della Chiesa, l'idoneità degli insegnanti deve essere riconosciuta dall'autorità ecclesiastica e la loro nomina disposta dall'autorità scolastica d'intesa con essa (art. 9, numero 2, dell'Accordo di revisione del Concordato e punto 5 del protocollo addizionale). Il riconoscimento dell'idoneità presuppone una particolare qualificazione professionale degli insegnanti, i quali devono possedere uno dei titoli considerati adeguati per il livello scolastico nel quale l'insegnamento deve essere impartito; titoli che, in attuazione della previsione concordataria (punto 5, lettera a) e lettera b) numero 4, del protocollo addizionale all'Accordo di revisione del Concordato), sono stati stabiliti con la prevista intesa tra l'autorità scolastica e la Conferenza episcopale italiana (sottoscritta il 14 dicembre 1985 ed eseguita con il d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751). Con il medesimo strumento dell'intesa (alla quale è stata data esecuzione con il d.P.R. 23 giugno 1990, n. 202) si è stabilito che il riconoscimento della idoneità all'insegnamento della religione ha effetto permanente, salvo revoca da parte dell'ordinario diocesano.

La questione di legittimità costituzionale, pur muovendo in questo contesto, non riguarda tuttavia, come si è già precisato, la normativa di derivazione bilaterale, bensì la disciplina statale che, nell'ambito della discrezionalità propria della legislazione scolastica, regola lo stato giuridico degli insegnanti di religione prevedendo la loro nomina con efficacia annuale.

5. - Le eccezioni di inammissibilità, che sono state prospettate, non hanno fondamento.

In relazione alle norme denunciate l'ordinanza di rimessione indica correttamente i parametri del giudizio, che non investe norme di derivazione concordataria o vincolate per l'attuazione di esse, bensì norme stabilite da una legge ordinaria, la cui legittimità costituzionale non deve essere necessariamente valutata, come invece per le prime, in relazione ai soli principi supremi dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 1 del 1977).

Inoltre la discrezionalità del legislatore non esclude la possibilità di verificare la ragionevolezza e non arbitrarietà della disciplina adottata ed il rispetto degli altri principi costituzionali; mentre la valutazione dell'eventuale carattere di innovazione legislativa che la pronuncia richiesta dovesse assumere dipende, nel caso in esame, dall'esito della verifica di legittimità costituzionale e non impedisce, quindi, un esame della questione nel merito (sentenze n.310 del 1995 e n.98 del 1997).

6. - Nel merito la questione non è fondata.

6.1. - La lesione del principio di eguaglianza viene denunciata comparando la condizione degli insegnanti di religione rispetto a quella dei docenti di altre discipline, sul presupposto che solo per i primi, nell'ambito del personale docente della scuola, sia prevista la annualità dell'incarico.

Questa premessa è inesatta sia quanto all'assenza di rapporti di lavoro a tempo determinato per il personale docente, sia quanto alla configurazione dell'assoluta precarietà degli insegnanti di religione.

Sotto il primo aspetto il conferimento dell'insegnamento per incarico si inquadra nel sistema delle assunzioni a tempo determinato, sempre previste dalla comune disciplina scolastica (da ultimo, art. 18 e art. 47 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale della scuola di cui al provv. p.c.m. 21 luglio 1995). Sotto il secondo aspetto proprio tale disciplina (art. 47, commi 6 e 7) prevede che l'incarico annuale degli insegnanti di religione si intende confermato qualora permangano le condizioni ed i requisiti prescritti, assimilando questo incarico, con le specificità ad esso proprie, al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, anche quanto alla progressione economica di carriera (art. 53 della legge 11 luglio 1980, n. 312). Né la scelta dell'incarico quale strumento di provvista di questo personale docente - pur essendo sempre possibili soluzioni diverse rimesse, nel rispetto degli impegni pattizi, alla discrezionalità del legislatore - si manifesta arbitraria o palesemente irragionevole, anche in relazione alle peculiarità di questo insegnamento, che hanno già portato a ritenere non fondata una questione di legittimità costituzionale relativa alla mancata partecipazione degli insegnanti di religione a sessioni di abilitazione ed a concorsi riservati (sentenza n. 343 del 1999).

6.2 - Eguale sono i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in riferimento al diritto al lavoro, garantito dagli artt. 4 e 35 della Costituzione.

L'affermazione costituzionale del diritto al lavoro, tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni, rispecchia il valore riconosciuto al lavoro, posto tra le basi dell'ordinamento (art. 1 Cost.), nel quale si manifesta anche la dignità e la libertà di scelta della persona. Ma gli artt. 4 e 35 della Costituzione, se impongono di promuovere le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro, non assicurano in ogni caso il conseguimento di una occupazione o la conservazione del posto di lavoro (sentenze n. 419 e n. 219 del 1993 e n. 1 del 1986); né, tanto meno, il diritto al lavoro garantisce la stabilità nella sede, quale vorrebbe conseguire l'ordinanza di rimessione.

6.3. - Anche in riferimento all'art. 97 della Costituzione la questione non è fondata.

Il principio di buon andamento dell'amministrazione non impone un modello organizzativo nell'inquadramento del personale e dunque consente, sempre nei limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà, non superati nel caso in esame, diversità di discipline che riguardino categorie di dipendenti (sentenze n. 63 del 1998 e n. 217 del 1997).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, e 6 della legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica); della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), nella parte in cui dà esecuzione all'art. 9, numero 2, di tale Accordo; dell'art. 309, comma 2,

del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado); sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 ottobre 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA 2 - 20 DICEMBRE 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 6, commi 1 e 2, e 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2002), promossi con ricorsi della Regione Veneto e del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 5 e l'8 marzo 2002, depositati in cancelleria il 14 e il 18 successivi, ed iscritti al n. 25 e n. 28 del registro ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento del consorzio dei Comuni della Provincia autonoma di Trento (Bacino imbrifero montano-Bim dell'Adige) e della Federazione nazionale dei consorzi di bacino imbrifero montano-Federbim);

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2002 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi gli avvocati Romano Morra per la Regione Veneto, Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e Giorgio Berti per il consorzio dei Comuni della Provincia autonoma di Trento (Bim dell'Adige) e per la Federbim.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Veneto, ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948, ha impugnato per illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, l'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2002), il quale prevede che i sovracani annui dovuti dai concessionari di derivazioni del bacino imbrifero dell'Adige siano versati alla Provincia contestualmente al pagamento dei canoni demaniali.

La ricorrente afferma che con il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), il legislatore statale ha delegato alle Province autonome l'esercizio di funzioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico per il rispettivo territorio a decorrere dal 1° gennaio 2000. In particolare il menzionato decreto avrebbe conferito alla Provincia autonoma una potestà legislativa di tipo concorrente in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico. Oggetto della delega, secondo la Regione Veneto, sarebbe tuttavia la sola funzione concessoria relativamente alle grandi derivazioni di acque pubbliche, non già la determinazione delle modalità

di riscossione dei canoni, né la misura dei sovracani spettanti ai Comuni ed ai loro consorzi ricompresi nel bacino imbrifero montano (Bim). Canoni e sovracani, come emergerebbe dalla giurisprudenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche, sarebbero infatti profondamente diversi per natura giuridica e funzione, sicché la legge impugnata, assimilandoli, si sarebbe posta in contrasto con i principî contenuti nel regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). La disposizione oggetto di censura avrebbe violato il principio della legislazione statale espresso nell'art. 1, quattordicesimo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 959 (Norme modificatrici del t.u. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici), il quale affida alle organizzazioni consortili - costituite obbligatoriamente quando ne facciano richiesta almeno tre quinti dei Comuni compresi in ciascun bacino imbrifero montano - la gestione di un fondo comune alimentato dai proventi derivanti dai sovracani, e stabilisce che il fondo è impiegato esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché per la realizzazione di opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato. Si sarebbe con ciò prodotta una lesione della sfera di competenza attribuita alla Regione Veneto in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche dagli artt. 117 e 118 Cost. per il tramite della norma legislativa interposta di cui all'art. 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Con un secondo motivo di censura la ricorrente lamenta che la legge provinciale non tenga in adeguata considerazione l'esigenza di tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost., e il principio di sussidiarietà, espressamente riconosciuto nell'art. 118 Cost., e ciò in quanto attribuirebbe alla Provincia una funzione di coordinamento di potestà fra loro concorrenti che dovrebbe spettare allo Stato.

Risulterebbe inoltre violato il limite della territorialità, per avere la Provincia dettato una disciplina relativa a situazioni e rapporti radicati al di fuori dei confini provinciali: la legge *de qua* infatti sottrarrebbe i sovracani dovuti dai concessionari siti nel territorio provinciale dal fondo comune destinato ad alimentare i consorzi dei Comuni del bacino imbrifero montano dell'Adige e in tal modo priverrebbe illegittimamente i consorzi situati in territorio veneto di gran parte delle loro entrate.

Una ulteriore doglianza si fonda sugli artt. 5 e 119 Cost. La Regione Veneto assume che la norma provinciale censurata, nell'affidare la gestione dei sovracani alla Provincia, si porrebbe in contrasto con il principio della autonomia e del decentramento delle funzioni a favore degli enti locali veneti e tale contrasto si estenderebbe anche all'art. 119 Cost., che attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa e prevede che esse dispongano di risorse autonome: la legge impugnata produrrebbe infatti una grave compressione dell'autonomia finanziaria dei Comuni interessati, che verrebbero ad essere privati di ingenti risorse. Quanto all'interesse della Regione a denunciare tale violazione, la ricorrente assume che si radichi nel suo porsi quale ente esponenziale degli interessi della popolazione insediata sul suo territorio.

La norma provinciale denunciata lederebbe infine il principio di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., poiché esproprierebbe i Comuni veneti di una entrata patrimoniale loro attribuita dalla legge con vincolo di destinazione al perseguimento di un pubblico interesse e contrasterebbe direttamente con la ricordata legge n. 959 del 1953, nella parte in cui essa pone il principio di parità fra i consorzi di bacino imbrifero montano ai fini del riparto del sovracano. Sarebbero infatti unilateralmente modificate le percentuali di assegnazione dei sovracani, con irragionevole discriminazione dei Comuni compresi nel bacino imbrifero dell'Adige e non appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano.

2. — Si è costituito, per la Provincia autonoma di Bolzano, il Presidente della Giunta provinciale, e ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Quanto ai profili di inammissibilità, la Provincia autonoma di Bolzano afferma che la legittimazione ad impugnare sussisterebbe solo quando la ricorrente ritenga lesa o invasa da una legge la propria competenza, non anche quando faccia valere altri vizi di costituzionalità e osserva che la Regione Veneto lamenterebbe solo l'inosservanza, da parte della legge provinciale, di un principio

della legislazione statale e la violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria di Comuni e consorzi di Comuni, non già una lesione delle proprie competenze legislative. Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile per difetto di indicazione di un parametro costituzionale pertinente: sono infatti richiamati gli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e non le disposizioni dello statuto speciale che pongono limiti alla competenza legislativa provinciale.

Nel merito, la resistente nega innanzitutto la premessa dalla quale muove la ricorrente, e cioè che la legge impugnata sia espressione di una potestà legislativa concorrente. La materia della utilizzazione delle acque pubbliche dovrebbe considerarsi rientrante nella competenza legislativa generale riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.; disposizione, questa, che dovrebbe applicarsi anche alla Provincia autonoma di Bolzano, in forza della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la quale sancisce l'applicabilità delle disposizioni di riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». La competenza legislativa provinciale avrebbe per oggetto tutte le acque pubbliche appartenenti al demanio provinciale e tutte le derivazioni, comprese le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, così da ricomprendere anche la disciplina dei canoni, dei sovracani e di tutti gli altri proventi derivanti dalla utilizzazione delle acque pubbliche e dalle relative concessioni di derivazione.

Neppure varrebbe rilevare in contrario, prosegue la difesa provinciale nell'atto di costituzione, che canoni e sovracani siano diversi per scopo e natura, così da richiedere un differente trattamento giuridico, poiché l'unico elemento decisivo ai fini del radicamento della competenza legislativa della Provincia sarebbe il fatto che essi costituiscono proventi derivanti dall'utilizzo di acque pubbliche e relativi a concessioni di derivazione le cui opere di presa ricadano nel territorio della Provincia [art. 14, primo comma, del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche)]. Se dunque la competenza legislativa provinciale è di natura esclusiva, argomenta la Provincia, essa non incontra più il limite dei principî della legge statale, ciò che priverebbe di pregio il primo motivo di censura formulato nel ricorso della Regione Veneto.

Analoga soluzione peraltro si imporrebbe, sempre ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, anche nel caso si ricostruisse la competenza legislativa provinciale in materia come concorrente, poiché, a seguito della nuova formulazione dell'art. 117 Cost., i principî fondamentali riservati alla legislazione dello Stato e vincolanti la legislazione regionale concorrente non potrebbero continuare ad essere desunti in via interpretativa dalle leggi preesistenti, ma dovrebbero essere stabiliti da nuove leggi statali *ad hoc* e la loro individuazione dovrebbe comunque avvenire «in base a criteri interpretativi assai più rigorosi e selettivi di quanto sia stato nel precedente sistema di riparto delle competenze».

In merito al secondo motivo del ricorso della Regione Veneto, con il quale la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 120 Cost., la Provincia autonoma di Bolzano ritiene che esso sia infondato, e anzi addirittura inammissibile, poiché i principî costituzionali invocati riguarderebbero l'esercizio di funzioni amministrative, non già le competenze legislative della Provincia, e pertanto non sarebbero idonei ad essere assunti come parametro in un giudizio di legittimità costituzionale.

La legge impugnata non violerebbe neppure il limite del territorio, essendo relativa alle sole derivazioni esistenti nel territorio di Bolzano, né inciderebbe negativamente sui consorzi di bacino imbrifero montano della Regione Veneto: la disciplina statale del conferimento non costituirebbe infatti vincolo per la legislazione oggetto di censura, la quale, peraltro, farebbe riferimento solo al versamento dei sovracani, non alla destinazione dei relativi proventi.

Inammissibile sarebbe il motivo di ricorso con il quale si lamenta la compressione, da parte della legge provinciale di cui è questione, della autonomia degli enti locali: seppure si concedesse che i consorzi di bacino imbrifero montano delle Province venete sono danneggiati dalla legge impugna-

ta, la Regione Veneto non avrebbe comunque titolo, anche alla luce della nuova formulazione dell'art. 114 Cost., per assumere la rappresentanza dei loro interessi.

Quanto infine alla denunciata lesione di un principio di parità tra consorzi Bim in ordine al riparto del sovracanone che sarebbe espresso nella legge n. 959 del 1953, la difesa della Provincia replica che gli eventuali principî desumibili dalla legge anzidetta non costituiscono limite nei confronti della potestà legislativa spettante alla Provincia, e che comunque in essa non sarebbe rinvenibile tale principio di parità tra consorzi.

3. — È intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e ha fatto presente di avere provveduto ad impugnare l'art. 44 della legge provinciale n. 19 del 2001 con autonomo ricorso ed ha chiesto la riunione dei due giudizi.

4. - Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 28 del 2002, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1 e 2, e 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2001.

4.1. - L'art. 6, comma 1, nel sostituire il comma 1 dell'art. 10 della legge provinciale 14 dicembre 1998, n. 12 (Disposizioni relative agli insegnanti e ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie nonché disposizioni relative allo stato giuridico del personale insegnante), stabilisce, per la parte oggetto di impugnazione, che: «In prima applicazione della presente legge hanno titolo ad essere immessi nei ruoli del personale docente della religione cattolica, i docenti di religione che abbiano svolto servizio di insegnamento di religione per almeno dodici anni anche non continuativi, previo superamento di un concorso per soli titoli. Hanno titolo, altresì, ad essere immessi nei predetti ruoli i docenti di religione che abbiano svolto servizio di insegnamento di religione per almeno cinque anni o siano in possesso del titolo di studio di 'Magister' o di 'baccalaureat' in teologia e possano dimostrare almeno due anni di insegnamento, previo superamento di un concorso speciale per titoli integrato da un colloquio. A tal fine sono riconosciuti gli anni di servizio prestati con il minimo annuale richiesto dalle norme vigenti al momento della prestazione».

Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, consentendo il riconoscimento integrale degli anni di servizio pregresso, determinerebbe un'automatica equiparazione, a tutti gli effetti, del servizio prestato presso le istituzioni scolastiche parificate a quello svolto nelle scuole statali, in deroga al principio di cui agli artt. 1 e 2 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), che consentirebbe invece la valutazione del servizio effettuato nelle scuole parificate solo nella misura del 50 per cento. La stessa disposizione, inoltre, inciderebbe negativamente sulla mobilità nazionale del personale insegnante e sul sistema scolastico, e violerebbe in tal modo i limiti della competenza concorrente riconosciuta alla Provincia dall'art. 12 (*recte*: art. 9, numero 2) dello statuto speciale e dalle relative norme di attuazione (d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89); e ciò anche perché l'inserimento dei docenti di religione nel ruolo organico generale degli insegnanti richiederebbe il rispetto delle norme concordatarie.

L'art. 6, comma 2, a sua volta, introduce nella medesima legge n. 12 del 1998 gli artt. 18, 19 e 20. Oggetto di censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri sono l'art. 19 e l'art. 20. Il primo consente al personale docente delle scuole secondarie di primo e secondo grado della Provincia autonoma di Bolzano, in servizio nell'anno scolastico 1998-1999 e 1999-2000, privo del prescritto titolo di studio, ma in possesso del diploma di maturità, che, per carenza di personale in possesso del prescritto titolo di studio, abbia svolto presso le predette scuole servizi di supplenza per almeno 18 anni scolastici, anche non continuativi, validi come anni di servizio interi ai sensi della normativa allora vigente, di essere assunto a tempo indeterminato o determinato, previo superamento di apposito esame di idoneità e di abilitazione riservato. Lo stesso art. 19 dispone altresì che per il personale femminile con prole l'anzianità di servizio necessaria per l'ammissione all'esame di idoneità è ridotta di un anno per ogni figlio nato nel corso dei corrispondenti anni scolastici.

Ad avviso del ricorrente questa disposizione si porrebbe in contrasto sia con il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sia con i principî risultanti dalla normativa statale che subordinano l'insegnamento al possesso del prescritto titolo di studio. La medesima

disposizione, inoltre, nella parte in cui prevede la riduzione dell'anzianità di servizio per il personale femminile con prole, oltre a considerare requisiti non significativi sul piano della professionalità, si porrebbe in contrasto con norme fondamentali dell'ordinamento, in quanto il periodo obbligatorio di congedo per maternità sarebbe già computato a tutti gli effetti nell'anzianità di servizio, ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53).

L'art. 20 della legge n. 12 del 1998, introdotto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 19 del 2001, prevede che «coloro che si sono laureati alla Facoltà di Scienze della formazione sono inclusi, a richiesta, nelle graduatorie permanenti del personale docente previste dalle vigenti disposizioni al solo fine del conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche per gli anni scolastici 2002/03 e 2003/04».

Tale disposizione, secondo il ricorrente, contrasterebbe con la normativa statale (art. 2 della legge n. 124 del 1999), la quale prevede che il mero possesso di un diploma di laurea non è mai sufficiente per l'iscrizione nelle graduatorie permanenti, che dà titolo al conferimento di supplenze annuali, occorrendo invece a tal fine ulteriori requisiti.

4.2. - In relazione all'art. 44, l'Avvocatura dello Stato, oltre a fare proprie le censure proposte dalla Regione Veneto nel ricorso n. 25 del 2002, rileva che i sovracanonici non costituiscono provento per l'utilizzo delle acque demaniali, ma assolvono la diversa funzione di indennizzare i Comuni rivieraschi, al fine di porre rimedio alla alterazione del corso naturale delle acque a valle degli impianti idroelettrici causata dalla regimazione artificiale delle acque. La prestazione, che dovrebbe essere esercitata esclusivamente in forma consortile, non sarebbe pertanto assimilabile ai canoni demaniali, intesi come proventi per l'utilizzo delle acque pubbliche, per i quali soltanto la Provincia si vedrebbe riconosciuta una potestà normativa di tipo concorrente, ai sensi dell'art. 1-bis, comma 16, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia).

5. - Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate. Riservandosi ulteriori argomentazioni difensive, la difesa della Provincia rileva che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1, riguarda solo i docenti di religione che hanno prestato e che presteranno servizio nel territorio provinciale. Essa rientrerebbe quindi nell'ambito delle competenze provinciali e, essendo destinata a consentire al personale considerato di continuare l'attività di docente di religione solo in ambito provinciale, non potrebbe in alcun modo incidere negativamente sulla mobilità nazionale del personale insegnante e sul sistema scolastico. La medesima disposizione, inoltre, non violerebbe i vincoli derivanti dalla normativa concordataria, in quanto l'insegnamento della religione nelle zone di confine è disciplinato da norme specifiche e, in particolare, lo è da sempre per la Provincia autonoma di Bolzano.

In riferimento, poi, alle censure concernenti l'art. 19 della legge n. 12 del 1998, introdotto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 19 del 2001, la difesa osserva che la stessa riguarderebbe solo ed esclusivamente i docenti di religione e non potrebbe pertanto incidere negativamente sulla mobilità nazionale.

5.1. - Per quanto riguarda le censure concernenti l'art. 44, la Provincia ne eccepisce la inammissibilità non solo per errata indicazione del parametro costituzionale, ma anche per due ulteriori, concorrenti profili. In primo luogo perché la competenza a disciplinare i sovracanonici spettava alla Provincia già in base allo statuto speciale di autonomia e alle relative norme di attuazione: segnatamente al menzionato art. 1-bis, comma 16, del d.P.R. n. 235 del 1977; sicché, osserva la Provincia, anche nella ipotesi di un annullamento della disposizione impugnata, resterebbe comunque in vigore la disposizione che attribuisce alla Provincia la competenza a disciplinare i sovracanonici nell'*an* e nel *quantum*, tanto da rendere il ricorso inammissibile per difetto di interesse.

La questione poi sarebbe inammissibile per mancata definizione e oscurità della censura, non essendo illustrato il motivo per il quale si ritiene incostituzionale una disposizione che si limitereb-

be a stabilire una disciplina più garantista di quella previgente, non contestata a suo tempo dal Governo.

Nel merito la Provincia autonoma di Bolzano ribadisce le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto dal ricorso della Regione Veneto, rassegnando le medesime conclusioni.

6. — È intervenuto a sostegno della impugnazione governativa relativa all'art. 44 il consorzio dei Comuni della Provincia autonoma di Trento compresi nel bacino imbrifero montano dell'Adige.

7. — Tutte le parti costituite hanno svolto ulteriori deduzioni difensive in prossimità della data fissata per l'udienza pubblica.

7.1. — La Regione Veneto sostiene che la legge impugnata violerebbe il limite generale territoriale, che opera nei confronti della potestà legislativa regionale e provinciale, tanto concorrente quanto esclusiva, ed afferma che la propria legittimazione ad impugnare deriverebbe dalla illegittima invasione della propria competenza che si sarebbe in tal modo determinata.

7.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento alle censure concernenti l'art. 6 della legge n. 19 del 2001, contesta l'assunto difensivo della Provincia autonoma di Bolzano secondo cui le disposizioni censurate riguarderebbero solo i docenti di religione che hanno prestato o che presteranno servizio nel territorio provinciale. Sul punto, l'Avvocatura osserva che una tale limitazione varrebbe per il solo articolo 6, comma 1, il quale sostituisce l'art. 10, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 1998, che espressamente la prevede, ma non anche per le altre disposizioni; in ogni caso, l'assunto della Provincia sarebbe irrilevante, giacché l'art. 12, comma 9, del d.P.R. n. 89 del 1983, stabilisce che la normativa provinciale deve svolgersi nell'osservanza degli aspetti fondamentali degli istituti dello stato giuridico vigenti per il personale in servizio nel restante territorio dello Stato, al fine di assicurare la mobilità in ambito nazionale del personale iscritto nei ruoli della Provincia autonoma.

In relazione all'art. 44 la difesa erariale ribadisce le censure fatte valere nel ricorso e aggiunge che la Provincia non disporrebbe in materia di potestà legislativa esclusiva, in quanto la disciplina dei sovracanonici non atterrebbe alla gestione del demanio idrico, ma a quella del coordinamento della finanza pubblica, dal momento che il sovracanone avrebbe natura di prestazione patrimoniale imposta ai concessionari a favore di terzi (i consorzi di Comuni) estranei al rapporto concessorio.

7.3. - La Provincia autonoma di Bolzano eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, rilevando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha allegato al ricorso stesso né depositato i testi integrali dei verbali delle riunioni del Consiglio dei ministri del 1° e del 7 marzo 2002, nel corso delle quali è stata decisa l'impugnazione dell'art. 6 e dell'art. 44 della legge provinciale n. 19 del 2001. E ciò, nonostante che nei medesimi verbali si affermi che agli stessi sarebbe stata allegata la relazione del Ministro per gli affari regionali.

7.3.1. - Con riferimento alle censure concernenti l'art. 6, la Provincia ne eccepisce l'inammissibilità in quanto mancherebbe l'indicazione di un pertinente parametro del giudizio di costituzionalità.

7.3.2. - Per quanto riguarda in particolare le censure rivolte all'art. 6, comma 1, della legge n. 19 del 2001, il ricorso governativo, ad avviso della Provincia, oltre che originariamente inammissibile, sarebbe anche improcedibile per essere cessata la materia del contendere. L'art. 6, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2001 sostituiva il comma 1 dell'art. 10 della legge provinciale n. 12 del 1998, riproducendone testualmente la formulazione, ed aggiungeva ad esso una ulteriore disposizione concernente la progressione economica del personale docente di religione. I motivi della impugnazione hanno ad oggetto solo il primo periodo del comma 1 dell'art. 6, il quale, però, è stato abrogato dall'art. 38, comma 1, lettera *d*), della legge provinciale 26 luglio 2002, n. 11. Quest'ultima legge, inoltre, all'art. 19 ha aggiunto alla fine dell'originario comma dell'art. 10 della legge provinciale n. 12 del 1998, un periodo sostitutivo di quello contenuto nell'art. 6, comma 1, della legge n. 19 del 2001. Ad avviso della Provincia sarebbe dunque evidente che, a seguito della intervenuta abrogazione del censurato art. 6, comma 1, e della contestuale aggiunta di un periodo al comma 1 dell'art. 10 della legge provinciale n. 12 del 1998, il legislatore provinciale abbia inteso far rivivere

le originarie disposizioni dell'art. 10, comma 1, di quest'ultima legge. E poiché il Governo, così come non aveva impugnato l'art. 10 della legge n. 12 del 1998, non ha impugnato neanche la disposizione abrogatrice di quella sostitutiva dell'originario testo del medesimo articolo 10, in relazione all'art. 6, comma 1, sarebbe cessata la materia del contendere.

La Provincia contesta peraltro anche la fondatezza del ricorso nel merito. Lo stesso ricorso, infatti, riconosce, pur non individuandone la fonte, che la Provincia ha competenza legislativa concorrente in materia. Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 89 del 1983, spetta alla Provincia autonomia una competenza legislativa in materia di «stato giuridico ed economico del personale insegnante, di ruolo e non di ruolo, in particolare per la migliore utilizzazione del personale stesso anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica, nonché una più efficace organizzazione della scuola». Si tratta, osserva la Provincia, di una competenza concorrente, *ex art. 9, numero 2, dello statuto*, che deve essere oggi integrata dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, giacché il nuovo art. 117, al terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni tutta la materia della istruzione, ad eccezione dell'autonomia scolastica e delle norme generali sull'istruzione, e l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce che le nuove disposizioni si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. In sostanza, non solo l'ambito materiale della competenza provinciale risulterebbe ampliato, ma anche i limiti per essa originariamente previsti sarebbero ormai ridotti al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e a quello dei principi fondamentali della materia riservati alla legge dello Stato.

La Provincia contesta quindi che l'art. 6, comma 1, abbia previsto l'equiparazione fra servizio prestato nelle scuole statali e servizio prestato nelle scuole parificate: la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato sarebbe infatti smentita dai bandi di concorso emessi in attuazione della disposizione censurata, nei quali è espressamente previsto che il servizio richiesto debba essere stato svolto in scuole statali o a carattere statale. Inoltre, prosegue la Provincia, sarebbe frutto di una infondata supposizione del ricorrente quella secondo cui la legge impugnata non sarebbe conforme all'art. 35 del d.P.R. n. 89 del 1983, all'art. 9, comma 2, del Concordato e all'intesa di cui al d.P.R. n. 751 del 1985, dal momento che la disciplina legislativa censurata non contrasta con le citate disposizioni e, anzi, nei citati bandi viene prescritto il possesso della idoneità all'insegnamento della religione cattolica attestato dall'Ordinario della diocesi di Bolzano-Bressanone.

In ogni caso, continua la Provincia, del tutto priva di fondamento sarebbe la censura concernente la violazione della disciplina statale che consentirebbe la valutazione dei servizi prestati nelle scuole parificate solo nella misura del 50 per cento, dal momento che né gli artt. 1 e 2 della legge n. 124 del 1999 né il decreto ministeriale n. 123 del 2000 conterrebbero una disciplina del genere; il decreto ministeriale sarebbe comunque una fonte inidonea a limitare le competenze provinciali, posto che l'art. 117, comma sesto, fa ora divieto alle fonti regolamentari statali di intervenire in materia di competenza regionale.

7.3.3. - Per quanto riguarda le censure concernenti l'art. 19 della legge provinciale n. 12 del 1998, introdotto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 19 del 2001, la Provincia, oltre a ribadire l'innammissibilità, ne contesta la fondatezza, assumendo, tra l'altro, che il principio generale indicato nel ricorso non sarebbe contrastato dalla disposizione censurata, giacché questa garantirebbe in modo sufficiente e ragionevole la preparazione culturale dei docenti di religione, sia richiedendo che essi abbiano già insegnato come supplenti per molti anni, sia mediante la previsione di un apposito esame di idoneità.

Quanto poi alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., la Provincia osserva che la disposizione impugnata non solo non contrasterebbe con il principio del buon andamento, ma ne costituirebbe attuazione, dal momento che sarebbe rispettata la regola del concorso e sarebbero soddisfatte le esigenze di continuità didattica alle quali la legislazione provinciale deve ispirarsi ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 89 del 1983. A questo proposito la Provincia ricorda che il personale considerato dalla disposizione censurata ha garantito da anni la funzionalità della scuola in Alto Adige,

vista la nota carenza di personale in possesso del prescritto titolo di studio, e lo garantisce anche per il futuro. Il numero di anni di servizio richiesti, poi, indicherebbe di per sé che il personale considerato è già legato, di fatto, da un rapporto di lavoro continuativo e costante con l'amministrazione scolastica e che si tratta di personale in possesso di un'esperienza tale da giustificare l'ammissione all'esame di idoneità sulla base del solo diploma di maturità.

Con riferimento, in particolare, alla previsione che l'anzianità di servizio venga ridotta, per il personale femminile con prole, di un anno per ogni figlio nato nel corso dei corrispondenti anni scolastici, la Provincia contesta la fondatezza della censura, rilevando che l'invocato art. 22 del decreto legislativo n. 151 del 2001 non conterrebbe affatto un principio fondamentale e che in ogni caso esso non potrebbe essere ritenuto preclusivo dell'apprezzamento della maternità a fini diversi da quelli del computo del trattamento economico e normativo per i dipendenti in servizio. Al contrario di quanto sostenuto dal ricorrente, poi, la disciplina censurata sarebbe in linea con i principî costituzionali di tutela della famiglia e favorirebbe la conservazione del posto di lavoro al personale femminile.

7.3.4. - In ordine alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 20 della legge n. 12 del 1998, introdotto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 19 del 2001, concernente i laureati alla Facoltà di Scienze della formazione, la Provincia, oltre a ribadire la inammissibilità del ricorso per le ragioni già esposte, sostiene che la disposizione censurata non contrasterebbe con alcun principio della legislazione statale e in ogni caso costituirebbe ragionevole esercizio della potestà legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale della scuola. Essa, infatti, risponderebbe alla necessità di garantire ai laureati di quella Facoltà un trattamento equo rispetto a coloro che hanno conseguito solo l'abilitazione magistrale e che, invece di iscriversi all'università, hanno prestato subito servizio di insegnamento, maturando così i requisiti per accedere alle sessioni riservate per il riconoscimento dell'idoneità e per essere conseguentemente inclusi nelle graduatorie permanenti per il conferimento di supplenze annuali o temporanee. Al contrario di quanto sostenuto dal ricorrente, sarebbe stato irragionevolmente discriminatorio escludere i laureati in Scienze della formazione dall'iscrizione nelle liste delle supplenze annuali.

7.3.5. - In relazione alla censura che si appunta sull'art. 44 della legge provinciale n. 19 del 2001, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano, oltre a insistere per l'inammissibilità del ricorso statale per insufficiente determinazione del suo oggetto, contesta l'ammissibilità dell'intervento spiegato nel ricorso n. 25.

Nel merito, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ribadisce che la disciplina dei sovracanonici atterrebbe alla materia della utilizzazione di acque pubbliche, sulla quale la Provincia sarebbe titolare di una potestà esclusiva, non astretta dal limite dei principî fondamentali della legge statale e osserva comunque che la legge impugnata non ha privato i consorzi e i Comuni delle risorse loro spettanti, come sarebbe testimoniato dal fatto che la Provincia avrebbe sempre trasferito al consorzio, o direttamente ai Comuni rivieraschi, i sovracanonici incassati: l'intero loro ammontare o la percentuale concordata con il consorzio mediante un apposito protocollo di intesa.

8. - Soltanto in prossimità dell'udienza pubblica, la Federazione nazionale dei consorzi di bacino imbrifero montano-Federbim ha depositato tardivo atto di intervento a sostegno del ricorso governativo.

Considerato in diritto

1. - Con i ricorsi n. 25 e n. 28 del 2002 la Regione Veneto e il Governo della Repubblica hanno impugnato l'articolo 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2002), concernente i sovracanonici delle derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Il Governo ha altresì impugnato l'art. 6 della medesima legge, che riguarda, per diversi aspetti, la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti nelle

scuole della Provincia autonoma di Bolzano. Nonostante la diversità degli oggetti, si rende necessaria una trattazione congiunta, poiché l'impugnazione statale li chiama in causa entrambi con un unico ricorso.

La Provincia ha proposto diverse eccezioni di inammissibilità, sia con riferimento al ricorso del Governo nel suo complesso, sia con riguardo alle specifiche censure rivolte nel medesimo ricorso agli artt. 6 e 44 della legge n. 19 del 2001, sia infine al ricorso della Regione Veneto che riguarda quest'ultima disposizione. Per prima deve essere esaminata l'eccezione che investe unitariamente, per un profilo formale, l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri. Le altre eccezioni verranno esaminate più oltre, in sede di trattazione delle specifiche censure proposte dal Governo e dalla Regione Veneto.

2. - La Provincia autonoma di Bolzano considera motivo di inammissibilità la mancata allegazione della relazione del Ministro per gli affari regionali al verbale della riunione del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2002 concernente la determinazione di proporre ricorso. Nonostante che l'Avvocatura dello Stato abbia depositato in udienza pubblica l'anzidetta relazione, la difesa della Provincia di Bolzano ha dichiarato di insistere nell'eccezione, che deve dunque essere esaminata.

In base all'art. 55 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige il controllo sulle leggi della Regione o delle Province autonome aveva natura preventiva e, al pari di quello di cui all'art. 127 della Costituzione per le Regioni ad autonomia ordinaria, era strutturato in due fasi: quella del rinvio della delibera legislativa al Consiglio regionale o provinciale e quella, successiva ed eventuale, della proposizione della questione di legittimità costituzionale. Nella giurisprudenza di questa Corte si era consolidato l'orientamento secondo il quale i motivi del ricorso dovevano essere gli stessi che sorreggevano l'atto governativo di rinvio. Questo poteva bensì esternarli succintamente, ma comunque in maniera tale da consentire alla Regione di conoscere le censure mosse dal Governo onde poter assumere le necessarie determinazioni politiche in sede di riesame e di riapprovazione della legge regionale (da ultimo, sentenze n. 135 del 2001; n. 569 del 2000; n. 194 del 1997; n. 29 del 1996 e n. 384 del 1994). Ma con l'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha sostituito integralmente il predetto art. 127, il controllo di legittimità costituzionale delle leggi delle Regioni a statuto ordinario ha mutato natura: da preventivo qual era è divenuto successivo ed ha oggi ad oggetto leggi già promulgate e pubblicate.

L'art. 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le innovazioni apportate con tale legge al titolo V della parte seconda della Costituzione si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. E poiché il mutamento introdotto con la sostituzione dell'art. 127, nel sopprimere un controllo politico sull'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, realizza senz'altro una forma di autonomia più ampia di quella riconosciuta alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome dal menzionato art. 55, quest'ultimo deve ritenersi superato, trovando oggi applicazione anche per esse la disciplina posta per le Regioni ad autonomia ordinaria (nello stesso ordine di idee e con analogo percorso argomentativo, per quanto riguarda l'impugnazione delle leggi della Regione Valle d'Aosta, ordinanza n. 377 del 2002, e implicitamente, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, ordinanza n. 65 del 2002). Del resto, tanto la Provincia autonoma di Bolzano, procedendo alla promulgazione e pubblicazione della legge, quanto lo Stato, proponendo il presente ricorso, hanno dato per presupposto l'intervenuto superamento della disciplina statutaria in tema di controllo delle leggi provinciali.

Ebbene, la soppressione della fase di rinvio ha fatto venire meno la finalità alla quale era preordinata la previa esternazione, in sede politica, dei motivi della impugnazione. Nell'attuale sistema di controllo il carattere politico della scelta di impugnare resta, ma nei confronti delle Regioni e delle Province autonome si esaurisce nell'onere di indicare le specifiche disposizioni che si ritiene ne eccedano la competenza, potendo essere rimessa all'autonomia tecnica della Avvocatura generale dello Stato anche l'individuazione dei motivi di censura. Né può sostenersi che le Regioni o le Province ne subiscano una limitazione del diritto di difesa, in quanto il *thema decidendum* è fissato dal ricorso.

so e dai motivi in esso contenuti ed è solo su questi che può svolgersi il contraddittorio. Ora, nel caso di specie, nel verbale della riunione del Consiglio dei ministri, ritualmente depositato, sono chiaramente identificate le disposizioni che il Governo intende impugnare: non è riscontrabile in esso la carenza della quale sola la Provincia si sarebbe potuta dolere. L'eccezione deve essere pertanto respinta.

3. - Devono essere ora esaminate le censure che il ricorso statale rivolge all'art. 6, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2001, concernente la disciplina dell'immissione in ruolo dei docenti di religione nelle scuole della Provincia autonoma di Bolzano. Anche a questo proposito la difesa della Provincia formula una eccezione di inammissibilità che non può trovare accoglimento. Non assume infatti alcun rilievo ai fini della ritualità del ricorso il fatto che in questo sia erroneamente indicato come parametro alla stregua del quale sottoporre a scrutinio la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti, l'art. 12 dello statuto di autonomia, che riguarda le derivazioni idroelettriche. Pur volendo trascurare la considerazione che il medesimo ricorso investe anche l'art. 44 della legge provinciale, attinente proprio al tema delle derivazioni idroelettriche, il che potrebbe spiegare il riferimento all'art. 12, anziché all'art. 9, numero 2, dello statuto speciale, tale erronea indicazione non può aver impedito alla difesa della Provincia di rendersi conto della consistenza della questione di legittimità costituzionale. È infatti decisiva la constatazione che il ricorso statale indica le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di istruzione (d.P.R. n. 89 del 1983), chiaramente riferibili all'art. 9, numero 2, dello statuto, sicché dalla impugnazione governativa sono agevolmente e-nucleabili sia il parametro costituzionale, sia le norme interposte consistenti nelle predette disposizioni di attuazione e nei principi della legislazione dello Stato con i quali le disposizioni censurate contrasterebbero (artt. 1 e 2 della legge n. 124 del 1999). Riguarda poi il merito e non l'ammissibilità del ricorso la verifica se le norme legislative statali indicate dal Governo contengano effettivamente principi ai quali la legislazione provinciale debba attenersi.

3.1. - Non è fondata l'altra eccezione della Provincia autonoma secondo la quale, sempre in relazione all'art. 6, comma 1, si sarebbe verificata una situazione di improcedibilità sopravvenuta per cessazione della materia del contendere.

Tale disposizione sostituisce, riproducendone integralmente il testo, il comma 1 dell'art. 10 della legge provinciale n. 12 del 1998 e introduce un ulteriore periodo, irrilevante nel presente giudizio poiché in relazione ad esso nessuna censura è stata proposta dal Governo. La legge provinciale 26 luglio 2002 n. 11 (Disposizioni in materia di tributi e disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004), a sua volta, ha abrogato, con l'art. 38, l'impugnato art. 6, comma 1, ed ha aggiunto al testo previgente dell'anzidetto art. 10, comma 1, un periodo che, salvo lievi variazioni, corrisponde a quello immesso *ex novo* dalla disposizione censurata.

Si è qui in presenza di una singolare tecnica legislativa, la quale, anziché procedere alla diretta formulazione delle proposizioni normative da immettere nell'ordinamento, si avvale dei prodotti linguistici superati, contenuti cioè in disposizioni abrogate, e a questi reca un'aggiunta, che non avrebbe in sé alcun significato normativo se non si congiungesse alla disposizione abrogata, che viene così ad acquisire nuova vigenza. Quale che sia il legame di tale tecnica con il fenomeno della reviviscenza, cui la difesa della Provincia si richiama, è certamente da escludere che si sia determinata una situazione di improcedibilità sopravvenuta o di cessazione della materia del contendere. È indubbiamente a questo risultato che mirava la complicata operazione del legislatore provinciale; lo attesta la relazione di accompagnamento al disegno di legge, nella quale, con riguardo a questo specifico punto, si afferma che «in tal modo dovrebbe anche risolversi, per cessazione della materia del contendere, il ricorso per illegittimità costituzionale avviato dal Governo avverso l'articolo abrogato».

Tuttavia, a parte il rilievo che la Provincia autonoma di Bolzano non ha dimostrato e neppure allegato la non intervenuta attuazione dell'art. 6, comma 1 (il che rende la presente controversia diversa da quelle altre volte risolte nel senso della cessazione della materia del contendere: da ultimo, v. sentenza n. 438 del 2002), il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giu-

dizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo.

4. - Una volta chiarito che lo scrutinio di questa Corte deve avere ad oggetto l'art. 10, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 1998, nel merito la questione non è fondata.

Sia la Provincia autonoma di Bolzano, sia l'Avvocatura generale dello Stato hanno convenuto che l'intera disciplina riguarda materia di competenza legislativa concorrente.

Per quanto riguarda l'art. 10, comma 1, esso, nella parte censurata, testualmente recita: «In prima applicazione della presente legge hanno titolo ad essere immessi nei ruoli del personale docente della religione cattolica, i docenti di religione che abbiano svolto servizio di insegnamento di religione per almeno dodici anni anche non continuativi, previo superamento di un concorso per soli titoli. Hanno titolo, altresì, ad essere immessi nei predetti ruoli i docenti di religione che abbiano svolto servizio di insegnamento di religione per almeno cinque anni o siano in possesso del titolo di studio di 'Magister' o di 'baccalaureat' in teologia e possano dimostrare almeno due anni di insegnamento, previo superamento di un concorso speciale per titoli integrato da un colloquio. A tal fine sono riconosciuti gli anni di servizio prestati con il minimo annuale richiesto dalle norme vigenti al momento della prestazione».

Il Governo assume che nella legislazione statale vigerebbe il principio per il quale al servizio di insegnamento svolto presso scuole non statali non potrebbe riconoscersi il medesimo punteggio attribuito al servizio svolto nelle scuole statali. Il principio che si assume violato non si rinviene né nelle disposizioni indicate nel ricorso né in alcun'altra fonte statale di rango legislativo. Gli artt. 1 e 2 della legge 3 maggio 1999, n. 124, infatti, disciplinano l'accesso ai ruoli e, rispettivamente, pongono le norme transitorie relative alle graduatorie permanenti del personale docente, ma nulla prevedono in ordine al punteggio che può essere attribuito per il servizio prestato nelle scuole non statali. Una simile indicazione è desumibile dal regolamento ministeriale 27 marzo 2000, n. 123, pure indicato dalla difesa erariale, il quale, nella tabella per la valutazione dei titoli per il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado ed il personale educativo (allegato A), stabilisce che per l'insegnamento nelle scuole statali vengono riconosciuti 12 punti per ogni anno e 2 punti per ogni mese o frazione di almeno 16 giorni (fino ad un massimo di punti 12), mentre per il servizio prestato in scuole elementari, in scuole o istituti di istruzione secondaria non statale, pareggiati, parificati, legalmente riconosciuti sono attribuiti 6 punti per ogni anno di insegnamento e un punto per ogni mese o frazione superiore a 16 giorni (con un massimo di 6 punti). Seppure la logica di tale atto è nel senso di un riconoscimento differenziato tra servizio prestato presso le scuole statali e quelle non statali, un regolamento ministeriale non è di per sé idoneo a fondare limiti alla potestà legislativa regionale o provinciale, senza dire che dal decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333, si evince un orientamento favorevole ad attribuire al servizio prestato nelle scuole non statali paritarie la medesima valutazione di quello prestato nelle scuole statali.

4.1. - In relazione alla medesima disposizione non sussiste il denunciato contrasto con la normativa di matrice concordataria. A parte la genericità della censura, essendosi l'Avvocatura limitata a ricordare che la disciplina degli insegnanti di religione deve rispettare le norme derivanti dal Concordato tra lo Stato e la Chiesa cattolica, la disposizione, che riguarda il reclutamento del personale in fase di prima applicazione della legge, deve essere letta nel contesto della disciplina del Titolo I della legge stessa, la quale, all'art. 3, comma 3, per i docenti della religione cattolica pone espressamente ed in via generale il requisito del possesso dell'idoneità attestato dall'Ordinario diocesano. Non vi è alcun elemento della disposizione impugnata che possa indurre a ritenere che con essa la Provincia autonoma abbia inteso sopprimere tale requisito. Nessun contrasto, pertanto, è rinvenibile con la normativa di derivazione concordataria di cui all'art. 9, comma 2, dell'accordo tra la Santa

sede e la Repubblica italiana ratificato con la legge 25 marzo 1985, n. 121, né con l'art. 2.5 dell'Intesa tra autorità scolastica italiana e Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, alla quale è stata data esecuzione con d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 761. La Provincia ha del resto precisato che i bandi emessi in attuazione dell'art. 10, comma 1, della legge n. 12 del 1998 hanno fatto salva l'osservanza della normativa concordataria, prevedendo che i candidati dovessero essere in possesso della idoneità certificata dall'Ordinario della diocesi di Bolzano-Bressanone.

4.2. - Infine, secondo la difesa dello Stato, la disposizione in esame inciderebbe «negativamente sulla mobilità nazionale del personale insegnante e sul sistema scolastico». Con questa censura, formulata in termini quanto mai generici, si vuol forse alludere al fatto che nella Provincia autonoma di Bolzano sono stati istituiti i ruoli degli insegnanti della religione cattolica, che a livello nazionale non sono ancora esistenti. Ma non è certo l'eliminazione delle norme transitorie che potrebbe ovviare all'ipotizzato inconveniente. Rimossa la normativa concernente la prima applicazione della legge, resterebbe infatti la disciplina «a regime», a suo tempo non impugnata dal Governo, che regola con norme dettagliate (artt. 3 e seguenti) l'accesso ai ruoli del personale docente di cui si parla.

5. - È fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge provinciale n. 12 del 1998, introdotto dalla legge provinciale n. 19 del 2001.

Tale disposizione consente al personale docente delle scuole secondarie di primo e secondo grado della Provincia autonoma di Bolzano, in servizio nell'anno scolastico 1998-1999 e 1999-2000, privo del prescritto titolo di studio, ma in possesso del diploma di maturità, che, per carenza di personale in possesso del prescritto titolo di studio, abbia svolto presso le predette scuole servizi di supplenza per almeno 18 anni scolastici, anche non continuativi, validi come anni di servizio interi ai sensi della normativa allora vigente, di essere assunto a tempo indeterminato o determinato, previo superamento di apposito esame di idoneità e di abilitazione riservato. Lo stesso art. 19 dispone altresì che per il personale femminile con prole l'anzianità di servizio necessaria per l'ammissione all'esame di idoneità è ridotta di un anno per ogni figlio nato nel corso dei corrispondenti anni scolastici.

Ad avviso del ricorrente, questa disciplina violerebbe sia il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sia la normativa statale che subordina l'insegnamento al possesso del prescritto titolo di studio, alla quale la Provincia autonoma di Bolzano non potrebbe derogare, mentre, nella parte in cui prevede la riduzione dell'anzianità di servizio per il personale femminile con prole, oltre a considerare requisiti non significativi sul piano della professionalità, si porrebbe in contrasto con norme fondamentali dell'ordinamento, in quanto il periodo obbligatorio di congedo per maternità è già computato a tutti gli effetti nell'anzianità di servizio, ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

Contrariamente a quanto ipotizza la Provincia autonoma di Bolzano nella memoria di costituzione, l'art. 19 (così come l'art. 20, di cui si dirà) della legge provinciale n. 12 del 1998, introdotti, insieme all'art. 18, non censurato dal Governo, dall'art. 6, comma 2, della legge provinciale n. 19 del 2001, si riferisce ai docenti in genere e non ai soli docenti di religione. Diversamente dall'art. 10, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 1998, nelle disposizioni di cui si parla non vi è alcun riferimento ai docenti di religione. È poi decisiva la circostanza che la legge provinciale n. 12 del 1998 consta di due titoli, il primo dedicato agli insegnanti e agli ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie, il secondo relativo allo stato giuridico del personale insegnante. Ed è in questo secondo titolo che sono inseriti gli articoli 19 e 20.

La disposizione impugnata presuppone che il personale in essa indicato abbia svolto attività di insegnamento senza il prescritto titolo di studio, sia pure a causa della carenza di personale idoneo nella Provincia autonoma di Bolzano. È quindi lo stesso articolo 19, con il participio aggettivato "prescritto", a rendere immediatamente evidente il vizio dal quale è affetto: una non consentita deroga ai principî che reggono la materia nell'ordinamento statale. Esattamente l'Avvocatura dello Stato rileva che non è derogabile dalla Provincia autonoma di Bolzano «la regola della necessaria stret-

ta attinenza tra i titoli di studio, che danno accesso agli esami di abilitazione, e le discipline oggetto di insegnamento», regola che costituisce un principio dell'ordinamento scolastico, rispondente «all'esigenza di ragione che vuole che la validità dell'insegnamento - e quindi dell'apprendimento di discenti - sia assicurato mediante un'idonea specifica preparazione culturale dei docenti» (sentenza n. 308 del 1989).

Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal Governo, così come la questione, più specifica, concernente il personale femminile con prole.

6. - Diversa è la posizione dei laureati nella Facoltà di Scienze della formazione, alla quale si riferisce il denunciato art. 20 della legge provinciale n. 12 del 1998, introdotto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 19 del 2001. Costoro, infatti, sono in possesso di idoneo titolo di studio che in ambito nazionale li abiliterebbe all'ottenimento di supplenze temporanee. La legge provinciale consente che ad essi siano conferite supplenze non solo temporanee ma anche annuali. È escluso però che, sulla base dell'iscrizione nelle graduatorie permanenti, gli insegnanti di cui si tratta possano ottenere l'accesso ai ruoli provinciali in difetto di un ulteriore requisito abilitativo che comunque presupponga il superamento di una selezione. L'iscrizione inoltre è consentita per il conferimento di supplenze in due soli anni scolastici e, benché la relazione di accompagnamento al disegno di legge faccia riferimento ai laureati della Facoltà di Scienze della formazione della Libera Università degli studi di Bolzano, tale limitazione non figura nel testo legislativo approvato. Anche i laureati in Facoltà o corsi di laurea di Scienze della formazione presso università che hanno sede in altra parte del territorio nazionale, secondo la norma censurata, hanno titolo per essere inseriti, per quei due anni scolastici, nelle anzidette graduatorie provinciali.

In conclusione, la temporaneità del beneficio accordato ai predetti laureati, il fatto che esso non sia limitato ai laureati della Università di Bolzano e la considerazione che questi non sono privi di un titolo di studio riconosciuto a livello nazionale, sufficiente comunque anche in ambito statale al conferimento di supplenze temporanee e quindi di per sé idoneo allo svolgimento dell'attività di insegnamento, sono elementi che, nel loro insieme, rendono ragione della non fondatezza della questione sollevata dal Governo.

7. - Si deve ora passare all'esame delle censure proposte dalla Regione Veneto e dal Governo nei confronti dell'art. 44 della legge provinciale n. 19 del 2001 e delle relative eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

7.1. - Deve preliminarmente dichiararsi inammissibile l'intervento del consorzio dei Comuni della Provincia autonoma di Trento compresi nel bacino imbrifero montano (Bim) dell'Adige. È orientamento costante nella giurisprudenza di questa Corte, e deve essere qui ribadito, che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione (v. da ultimo, sentenze n. 353 del 2001; n. 382 del 1999; n. 35 del 1995; n. 446 del 1994 e n. 172 del 1994).

7.2. - Con riferimento al ricorso della Regione Veneto si eccepisce che la ricorrente si limiterebbe a denunciare l'inosservanza da parte della legge provinciale di un principio della legislazione statale e la violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria di Comuni e consorzi di Comuni, senza lamentare una lesione delle proprie competenze legislative, quindi senza avere un interesse al ricorso.

Per escludere la fondatezza dell'eccezione è sufficiente rilevare che l'art. 44, oggetto di impugnazione, dispone che i sovracanonici annui dovuti dai concessionari di derivazioni del bacino imbrifero dell'Adige siano versati alla Provincia autonoma di Bolzano contestualmente al pagamento dei canoni demaniali e che la Regione Veneto si duole che, in tal modo, la Provincia autonoma di Bolzano si approprierebbe di risorse che spetterebbero ai Comuni presenti nel territorio veneto e in relazione a tale effetto deduce la lesione della propria autonomia finanziaria e la violazione del limite territoriale. Non può pertanto negarsi la sussistenza di una legittimazione in concreto della ricorrente e di un suo interesse a una pronuncia di questa Corte sul merito del ricorso.

7.3. - Sempre ad avviso della Provincia il ricorso della Regione Veneto sarebbe poi inammissibile per difetto di indicazione di un parametro costituzionale pertinente, essendo stati richiamati gli

artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e non le disposizioni dello statuto speciale che pongono limiti alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano. Anche questa eccezione deve essere respinta.

Nelle controversie tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale o Province autonome, le norme di rango costituzionale che definiscono le rispettive attribuzioni formano un sistema coerente ed unitario. Le competenze e l'autonomia che il titolo V della parte seconda della Costituzione garantisce alle prime, considerate dal punto di vista delle seconde operano come limiti di competenza rinvenibili anche nello statuto speciale come l'altra faccia di una stessa medaglia. L'unità sistematica dei parametri fa sì che, in questo tipo di controversie, essi possano essere fungibilmente evocati dall'uno o dall'altro angolo visuale. È del tutto naturale, quindi, che la Regione Veneto, lamentando una lesione delle proprie attribuzioni, ponga a fondamento del suo ricorso le norme costituzionali che tali attribuzioni le conferiscono.

7.4. - Anche con riferimento al ricorso statale si lamenta da parte della Provincia autonoma di Bolzano la mancata indicazione di un parametro costituzionale pertinente. L'eccezione non può essere accolta. Nella impugnazione governativa sono infatti indicate le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (d.lgs. n. 463 del 1999), il che consente agevolmente di fare riferimento, quale parametro costituzionale, all'art. 9, numero 9, dello statuto, che attribuisce alle Province autonome potestà legislativa concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, potestà che incontra il limite dei principî fondamentali della legislazione dello Stato, puntualmente indicati nel ricorso governativo.

7.5. - Sempre in relazione al ricorso dello Stato la Provincia, infine, eccepisce che, pur nella ipotesi di un annullamento della norma censurata, la quale prevede che canoni e sovracanonici siano versati alla Provincia, resterebbe comunque in vigore la disposizione, non impugnata, che attribuirebbe alla medesima Provincia la competenza a determinare le modalità di riscossione e di destinazione dei sovracanonici (art. 1, comma 2-bis, primo periodo, della legge provinciale n. 10 del 1983, come introdotto dall'art. 3 della legge provinciale 29 agosto 2000, n. 13), sicché lo Stato non avrebbe interesse al ricorso. La predetta eccezione muove da una premessa interpretativa che è necessario verificare con giudizio di merito. Il problema è se, alla luce delle norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza concorrente in materia di utilizzazione delle acque nonché in forza dei principî della legislazione statale che fungono da limite a tale competenza, la parola *proventi*, che già figurava nell'art. 1, comma 2-bis, della legge provinciale n. 10 del 1983, debba essere riferita ai canoni di concessione demaniale e insieme ai sovracanonici, ovvero soltanto ai primi. In questa seconda ipotesi la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata non potrebbe in alcun modo produrre l'effetto, ipotizzato dalla Provincia, di lasciare in vita una disposizione che comunque la abilita a determinare le modalità di riscossione e di destinazione dei sovracanonici. Di qui la necessità, al fine di saggiare l'interesse del Governo alla impugnazione, di trattare ora il merito della questione.

8. - La questione è fondata.

Con la norma impugnata la Provincia autonoma di Bolzano dispone che i sovracanonici relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico siano versati alla Provincia contestualmente al versamento dei canoni demaniali.

Tutta la difesa della Provincia ruota intorno all'assunto che canoni e sovracanonici sarebbero assimilabili, trattandosi in entrambi i casi di proventi derivanti dalla utilizzazione delle acque pubbliche, materia che, in forza della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il cui contenuto è stato già sopra ricordato, sarebbe ormai di potestà esclusiva della Provincia, non essendo compresa negli "elenchi" dei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., e non incorrerebbe pertanto nel limite dei principî fondamentali della legislazione statale. Ma una simile ricostruzione muove da un errato presupposto interpretativo: la disciplina dei sovracanonici non attiene infatti alla materia della utilizzazione delle acque. L'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959, che ha novellato il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici del 1933, al comma

quattordicesimo dispone che il sovracanone debba essere attribuito a un fondo comune a disposizione del consorzio o dei consorzi compresi nel perimetro del bacino imbrifero (consorzi nella specie costituiti); e stabilisce che il fondo è impiegato esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché per la realizzazione di opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato. Emerge chiaro, già da questa indicazione, come il sovracanone si differenzi dal canone demaniale per destinatario (non il titolare della concessione, ma il consorzio di Comuni), finalizzazione (il progresso economico e sociale delle popolazioni, la realizzazione di opere di sistemazione montana), e per la sua stessa natura giuridica. La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che il sovracanone richiesto ad un concessionario di utenza idrica configura una prestazione patrimoniale (così anche questa Corte con le sentenze n. 257 del 1982 e n. 132 del 1957), non ha carattere indennitario ed è correlato solo all'esistenza attuale e non all'uso effettivo della concessione di derivazione, la quale costituisce così il presupposto materiale di un'imposizione finalizzata ad integrare le risorse degli enti territoriali interessati, nel quadro di un'esigenza di sostegno dell'autonomia locale.

Poiché sono qualificabili come prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici, non correlata alla utilizzazione dell'acqua pubblica, i sovracanonici costituiscono dunque elementi della finanza comunale e pertanto attengono alla materia della finanza locale. In tale materia, a mente dell'art. 80 dello statuto di autonomia, le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono di una potestà legislativa di tipo concorrente, soggetta al limite dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi statali. E tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Le materie nelle quali deve essere attratta la attuale disciplina dei sovracanonici, e cioè la «armonizzazione dei bilanci pubblici» e il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», sono infatti qualificate dall'art. 117, terzo comma, Cost. come materie di potestà concorrente. Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, dunque, la legislazione provinciale impugnata è da considerare espressione di potestà legislativa ripartita che, come già chiarito, incontra il limite dei principî desumibili dalla legislazione statale, anche da quella già in vigore (v. sentenza n. 282 del 2002). E nella specie il principio che imponeva un limite nei confronti della disposizione censurata, e che è stato violato, è quello, già menzionato, che prevede la destinazione del sovracanone a un fondo comune gestito dai consorzi per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione delle opere che si rendano necessarie per rimediare alla alterazione del corso naturale delle acque causata dalla loro regimazione artificiale (art. 1, quattordicesimo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 959).

La semplice previsione che i sovracanonici siano riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e la conseguente loro sottrazione, non importa se solo temporanea, ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano lede, con il principio della legislazione statale che si è appena ricordato, anche l'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria.

Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19 della legge provinciale 14 dicembre 1998, n. 12 (Disposizioni relative agli insegnanti e ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie nonché disposizioni relative allo stato giuridico del personale insegnante), come introdotto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale 28 dicembre

2001, n. 19 «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004 e norme legislative collegate (legge finanziaria 2002)»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44 della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della citata legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1998, n. 12, sollevata, in riferimento all'articolo 9, numero 2, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e alle relative norme di attuazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20 della medesima legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1998, n. 12, introdotto dall'articolo 6, comma 2, della menzionata legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19, sollevata, in riferimento all'art. 9, comma 2 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e in relazione all'articolo 2 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2002.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

SENTENZA N. 297 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 18 luglio 2003, n. 186 (Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado), promossi con due ordinanze del 29 gennaio 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, sui ricorsi proposti da Anna Rita Margiotta ed altra e da Monica Grosso contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro, iscritte ai numeri 216 e 217 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di Anna Rita Margiotta ed altra e di Monica Grosso, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato Fausto Buccellato per Anna Rita Margiotta ed altra e per Monica Grosso.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, con due distinte ordinanze (r.o. n. 216 e n. 217 del 2005) ha sollevato – in riferimento agli articoli 3, 4, 51 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 18 luglio 2003, n. 186 (Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado).

La disposizione impugnata prevede che il primo concorso per l'accesso in ruolo degli insegnanti di religione cattolica è riservato esclusivamente a quelli che hanno «prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni e per un orario complessivamente non inferiore alla metà di quello d'obbligo anche in ordini e gradi scolastici diversi» e sono in possesso di altri requisiti.

Dinanzi al Tar pendono due giudizi promossi da docenti precari – incaricati dell'insegnamento di religione cattolica per periodi diversi, ma non continuativi, per almeno quattro anni – volti all'annullamento del bando di concorso (decreto del direttore generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2 febbraio 2004), adottato in applicazione dell'art. 5 suddetto, e dei decreti con i quali i ricorrenti erano stati esclusi dalla procedura concorsuale per difetto del requisito del quadriennio continuativo di servizio ed erano state annullate le prove sostenute. La domanda di sospensione di questi ultimi decreti è stata accolta, sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Nelle due analoghe ordinanze di remissione, il giudice premette che i ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità dell'art. 5 in argomento.

In ordine alla rilevanza, il giudice sostiene che l'eliminazione dalla norma in questione del requisito della continuità del servizio determinerebbe la caducazione della corrispondente previsione contenuta nel bando di concorso e, quindi, l'ammissione dei ricorrenti al concorso riservato.

Quanto alla non manifesta infondatezza, precisato che non è contestato che i ricorrenti sono in possesso del requisito del servizio almeno quadriennale, ma non continuativo, il rimettente prospetta la violazione degli artt. 3, 4, 51 e 97 Cost., ad opera della norma impugnata, nella parte in cui richiede il servizio di insegnamento prestato in maniera continuativa per un quadriennio nell'ultimo decennio e non il servizio di durata quadriennale, comunque prestato nello stesso periodo.

A sostegno della incostituzionalità, il Tar richiama la giurisprudenza della Corte in ordine al controllo di ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore, che ne ammette il sindacato in caso di «palese arbitrarietà od irrazionalità» (sentenze n. 437 del 2002, n. 431 e n. 466 del 1997, n. 113 del 1996). Precisa che le pronunce relative all'accesso al pubblico impiego (sentenze n. 136 e n. 205 del 2004) hanno evidenziato il nesso esistente con la regola costituzionale del pubblico concorso di cui all'art. 97, terzo comma, Cost. In particolare, ricorda che, secondo la Corte, il concorso pubblico costituisce «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999) e che tale regola può dirsi rispettata «solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi» (sentenza n. 205 del 2004). In tale direzione, recependo le argomentazioni contenute nei ricorsi introduttivi, il Tar mette in luce che la previsione della continuità del servizio non risponde alla finalità di selezionare il precariato più recente e conduce all'ipotesi paradossale di escludere dal concorso chi abbia comunque insegnato per otto anni (con due interruzioni annuali) e, quindi, per un periodo doppio rispetto a chi abbia il requisito quadriennale continuativo. In definitiva, secondo il giudice remittente, il requisito della continuità del quadriennio, delimitando il periodo temporale ritenuto idoneo alla partecipazione al concorso di soggetti in possesso di sufficienti requisiti di professionalità, determina una arbitraria ed irragionevole forma di restrizione dei soggetti legittimati.

2. – In entrambi i giudizi, con atti analoghi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

La difesa erariale si sofferma sul contenuto dell'intera legge, mettendone in evidenza la matrice concordataria, nel cui contesto sono stati istituiti i ruoli degli insegnanti di religione cattolica. Sottolineato il carattere transitorio della norma impugnata, che disciplina i requisiti per l'accesso soltanto per il primo concorso, l'Avvocatura sostiene che il servizio continuativo è stato richiesto «all'evidente scopo di valorizzare l'esperienza professionale acquisita attraverso una maggiore concentrazione del servizio dimostrata dalla continuità senza soluzioni e per ciò stesso non frammentaria e atomizzata». Il legislatore, quindi, avrebbe non irragionevolmente esercitato il proprio potere discrezionale privilegiando l'esperienza professionale acquisita «con la maggiore garanzia di consistenza, dimostrata, appunto, dal periodo di servizio quadriennale ininterrotto», coniugato ad altri requisiti.

3. – Si sono costituiti con memorie distinte, ma analoghe, i ricorrenti dei giudizi principali, chiedendo l'accoglimento della questione.

In generale, a sostegno della irragionevolezza, sottolineano i risultati «aberranti» cui conduce il requisito della continuità, già messi in luce dalle ordinanze di remissione, nonché la mancanza di ragionevolezza di una delimitazione temporale continuativa all'interno di un periodo ampio, atteso che l'unico fine ragionevole dovrebbe essere la selezione a monte del precariato in possesso di un'esperienza più consistente, soddisfatta pienamente dalla richiesta dei quattro anni nell'arco di dieci, visto che l'esperienza discende dal numero di anni di servizio e non dalla loro continuità.

In particolare, rispetto alla violazione dell'art. 3 Cost., le parti private sostengono che la norma impugnata attribuisce un trattamento peggiore agli insegnanti che si troverebbero in una situazione più meritevole, avendo prestato servizio per più anni non continuativi, ai fini della formazione della

graduatoria, in base alle previsioni dello stesso art. 5, secondo cui il servizio prestato è titolo valutabile a tali fini (allegato n. 5 al bando di concorso). L'art. 4 Cost. sarebbe violato, restando limitato il diritto al lavoro dei più meritevoli. Con riferimento alla previsione dell'art. 51 Cost., che garantisce il diritto all'accesso agli impieghi pubblici in posizione di eguaglianza, sostengono che la disposizione impugnata esclude dal concorso i soggetti che, sulla base della stessa norma, possiedono «merito concorsuale maggiore». Quanto alla violazione dell'art. 97 Cost., infine, lo sbarramento alla partecipazione al concorso «non costituisce certamente un mezzo di selezione dei migliori».

Da ultimo, secondo le parti intervenute, l'irragionevolezza della disposizione contestata emergerebbe anche dalla circostanza che la stessa costituisce un «*unicum*» nell'intera legislazione scolastica concernente l'accesso in ruolo dei precari.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, con due distinte ordinanze (r.o. n. 216 e 217 del 2005) ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 4, 51 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 18 luglio 2003, n. 186 (Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado).

La disposizione impugnata stabilisce che il primo concorso per l'accesso in ruolo degli insegnanti di religione cattolica è riservato esclusivamente a coloro che hanno «prestato continuativamente servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci anni» e sono in possesso di altri requisiti. Il giudice remittente censura la norma, rispetto ai parametri costituzionali suddetti, nella parte in cui è richiesto il servizio di insegnamento prestato in maniera continuativa per un quadriennio nell'ultimo decennio e non il servizio di durata quadriennale, comunque prestato nello stesso periodo.

La norma impugnata si inserisce, quale disposizione transitoria, nella legge n. 186 del 2003, con la quale lo Stato ha realizzato l'intento di «dare una nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione»; intento manifestato nel preambolo dell'Intesa, intervenuta il 14 dicembre 1985 tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, resa esecutiva dal decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751 (Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche).

Tale legge ha istituito i ruoli degli insegnanti di religione cattolica, assicurando la stabilità del rapporto di servizio del docente, prima regolato mediante incarichi annuali. In particolare, è stata stabilita la consistenza delle dotazioni organiche, pari al settanta per cento dei posti di insegnamento (art. 2), mentre il restante trenta per cento viene coperto mediante contratto di lavoro a tempo determinato (art. 3, comma 10); per i docenti di ruolo, è stata prevista l'applicabilità delle norme sullo stato giuridico ed economico del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) e della contrattazione collettiva, salve le norme speciali previste nella stessa legge (art. 1); sono state disciplinate le modalità di accesso ai ruoli, mediante concorsi per titoli ed esami senza restrizioni (art. 3). In questo contesto, il legislatore si è occupato del primo concorso, richiedendo per l'ammissione – oltre ai requisiti costituiti dal possesso dei titoli professionali – la continuità dell'insegnamento per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci.

La questione sottoposta alla Corte censura, appunto, la disposizione che fissa il requisito del servizio continuativo in quattro anni. Il giudice remittente sostiene l'irragionevolezza del suddetto criterio, volto a restringere il numero dei soggetti legittimati a partecipare al primo concorso per l'accesso in ruolo. Tale criterio non troverebbe giustificazione «nella volontà di dare prevalenza all'attività di insegnamento espletata in data più recente», atteso che la continuità quadriennale può risalire anche al primo quadriennio del decennio. Inoltre, comporterebbe l'esclusione dei docenti

con maggiore professionalità, quale sarebbe quella acquisita mediante un servizio in ipotesi di durata largamente superiore rispetto a quella quadriennale richiesta, ma non continuativa.

2. – Le ordinanze di remissione pongono identica questione di costituzionalità rispetto alla stessa disposizione di legge; conseguentemente, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

3. – La questione non è fondata.

Nel valutare la conformità a Costituzione della norma impugnata, occorre tener conto del suo carattere eccezionale rispetto al contesto normativo in cui è inserita. Essa, infatti, disciplina il primo inquadramento in ruolo di una categoria di insegnanti che ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio costituito mediante incarico annuale e non in base a concorso. Solo in virtù di tale carattere eccezionale, la norma in questione sfugge al dubbio di costituzionalità, che deriva dalla riserva di tutti i posti ai soli incaricati annuali che la stessa norma ammette al concorso (sent. n. 205 del 2004).

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la scelta di introdurre norme del genere «è espressione di discrezionalità legislativa, non censurabile sotto il profilo del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., se non esercitata in modo palesemente irragionevole» (sentenze n. 136 e n. 35 del 2004, nonché n. 208 del 2002, e ordinanza n. 168 del 2001).

I tre criteri prescelti nel caso in esame (il quadriennio, l'ambito dell'ultimo decennio e la continuità) sono tra di loro congruenti e, nell'insieme, non palesemente irragionevoli. Il legislatore – nell'ambito delle possibilità di scelta compatibili con i principi costituzionali – ha ritenuto che l'espletamento continuativo, nell'ultimo decennio, per quattro anni, dell'insegnamento della religione cattolica costituisce indice di una più sicura professionalità e, su tale base, ha delimitato l'accesso al concorso per la copertura dei primi posti nel ruolo organico dei docenti in argomento (analogamente sentenza n. 412 del 1988).

Data la stretta connessione con cui i vari profili di censura sono stati formulati, le considerazioni che precedono comportano la dichiarazione di non fondatezza della questione in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 18 luglio 2003, n. 186 (Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 4, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere