

## **14 dicembre 1985-2025: quarant'anni dalla prima Intesa sull'IRC. Una retrospettiva (e un ricordo della senatrice Franca Falcucci)**

Pasquale Nascenti Giaquinto \*

### ► SOMMARIO

Il presente contributo si propone di ripercorrere, in occasione del quarantesimo anniversario della firma della prima Intesa tra la CEI e il Ministero dell'Istruzione per l'attuazione dell'IRC neo-concordatario, la fase preparatoria e attuativa dell'accordo. In particolare, a seguito della firma, i fatti che seguirono fecero emergere acridità mai sopite con critiche, a volte mirate, altre volte inopportune, orientate a rimettere in discussione tutto il sistema concordatario. Il clima politico e sociale si arroventò per mesi, il dibattito occupò tutti gli spazi, le attività del Ministero furono frenetiche e concitate, la senatrice Franca Falcucci, a capo del Dicastero competente, venne pesantemente vessata per il suo operato. Furono avviati una serie di ricorsi che impugnarono le decisioni ministeriali, anche allo scopo di risalire al Concordato e all'Intesa e metterli in crisi. Dopo una ricostruzione storico-documentale degli eventi che tenterà di far emergere i nodi della questione, si evidenzierà la visione di scuola della Ministra Falcucci, così come trasparente dall'azione politico-amministrativa messa in atto per il nuovo IRC.

### ► PAROLE CHIAVE

Franca Falcucci; Intesa 1985; IRC; Rapporti Stato-Chiesa; Ugo Poletti.

**\*Pasquale Nascenti Giaquinto:** è cultore della materia "Storia della pedagogia dell'educazione" presso l'Università Europea di Roma. Insegnante IRC.

## 1. Introduzione

Il 14 dicembre 2025 ricorrono quarant'anni dalla firma della prima Intesa tra la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) e il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI).<sup>1</sup> Si trattò di un momento importante e delicato nel percorso di attuazione del nuovo Insegnamento della religione cattolica (IRC) nelle scuole, perché dopo la firma dell'Accordo di Revisione, stipulato il 18 febbraio 1984, e lo scambio degli strumenti di ratifica, avvenuto il 3 giugno 1985, si dava il via alla fase attuativa che interessava direttamente le autorità preposte, all'epoca rappresentate dal cardinale Ugo Poletti,<sup>2</sup> in qualità di Presidente della CEI, e dalla senatrice democristiana Franca Falcucci,<sup>3</sup> a capo del Dicastero dell'Istruzione.

Nei riguardi nel nuovo insegnamento, come normato dall'art. 9 c. 2 del nuovo Accordo, il Protocollo addizionale, all'art. 5, confermava il riconoscimento dell'idoneità diocesana per tutti i docenti nominati dall'autorità scolastica d'intesa con quella ecclesiastica e demandava a successiva Intesa tra la CEI e il MPI la determinazione: 1) dei programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche, 2) delle modalità organizzative dell'insegnamento anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni, 3) dei criteri per la scelta dei libri di testo, 4) dei profili di qualificazione professionale dei docenti.

Ma i fatti che seguirono, prima e specialmente dopo la pubblicazione della prima Intesa, fecero risalire a galla acedini mai sopite con critiche, a volte mirate, altre volte inopportune, orientate a rimettere in discussione tutto il sistema concordatario. Il clima politico e sociale si arroventò per mesi, il dibattito occupò tutti gli spazi, le attività del MPI furono frenetiche e concitate, la senatrice Falcucci venne pesantemente vessata per il suo operato. Furono avviati una serie di ricorsi che impugnarono le decisioni ministeriali, anche allo scopo di risalire al Concordato e all'Intesa e metterli in crisi, portando la Corte costituzionale a esprimersi, per ben tre volte, su alcuni aspetti del tema che sembravano dar adito a dubbi interpretativi.

<sup>1</sup> L'Intesa è stata recepita dall'ordinamento italiano con 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", in «Gazzetta Ufficiale» Serie generale n. 299 del 20.12.1985.

<sup>2</sup> Per una retrospettiva sulla vita e l'operato del card. Poletti, specialmente nei suoi anni romani, si veda D. ROCCIOLO (Ed.), *Il cardinale Ugo Poletti. Atti del convegno di studi (Laterano, 4 novembre 2021)*, San Paolo, Cinisello Balsamo (MI) 2023.

<sup>3</sup> Per una prima ricostruzione dell'attività politica della senatrice si veda G. TOGNON, *Falcucci Franca*, in M. LAENG (Ed.), *Enciclopedia pedagogica. Appendice A-Z*, La Scuola, Brescia 2003, coll. 547-549; cf. anche L. PAZZAGLIA (Ed.), *Crescere insieme. Scritti di Sergio Mattarella*, La Scuola, Brescia 2015, 36-37.

Il presente contributo tenta di ricostruire gli eventi e il clima dell'epoca, provando a far emergere i nodi della questione e, soprattutto, tentare di evidenziare la visione di scuola della Ministra Falcucci, così come traspare dal suo operato. Ma procediamo con ordine.

## 2. L'iter dell'Intesa

Il giorno stesso dello scambio delle ratifiche, il Segretario di Stato mons. Casaroli (che aveva fatto parte della Commissione paritetica dell'iter di revisione) e il Presidente del Consiglio Craxi (a capo di un Governo cosiddetto pentapartito) si impegnarono a procedere con maggior sollecitudine possibile per rendere pienamente operante il rinnovato sistema concordatario, anche in considerazione della mancanza di un tempo definito di *vacatio legis*, e in vista delle iscrizioni al nuovo anno scolastico 1986-1987, primo anno di attuazione del nuovo sistema. Con l'avvio del 1985-1986, però, iniziarono a sollevarsi le prime critiche alla senatrice Falcucci, richiamata a un'applicazione coerente delle nuove norme concordatarie già a partire dall'anno scolastico appena iniziato. Si puntava il dito contro la C.M. 18 maggio 1985, n. 156, emanata dal MPI e indirizzata ai direttori didattici e ai presidi che, relativamente all'insegnamento della religione, indicava di doversi attenere alle vecchie disposizioni in attesa delle nuove norme coerenti con il Concordato, con il conseguente mantenimento del sistema dell'esonero.

I primi passi furono compiuti dalla Segreteria generale della CEI che, il 20 settembre 1985, inviò un appunto alla Ministra nel quale si limitava a raccogliere un «inventario di problemi, in vista di una prima informale discussione». <sup>4</sup> Dopo la proposta di un preambolo che esprimesse il richiamo alle fonti concordatarie e la competenza delle rispettive autorità, si prendeva atto, per quanto riguardava i programmi scolastici, dell'impossibilità di elaborarne dei nuovi a breve termine e comunque rimettendoli alla competenza specifica dell'autorità ecclesiastica. Si passava, poi, a esaminare la questione degli insegnanti, ritenuta una delle più complesse per i molteplici aspetti da affrontare. L'idoneità di competenza dell'Ordinario, per i requisiti morali ed ecclesiali, poteva essere pensata sulla base di precisi titoli di studio, articolati per ordine di scuola e per tipologia di docente. Andava, inoltre, chiarito se la nomina di intesa dovesse contenere indicazioni per la sede e l'orario di servizio e un numero massimo di classi e ore di insegnamento nel quadro settimanale delle lezioni. Si cominciava a chiarire che cosa si intendesse per "scelta fatta all'atto di iscrizione" (essendo l'atto di iscrizione configurato con diversi criteri per i diversi gradi di scuola) e quali possibilità ci fossero per modificare la scelta ogni anno. Chiudeva l'appunto la questione dell'esercizio del diritto di avvalersi o non avvalersi, sulla quale la CEI specificava:

<sup>4</sup> La documentazione di archivio di seguito citata è stata consultata presso il CENTRO DI DOCUMENTAZIONE E RICERCA "RACCOLTE STORICHE" DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE (SEDE DI BRESCIA), ARCHIVIO PER LA STORIA DELL'EDUCAZIONE IN ITALIA (=ASE), *Fondo Franca Falcucci*, Fasc. 1, Sf. 1: Dossier Trattative per l'Intesa 20.9.85-22.11.85 bozze finali, b. 1, CEI-Segreteria, L'insegnamento della religione cattolica (Appunto), 20.9.1985, f. 1, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte.

La libertà di coscienza è un valore e non disimpegno; [...] la nuova disciplina impone, di fatto, circostanze nuove di disparità tra gli alunni, ed esige preciso impegno di tutti, sul piano pedagogico e scolastico, perché la disparità non diventi discriminazione [...] tenuto conto sia dei previsti o prevedibili insegnamenti di religione impartiti da altre confessioni religiose, sia delle possibilità offerte dalla legislazione scolastica di proporre correttamente agli alunni, che comunque non si avvalsero di alcun insegnamento della religione, una qualche attività didattica, che non sia concorrenza o svalutazione dello stesso insegnamento della religione.<sup>5</sup>

Il lavoro che ne seguì fu denso e incalzante. La prima bozza del documento, datata 11 ottobre 1985, si concentrò sui profili di qualificazione professionale, suddivisi per categorie: materne-elementari e secondarie I-II grado, con una fase transitoria volta a tutelare prioritariamente i docenti già in servizio nell'anno scolastico 1985-1986. I docenti di scuola materna ed elementare di posto comune, se idonei e disponibili, avrebbero continuato a impartire l'insegnamento ma per la scuola secondaria sarebbe stato possibile nominare anche docenti di ruolo o non di ruolo abilitati in altre discipline che avrebbero potuto, in tutto o in parte, esonerarsi dall'orario di cattedra per insegnare religione cattolica se, ovviamente, in possesso di idoneità diocesana. Si trattava di una proposta decisamente inedita che avrà vita breve per la sua completa inattuabilità.

La versione successiva del 25 ottobre, più aderente nella struttura in quattro punti del Protocollo, prevedeva, ai fini dell'esercizio, «una tempestiva e documentata informazione agli interessati da parte dell'autorità scolastica»<sup>6</sup> e, a coloro che non si fossero avvalsi, sarebbe stata assicurata ogni opportuna attività educativa, affidata ai presidi e ai colleghi docenti. Nel giro di un mese la bozza ricevette numerose nuove stesure e correzioni<sup>7</sup> e fu anche influenzata da osservazioni inviate dall'esterno. Il 6 novembre, il sottosegretario di Stato Giuliano Amato faceva pervenire un pro-memoria<sup>8</sup> con una serie di osservazioni analitiche e puntuali. Tra queste, si raccomandava di evitare qualsiasi tipo di dichiarazione da effettuare a cura degli alunni e delle famiglie, per evitare richiami con il sistema dell'esonero, ma soltanto e unicamente rispondere alla richiesta dell'autorità scolastica di avvalersi o non avvalersi. Sullo stato giuridico dei docenti, Amato riteneva non ammissibile utilizzare il riferimento alle esigenze di stabilità per introdurre nell'Intesa una qualche forma di regolamentazione giuridica, perché la materia, che esulava dall'Intesa, faceva capo a una norma statale, la L. 824 del 1930. Il sistema poteva certamente essere modificato ma, in assenza di rettifiche

<sup>5</sup> *Ibidem*, f. 4-5, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte.

<sup>6</sup> *Ibidem*, Bozza del 25.10.1985, art. 2.1 ultimo capoverso, f. 2, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte.

<sup>7</sup> Il Fondo Franca Falcucci ne annovera diverse stesure: quella del 11 ottobre, a cui si è fatto riferimento, con le varianti del 18 ottobre; quella del 25 ottobre, alla quale fecero seguito altre, ognuna con delle varianti seppur minime, segnate con la data: 7 novembre, 8 novembre, 11 novembre, 12 novembre, 14 novembre e 25 novembre, queste ultime due con più varianti al loro interno, l'ultima delle quali da considerarsi definitiva.

<sup>8</sup> *Ibidem*, Bozze finali, Pro-memoria, Insegnamento della religione cattolica: bozza di intesa CEI-Ministero PI, 6.11.85, b. 1, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte, f. 3.

che di provenienza concordataria ed esclusa la competenza dell'Intesa sulla questione, non rimaneva che quanto regolato dalla normativa in vigore, almeno fino a nuova previsione legislativa.

La versione finale del 22 novembre<sup>9</sup> si presentava quasi del tutto identica a quella che diventerà ufficiale. Il giorno dopo, mons. Egidio Caporello, Segretario generale della CEI, inviava al MPI la bozza finale redatta a seguito degli ultimi incontri, con qualche proposta di variante come emersa dal dibattito. Il Segretario aggiungeva anche un elemento, non formalizzato nella bozza ma chiaramente emerso dal confronto, riguardante la questione dei non avvalentisi, auspicando la massima attenzione sul tema:

La CEI ha grande attenzione per i “non avvalentisi”, e pur non essendo la questione oggetto di intesa o comunque competenza della CEI, ritiene povera l'immagine di una intesa che badi solo a soddisfare le esigenze di coloro che si avvarranno dell'insegnamento.<sup>10</sup>

La questione era stata ampiamente dibattuta in fase di iter e ora ritornava a occupare una certa priorità. Da un lato l'intenzione era quella di poter, in qualche modo, arrivare anche agli alunni non avvalentisi, per poter fornire loro un'adeguata alternativa, che potesse essere educativamente valida; dall'altro lato, si temeva sinceramente che, in mancanza di proposte valide, si sarebbe generata un'emorragia di avvalentisi, con rapido crollo di interesse verso il nuovo IRC.

Nei giorni 11 e 12 dicembre la senatrice presentò<sup>11</sup> il testo alla Commissione Istruzione della Camera. Il dibattito si mosse sostanzialmente su due direttrici, la prima riguardante osservazioni più dirette al contenuto dell'Intesa, la quale – si prendeva atto – andava a definire concretamente alcuni elementi del tutto nuovi. Una parte della maggioranza (repubblicani) e l'opposizione (comunisti e radicali) obiettavano che i programmi e i titoli di studio, da definire di intesa con la CEI, sarebbero stati sottratti ai meccanismi statali; inoltre, non si condivideva la quantificazione delle lezioni di religione alla scuola materna ed elementare in due ore settimanali, e si temeva che la scelta collocata all'atto dell'iscrizione e poi confermata, non fosse altro che una riproposizione celata del sistema dell'esonero. Queste prime osservazioni inauguravano una certa modalità, pesantemente ricalcata in seguito, di porre le invettive: ciò che l'Intesa stava andando a regolamentare era un indebito ampliamento del Concordato, perché introduceva elementi di novità che il Concordato non prevedeva. La critica mossa mostrava come le principali questioni affrontate durante l'iter e le soluzioni adottate, fossero state inquadrare soltanto sul piano teorico, senza quella necessaria lunghezza di visione che avrebbe portato a valutarne le modalità applicative e i conseguenti risvolti problematici. Al contempo, le critiche, nella loro malcelata

<sup>9</sup> *Ibidem*, Proposte di bozze finali CEI-PI, 22.11.1985-memoria, b. 1, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte e firma autografa Falcucci.

<sup>10</sup> *Ibidem*, Lettera di mons. Caporello al dir. Domenico Fazio, Capo Gabinetto MPI, 23.11.1985, b. 1, dattiloscritto con firma autografa.

<sup>11</sup> Cf. CAMERA DEI DEPUTATI, VIII Commissione, *Bollettino n. 506 e n. 507, Resoconto sommario*, IX legislatura, 11 e 12 dicembre 1985.

ricerca di consenso politico, mostravano l'originaria intenzione di bloccare, o almeno arginare, il Concordato e le sue applicazioni.

La senatrice Falcucci, più che criticare la strumentalizzazione politica, scelse di rispondere in modo pertinente a tutte le osservazioni, sostenendo come alcuni elementi derivassero direttamente dalle scelte concordatarie che, nella fattispecie, richiedevano una esplicita presenza nella scuola materna (garantire il diritto di non avvalersi ed escludere un insegnamento diffuso della religione, significava, in qualche modo, arrivare a determinare con chiarezza lo spazio di una disciplina alla quale sottrarsi), che il diritto di scelta fosse esercitato all'atto dell'iscrizione (e l'iscrizione si fa all'inizio del ciclo), che i programmi e i docenti fossero pattuiti d'intesa (se la nuova disciplina doveva essere conforme alla dottrina della Chiesa, non c'era altro modo di farlo che sottoporre alla Chiesa i programmi, gli insegnanti, i libri di testo), che la disciplina fosse inserita nell'attività scolastica ordinaria, senza per questo comportare né una sua curricularità né una sua elettività.

La seconda direzione delle critiche, sulla quale l'opposizione (sinistra indipendente e comunisti) si faceva particolarmente aspra, veniva mossa sul piano procedurale. Si richiedeva che il testo dell'Intesa fosse sottoposto al Parlamento prima della firma con la CEI, per evitare, anche in questo caso, che si potessero introdurre elementi non previsti dal Concordato. La Ministra sottolineò che il testo, ovviamente, non era ancora stato sottoscritto dalle parti e che, trattandosi di norme di rango inferiore, il suo operato era stato attuato in piena consonanza con il Governo e la Presidenza del Consiglio, ricordando, al contempo, che agli inizi del 1984, in occasione della firma del nuovo Concordato, il Presidente Craxi si era comportato alla stessa maniera: non aveva sottoposto ai parlamentari il testo dell'Accordo ma solo specificato alcune linee di indirizzo. È dal breve resoconto appena descritto che si possono evincere, allo stato embrionale, alcuni elementi che saranno dominanti nel duro dibattito nei mesi successivi e che ricadranno (o, almeno, verranno fatti ricadere) sulla responsabilità della senatrice.

Nel Consiglio dei Ministri del 14 dicembre, il Presidente del Consiglio autorizzava la Ministra a procedere. Al momento della firma, le parti si scambiarono parole di impegno e reciproca collaborazione. La senatrice<sup>12</sup> confermò la piena intenzione di continuare sulla scia dei principi del nuovo Accordo e per questo dichiarava l'impegno di tutto il suo Ministero a promuovere un insegnamento dai profili educativi e culturali. Ribadendo la convinzione della correttezza del proprio operato, confermava come l'Intesa non determinava, né poteva determinare, materie di esclusiva competenza dello Stato, come lo status giuridico dei docenti e le attività culturali in cui sarebbero stati impegnati gli alunni non avvalentisi ma si sarebbe adoperata per emanare specifiche disposizioni.

Pure il card. Poletti esprimeva soddisfazione per il primo atto formale di collaborazione tra le competenti autorità. Confermava come la cultura religiosa concorresse

<sup>12</sup> Cf. *Dichiarazione del Ministro della PI in occasione della firma dell'Intesa*, in «Religione e Scuola» 5 (1986) 7.

alla formazione di una umanità più ricca nei ragazzi e nei giovani, perché li stimola a più penetrante attenzione agli interrogativi fondamentali sul senso della vita e sul destino personale e sociale dell'uomo, che scaturiscono dalla sua stessa natura, li apre alla riflessione sui grandi problemi morali che ne conseguono, li educa al rispetto di ogni persona nella luce di Dio, in un orizzonte di reciproca accoglienza, li impegna nel servizio della fraternità e della solidarietà.<sup>13</sup>

### 3. Dopo l'Intesa

Qualche giorno dopo il MPI emanava la C.M. 20 dicembre 1985, n. 368 con la quale si intendevano impartire disposizioni alle scuole sul rinnovato assetto. Esplicitati i riferimenti normativi (curioso notare come in premessa non si facesse riferimento soltanto al nuovo Accordo ma anche all'Intesa con la Tavola Valdese), la Circolare si articolava definendo le modalità per l'esercizio del diritto di avvalersi o non avvalersi, le modalità di organizzazione, la formazione dell'orario settimanale, i programmi (entro sei mesi sarebbero stati definiti quelli per la scuola materna, entro due anni gli altri), i libri di testo.

Ma già dal giorno prima, nel momento della diffusione del testo dell'Intesa, una parte del Parlamento si era schierato contro la Ministra con una serie di mozioni parlamentari,<sup>14</sup> che si acuirono nel dibattito del 14-15-16 gennaio 1986 e che si riverberò anche nella stampa,<sup>15</sup> arroventando il clima politico e sociale per diverse settimane. La senatrice veniva accusata di aver agito scorrettamente, nel metodo, per non aver previamente sottoposto al Parlamento il testo dell'Intesa, al fine di conferirle la veste di legge ordinaria, dichiarando quindi illegittimo il D.P.R. che ne conseguiva e, nel merito, per non aver consentito che l'esercizio del diritto di scelta avvenisse ogni anno, per non aver fissato l'ora di religione all'inizio o alla fine delle lezioni, per non aver espunto la disciplina dalla pagella scolastica, per non aver garantito pieno carattere formativo alle attività alternative all'IRC, non essendo accettabile che detta materia fosse lasciata alla discrezione dei singoli collegi docenti, per non aver provveduto a uno stato giuridico dei docenti di religione. Anche nei primi giorni del 1986, le richieste di chiarimenti incalzarono arrivando a tacciare la Ministra di comportamento anticostituzionale che minacciava la raggiunta pace religiosa, e a richiedere la sospensione della C.M. 368. In non pochi casi, le critiche erano direttamente volte al nuovo Concordato e alla persona della senatrice, arrivando a insinuare che in tutta l'operazione Franca Falcucci si fosse ricordata soltanto di essere una cattolica fervente, dimenticando di essere un ministro della Repubblica.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Cf. CAMERA DEI DEPUTATI, Assemblea, *Resoconto stenografico*. IX legislatura, seduta n. 408, 20 dicembre 1985, mozioni 1-00156, 1-00157, 1-00158; seduta n. 414, 13 gennaio 1986, mozione 1-00163, 1-00164; seduta n. 415, 14 gennaio 1986, mozione da 1-00156 a 1-00164. Le mozioni furono firmate dai parlamentari che già avevano contestato la senatrice in Commissione Istruzione.

<sup>15</sup> Si veda l'efficace rassegna stampa offerta da: A.G. GIANI, *L'Intesa e la contesa. Il dibattito sull'insegnamento della religione dopo il nuovo Concordato*, in E. CATARSI (Ed.), *L'insegnamento della religione nella scuola italiana*, FrancoAngeli, Milano 1989, 49-77.

<sup>16</sup> Utile per una cronaca riflessiva anche L. COMINOTTI, *Religione e Scuola. Storia di un insegnamento contestato*, Nordpress, Chiari (BS) 1993. Cf. anche G. GOZZER, *L'ora di religione "avvalersi o non avvalersi"?*, Anicia, Roma 1986.

Il Presidente Craxi, constatando l'aumento vertiginoso delle mozioni e il numero dei parlamentari firmatari (da parte della sinistra indipendente, seguita da liberali, repubblicani, socialisti, socialdemocratici e anche da democristiani) e ritenendo che il Governo non poteva sottrarsi alle richieste del Parlamento, indirizzava alla Ministra una lettera, nella quale la invitava a valutare «l'opportunità di un tempestivo chiarimento che, senza arrivare a sospendere la circolare già emessa, ne preannunci ai Provveditori una ulteriore, sulla base degli orientamenti, conformi alle Intese stipulate, che emergeranno in Parlamento».<sup>17</sup> Rispondendo a stretto giro, la senatrice ritenne il proprio operato un «doveroso adempimento a seguito dell'intesa raggiunta con la CEI, rientrando nell'esercizio della potestà amministrativa che compete al Ministro», ma che comunque non intendeva condizionare «in nessun modo la possibilità per il Parlamento di prendere iniziative legislative di modifica».<sup>18</sup> Non era celata, però, una certa amarezza. Una delle mozioni presentate alla Camera era stata firmata proprio dal responsabile del settore scuola del partito del Presidente Craxi, il Partito Socialista:

Tu sai che il mio operato, in questa delicata vicenda, per il merito e per le procedure, è stato, in ogni momento, concordato con i tuoi più diretti collaboratori e sai anche che il mio comportamento è ispirato a lealtà, anche nei confronti della tua persona. Mi sento perciò in diritto, per il rispetto della verità e per la particolare natura del problema in discussione, di richiedere ed ottenere, in occasione del dibattito alla Camera, il formale riconoscimento della mia correttezza e di ottenerlo, oltre che da te, come per la verità hai già fatto, anche dal tuo gruppo parlamentare.<sup>19</sup>

Durante la seduta alla Camera del 15 gennaio 1986, la senatrice ebbe modo, in un lungo discorso, di dare riscontro a tutte le critiche rivolte a lei e alla sua azione politica e amministrativa.<sup>20</sup> Rispediva al mittente, anzitutto, le accuse sul metodo, dichiarando che la procedura seguita era stata concordata con la Presidenza del Consiglio: «Anche in ordine allo strumento adottato, cioè il decreto, ritengo che esso sia stato usato in maniera corretta, perché l'accordo addizionale che modifica il Concordato prevede che questa parte dell'intesa sia definita tra l'Autorità scolastica e la Conferenza episcopale. Non si prevede, infatti, come per altra materia trattata nel medesimo accordo, il ricorso a provvedimenti di carattere legislativo».<sup>21</sup> E rispose puntualmente anche alle osservazioni nel merito. Per i programmi della scuola materna evidenziò come, per quanto ora autonomi, i contenuti echeggiassero gli orientamenti del 1969; per il diritto di scelta, segnalò come avesse mantenuto la possibilità di esercitarlo ogni anno; per l'attribuzione

<sup>17</sup> ASE, *Fondo Franca Falcucci*, Fasc. 3: Circolari: attività educative e programmi in merito all'IRC nelle scuole di diverso ordine e grado (20.12.85-3.6.87), b. 1, Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro della Pubblica Istruzione, 8.1.1986, dattiloscritto con firma manoscritta, in copia.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Lettera del Ministro della P.I al Presidente del Consiglio dei Ministri, 10.1.1986, f. 2, dattiloscritto in copia.

<sup>19</sup> *Ibidem*, f. 3.

<sup>20</sup> Cf. CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea, Resoconto stenografico*. IX legislatura, seduta n. 416, 15 gennaio 1986, 35921-35933.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 35923.

delle due ore alla scuola elementare, dichiarò di essersi rifatta alla legislazione vigente (R.D. 1297/1928 art. 108); per la collocazione dell'IRC nel quadro orario, come richiesto dal Protocollo addizionale, concludeva che ciò doveva avvenire «secondo il consueto criterio di equilibrata distribuzione delle diverse discipline nella giornata e nella settimana, nell'ambito della scuola e per ciascuna classe». <sup>22</sup> Infine, colse l'occasione, nelle battute finali, per scrollarsi di dosso l'appellativo di "zoccolo duro" dell'area clericale:

Non sono turbata dalla sprezzante definizione, che per altro respingo. Basta a me poter considerare uno dei doni più preziosi ricevuti nella mia vita, il fatto di essermi potuta formare, spiritualmente e politicamente, alla scuola di Alcide De Gasperi: se la mia coscienza è tranquilla, ciò non deriva solo dalla consapevolezza di aver agito con lealtà e correttezza, ma anche dal fatto che anche dalla mia fede religiosa ho appreso ad avere un rispetto sacro dei doveri di Stato. <sup>23</sup>

Al termine della relazione, il Governo respingeva tutte le mozioni, confermando l'operato della senatrice e apponendo la questione di fiducia sulla risoluzione 6-00073 <sup>24</sup> proposta dai partiti di maggioranza (DC-PSI-PRI-PSDI) con l'apporto tecnico del PLI, che l'approvarono salvando il Governo; ma la senatrice incassò molte polemiche da diverse parti, tra cui anche quelle del card. Poletti che non mancò anch'egli di strumentalizzare il discorso, addossandole la responsabilità di non aver incluso nelle trattative per l'Intesa quegli elementi di pura competenza statale:

I rilievi che avevamo segnalato al Ministro sui problemi relativi all'insegnamento alternativo all'IR confessionale e sulla disciplina del non avvalersi, non sono stati accolti. L'Intesa poteva avere altre soluzioni, se l'autorità scolastica avesse voluto, e possibilità diverse. Abbiamo fatto presente quali erano le difficoltà ma non abbiamo trovato risposta. Molti problemi non furono affrontati in sede di definizione dell'Intesa perché la loro soluzione sarebbe stata di competenza del Parlamento e ciò avrebbe rimesso in discussione il Concordato. <sup>25</sup>

A distanza di qualche tempo, in uno lungo memoriale inedito, la senatrice, descrivendo gli eventi tumultuosi di quelle giornate, ribadiva la correttezza del proprio operato, tentando una lettura delle posizioni più ostili nei suoi confronti, smontandone la critica e giungendo a quella che sembrava essere l'interpretazione più plausibile del perché le stesse forze politiche che avevano votato il Concordato, ora si mostravano ostili verso la sua applicazione:

L'ala laica che si era sempre opposta all'Accordo, traeva dalla firma dell'Intesa motivi per riaccendere la mai sopita polemica contro il regime concordatario, mentre le forze politiche laiche che l'avevano approvato, non potendo

<sup>22</sup> *Ibidem*, 35928.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 35933.

<sup>24</sup> Cf. *Ibidem*, 35934. La risoluzione 6-00073 fu votata con chiamata uninominale e approvata dalla Camera il 16 gennaio. Molte fonti numerano come 6-00074.

<sup>25</sup> Così il Presidente della CEI nel corso di un incontro svoltosi a Roma il 9 gennaio, al quale erano presenti presidi e direttori didattici delle scuole della città e della provincia, durante un incontro organizzato dal Vicariato di Roma allo scopo di presentare la nuova normativa; cf. *E ora Poletti accusa Falcucci: non ha risposto ai nostri rilievi*, in «Adista Notizie» (16.1.1986) 4.

smentire il proprio operato, trovavano conveniente sostenere che l'Intesa costituiva una applicazione estensiva ed arbitraria dell'Accordo.<sup>26</sup>

#### 4. L'attuazione dell'Intesa

La risoluzione 6-00073 approvata il 16 gennaio conteneva alcuni elementi di merito che andavano a rettificare la Circolare n. 368, sui quali il Governo si impegnava direttamente. Tra questi spiccava la definizione delle attività culturali e formative per i non avvalentisi, al fine di assicurare la scelta tra alternative chiare e definite; un apposito provvedimento legislativo per consentire agli alunni della scuola superiore di esercitare personalmente il diritto di scelta (poi realizzato con L. 18 giugno 1986, n. 281); delle indicazioni da inviare ai direttori didattici al fine di collocare, sia l'ora di religione sia le attività alternative, all'inizio o al termine della giornata scolastica; la definizione di specifiche attività educative autonome per la scuola materna; la predisposizione di un modulo apposito per la valutazione, distinto dalla pagella, sia per l'IRC che per le attività alternative; una relazione al Parlamento sui risultati al termine del primo anno di attuazione 1986-1987, al fine di porre rimedio a eventuali inconvenienti.

La questione più delicata era rappresentata dai problemi connessi alla scelta di non avvalersi dell'IRC. L'argomento rivestiva un certo interesse per l'opposizione politica, che ne stava facendo un cavallo di Troia; ma anche, indirettamente, per la CEI, che temeva ripercussioni sul sistema dell'IRC. La senatrice era consapevole che l'Accordo non prevedeva la scelta tra l'IRC e altro insegnamento ma riteneva che questo non escludesse che l'ordinamento scolastico potesse autonomamente provvedere, «pure non in contrasto con lo spirito e la lettera dell'Accordo, una appropriata utilizzazione del tempo riservato all'IRC da parte degli studenti che non si avvalgono di detto insegnamento»,<sup>27</sup> assicurando loro una non discriminazione dovuta a un tempo vuoto ma garantendo attività formative di piena dignità culturale. La senatrice notava, però, anche a seguito del dibattito alla Camera tra il 14 e il 16 gennaio, che la questione era oggetto di contrastanti valutazioni:

Mentre una parte dell'area laica, in particolare il PRI, richiedeva l'istituzione di una materia, altri, in particolare il PCI e il PSI, manifestavano aperta e ferma contrarietà a questa tesi, tanto che nella Risoluzione votata alla Camera dei Deputati il 16 gennaio '86 non si fa riferimento a "materia alternativa" ma ad "attività culturali e formative offerte dalla scuola".<sup>28</sup>

Al fine di poter acquisire ogni utile elemento di riflessione, la senatrice chiese e ottenne un ulteriore momento di confronto con le Commissioni Istruzione di Camera e Senato. Le questioni trattate furono le stesse espresse nei punti della risoluzione approvata in gennaio ma i membri della Commissione della Camera,<sup>29</sup> considerato che la risoluzione impegnava il Governo a fare dei passi, si

<sup>26</sup> ASE, *Fondo Franca Falcucci*, Fasc. 2: Bozze volumetto sull'Intesa (1985-1987), b. 1, f. 26, dattiloscritto con firma autografa manoscritta.

<sup>27</sup> *Ibidem*, f. 29.

<sup>28</sup> *Ibidem*, ff. 30-31.

<sup>29</sup> Cf. CAMERA DEI DEPUTATI, VIII Commissione, *Bollettino n. 546, Resoconto sommario*, IX legislatura, 19 febbraio 1986.

aspettavano proprio una proposta del Governo.<sup>30</sup> Non si trattava soltanto di una questione di metodo ma di merito, temendo che dalla conquistata facoltatività del Concordato discendesse un obbligo per coloro che non si fossero avvalsi<sup>31</sup> o che i problemi dati dalle difficoltà di attuazione sarebbero stati scaricati sulle scuole e le famiglie, con il rischio di vulnerare la facoltatività. Al Senato,<sup>32</sup> a differenza degli incontri precedenti, il dibattito del 28 e 29 aprile si svolse con pacatezza di toni e scambi più costruttivi che permisero l'emergere di una nuova consapevolezza. Le proposte di soluzione, spesso strumentalizzate, che venivano offerte, a volte allargando, altre volte restringendo la propria visione di laicità, convergevano su alcuni temi, benché mosse da istanze politiche del tutto opposte ma accomunate da una medesima mancanza di visione. Come, ad esempio, nel caso dell'introduzione di uno specifico tempo da dedicarsi all'IRC nella scuola materna, la richiesta era attribuibile a istanze di per sé antitetiche: era introdotta dal Concordato stesso (che prevedeva l'IRC nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado) ma era voluta anche dall'area più laica, per evitare un insegnamento religioso diffuso.

Nel concludere il dibattito, la senatrice Falcucci confermava la disponibilità al confronto senza però sottrarsi a quelli che riteneva essere i suoi doveri fondamentali di Ministro dell'Istruzione: «Coloro che non si avvalgono della religione cattolica devono comunque avere a disposizione dalla scuola un servizio culturale».<sup>33</sup> Passava poi a illustrare i contenuti delle attività alternative, suddivise per grado scolastico (pubblicati poi con le Circolari Ministeriali del 3 maggio 1986, n. 128, 129, 130 e 131), sostanzialmente ruotanti intorno ai valori fondamentali della vita e delle convivenza civile, con la possibilità di spaziare, per gli alunni delle scuole medie, in approfondimenti di parti del programma di storia e di educazione civica e, per gli alunni delle scuole superiori, in approfondimenti di parti del programma di storia, di filosofia e di educazione civica, assicurando loro, comunque, «ogni opportuna disponibilità per attività di studio individuali».<sup>34</sup> Veniva lasciata la piena libertà ai colleghi docenti delle singole scuole di programmare tali attività, che sarebbero state collocate all'inizio o alla fine dell'orario scolastico, entro il primo mese dall'inizio delle lezioni.

Con l'intenzione di offrire adeguate indicazioni per il buon avvio del nuovo anno scolastico, il Ministero emanò la C.M. 24 luglio 1986, n. 211, fornendo delle indicazioni molto particolareggiate sulla nomina dei docenti di religione e delle attività alternative, prevedendo una vasta gamma di situazioni possibili. Ma le procedure di nomina dei docenti, specie dei supplenti, apparvero macchinose, confuse e incerte (specialmente a chi partiva prevenuto) e si moltiplicarono i quesiti ai provveditorati e al Ministero. Anche per l'organizzazione delle attività alternative sorsero delle difficoltà: era praticamente impossibile collocare sempre l'IRC in ore parallele per tutte le classi, risultando quindi difficile organizzare e

<sup>30</sup> Così Ferri (PCI), in *Ibidem*, 62.

<sup>31</sup> Così Tesini (DC) e Castagnetti (PRI), in *Ibidem*, 65.

<sup>32</sup> Cf. SENATO DELLA REPUBBLICA, ASSEMBLEA, *Resoconto stenografico*. IX legislatura, seduta n. 444, 29 aprile 1986, 33.

<sup>33</sup> Idem, *Resoconto stenografico*. IX legislatura, seduta n. 445, 29 aprile 1986, 14.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

raggruppare gli studenti non avvalentisi. Nel tentativo di rasserenare le parti e fornire ulteriori indicazioni utili ai presidi e ai colleghi dei docenti, il MPI emanò un'ulteriore comunicazione, la C.M. 29 ottobre 1986, n. 302, che aveva un'unica finalità: nel rispetto delle scelte operate dalle famiglie e dagli studenti e per garantire il diritto di tutti gli allievi a fruire delle medesime opportunità educative e di un uguale tempo scuola, si sanciva l'obbligo delle attività alternative o, in subordine, delle libere attività di studio per gli studenti delle scuole superiori.

L'intenzione di semplificare l'attività delle scuole, salvaguardando i diritti di tutti e disponendo, quindi, l'obbligo delle attività alternative, fu come gettare benzina sul fuoco.

## 5. I ricorsi

Con il Comunicato del 6 novembre 1986, inviato alle Commissioni Istruzione di Camera e Senato, la Tavola Valdese avanzava delle critiche alle circolari ministeriali e, di conseguenza, all'Intesa stipulata nel 1985. La Tavola considerava che le disposizioni previste per gli alunni non avvalentisi riguardavano anche chi non si era avvalso in base all'Intesa che la Tavola aveva stipulato con lo Stato (L. 11 agosto 1984, n. 449). Si faceva notare che l'obbligo di frequenza delle attività alternative era conseguenza rigida e costrittiva introdotta da una norma estranea alla L. 449/1984, rispetto al diritto fruito nei decenni precedenti, grazie al sistema dell'esonero, di un ingresso ritardato o di una uscita anticipata laddove l'insegnamento della religione cattolica fosse collocata alla prima o all'ultima ora, per quanti erano da esso esonerati. La Tavola intese, quindi, ribadire la non obbligatorietà delle attività alternative per gli alunni non avvalentisi, la collocazione dell'ora di religione in modo tale da permettere l'assenza da scuola per chi non se ne avvaleva, e, infine, come richiesta più generale, l'espunzione, nella scuola elementare, di quanto fosse caratterizzato da insegnamento religioso confessionale.

La CEI non fece mancare di far sentire la propria voce accorata,<sup>35</sup> nella consapevolezza delle difficoltà che la nuova normativa avrebbe comportato, ma valutava «con preoccupazione il clima di tensione, soprattutto a livello politico» che veniva suscitato nella scuola e nell'opinione pubblica, dichiarandosi comunque disponibile a verificare, nei tempi e nei modi previsti dall'Intesa stessa, tali difficoltà ma con fermezza dichiarava di non essere affatto disponibile a mettere in discussione alcuni punti irrinunciabili perché connessi e conseguenti all'Accordo.

Come annunciato, furono avviati una serie di ricorsi ai Pretori di Firenze e Roma e presso il T.A.R. del Lazio volti ad annullare gli effetti delle circolari ministeriali. Le motivazioni erano pressoché identiche: in considerazione del principio di non discriminazione relativo all'esercizio di scelta e alla collocazione dell'IRC nell'orario delle lezioni, i ricorrenti motivavano le richieste ritenendo che la Circolare n. 302 (e di rimando anche l'Intesa del 1985) non tutelasse tali

<sup>35</sup> Cf. CEI - PRESIDENZA, *Dichiarazione a un anno dalla firma dell'Intesa tra i M.P.I e la C.E.I.*, Roma, 17 dicembre 1986, in *Enchiridion CEI*, 4. 1986-1990. *Decreti, dichiarazioni, documenti pastorali per la Chiesa italiana*, EDB, Bologna 1991, 222-225.

diritti. Invocando quanto previsto dalla L. 449/1984, affermavano il carattere assolutamente non obbligatorio delle attività alternative, chiedendo la possibilità, per gli alunni non avvalentisi, di non essere presenti a scuola durante le ore di religione. Di conseguenza, ritenevano che tale insegnamento, poiché facoltativo, non dovesse essere collocato all'interno dell'orario obbligatorio delle lezioni ma in orario aggiuntivo.

Il Pretore di Firenze<sup>36</sup> concordava sul carattere non obbligatorio delle attività alternative e dello studio individuale ma muoveva delle perplessità riguardo alla soluzione proposta di porre l'IRC in orario diverso da quello ordinario delle lezioni in quanto tale soluzione avrebbe potuto rivestire carattere discriminatorio nei confronti degli studenti che avevano deciso di avvalersi e, di conseguenza, porsi in contrasto con la normativa concordataria. Ritenendo non agevole il contemperamento sul piano concretamente operativo di entrambe le esigenze di non discriminazione degli avvalentisi quanto dei non avvalentisi, con Ordinanza del 30 marzo 1987 dichiarava rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale e ordinava la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale (che, come sappiamo, si sarebbe pronunciata soltanto due anni dopo).

Al Pretore di Roma fu avanzato un ricorso con le medesime motivazioni: in base alla L. 449/1984 si chiedeva di riconoscere il carattere non obbligatorio delle attività alternative, impugnando la decisione del Preside, il quale, pur avendo collocato l'IRC alla prima ora delle lezioni, riteneva che gli alunni non avvalentisi dovessero ugualmente presenziare a scuola, per garantire a tutti gli studenti il medesimo orario. Nel giudizio interveniva il Ministero che ribadiva la sua posizione: la norma non prevedeva divieti di organizzare attività alternative per i non avvalentisi e nemmeno il diritto di essere esonerati dalla frequenza scolastica per il tempo corrispondente all'IRC: così facendo si sarebbe ritornati al sistema dell'esonero, dando un diverso tempo scuola, a seconda delle fede religiosa dichiarata, creando situazioni di dubbia costituzionalità. E giustificava, ancora una volta, la scelta di garantire lo stesso tempo-scuola anche in ottemperanza alle richieste del Parlamento formulate nella risoluzione del gennaio 1986. I ricorrenti, al contrario, sostenevano la non obbligatorietà delle attività alternative proprio per il loro essere "attività" e non disciplina a tutti gli effetti, il cui programma sarebbe stato definito localmente, con docenti variabili di volta in volta, a seconda delle disponibilità e delle circostanze, senza particolari disposizioni in merito alla loro valutazione e con possibilità di accorpamenti di alunni per classi parallele o per classi verticali (caratteristica, tra l'altro, inapplicabile all'IRC). Anche la risoluzione approvata dalla Camera nel gennaio del 1986, adottata dal Ministero, non poteva essere considerata vincolante, poiché a essa avrebbe dovuto far seguito un provvedimento normativo su contenuti, docenti e

<sup>36</sup> Per una testimonianza sull'impegno delle associazioni e di alcuni giuristi a indirizzare la questione proprio al giudice ordinario si veda la testimonianza dell'avv. Corrado Mauceri che seguì i ricorsi: C. MAUCERI, *La genesi della sentenza: la causa nella testimonianza dei proponenti*, in A. CARDONE - M. CROCE (Edd.), *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria? Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s.n. 203/1989 della Corte costituzionale*, Nessun dogma, Roma 2021, 31-44.

modalità di valutazione, ma nulla vi aveva fatto seguito. Il Pretore di Roma, con sentenza del 10 febbraio 1987,<sup>37</sup> chiudeva la questione respingendo i ricorsi e ridimensionando la questione a un piano meramente organizzativo, non accettando la non frequenza dei non avvalentisi, la quale avrebbe finito per generare una differenza di un numero di ore di lezione tra cattolici e non cattolici.

Medesime argomentazioni furono addotte nel ricorso presentato al T.A.R. del Lazio, di fronte al quale si impugnava<sup>38</sup> la Circolare n. 302, ribadendo di trovarsi di fronte all'ingiusto obbligo delle attività alternative. Per i ricorrenti, il problema nasceva dalla collocazione dell'IRC nell'orario scolastico. La soluzione proposta era ricollocarlo in orario scolastico aggiuntivo, non ritenendo una tale sistemazione come lesiva di quanto previsto dal Concordato; tale condizione, infatti, era prevista dalla norma anche per altri insegnamenti, come le esercitazioni musicali e le applicazioni di educazione tecnica, senza comportare minore rilevanza educativa o carattere non curricolare di tali insegnamenti. Da qui si faceva discendere la facoltatività dell'IRC e, di rimando, la facoltatività (intesa come non obbligatorietà) delle attività alternative. Il T.A.R. del Lazio accolse le tesi dei ricorrenti e, con sentenze del 17 luglio 1987, n. 1273 e n. 1274,<sup>39</sup> annullava la Circolare n. 302, per la parte in cui affermava l'obbligo delle attività alternative, sancendo il diritto dei non avvalentisi di allontanarsi da scuola.

## 6. Franca Falcucci: una visione non realizzata

La senatrice Falcucci seguì l'evolversi dei ricorsi non più da Ministra. La IX legislatura che l'aveva vista a capo del Dicastero dell'Istruzione volse al termine nel luglio del 1987 e, con l'avvio della X, il nuovo Presidente del Consiglio Giovanni Goria nominò Giovanni Galloni come nuovo Ministro. Le questioni legate all'IRC procedettero per la loro strada ma la nostra disanima si ferma qui, non prima di aver offerto alcune riflessioni sull'operato della senatrice nei riguardi del nuovo IRC.

La visione di scuola che la Falcucci si sforzò di promuovere fu a favore di un'istituzione impegnata nell'educazione e nell'istruzione. Su tale visione certamente influirono l'esser stata a lungo docente di storia e filosofia nei licei e la lunga militanza politica all'interno della DC. Del suo impegno a favore del mondo della scuola va senz'altro menzionata la presidenza della Commissione speciale per l'integrazione dei portatori di handicap affidatagli dal ministro Malfatti, i cui lavori confluirono nella L. 4 agosto 1977, n. 517, che introdusse la sistematica integrazione degli alunni con disabilità nella scuola dell'obbligo. A capo del Dicastero, si impegnò a favore di un disegno di legge che prevedeva la formazione universitaria di tutti i docenti e per la creazione di Istituti regionali, in rete con il Centro Europeo dell'Educazione (oggi Invalsi). Durante il suo mandato, videro la luce i nuovi Programmi della scuola elementare, elaborati con l'apporto di una Commissione di esperti coordinati da Mauro Laeng e si adoperò

<sup>37</sup> PRETORE DI ROMA, Sentenza del 10 febbraio 1987, n. 985.

<sup>38</sup> Cf. COMITATO NAZIONALE SCUOLA E COSTITUZIONE, *Per cambiare l'Intesa. L'ora di religione: la normativa della Falcucci e i ricorsi contro*, in «Scuola Notizie» 9 (1986) supplemento.

<sup>39</sup> Cf. T.A.R. Lazio - Sez. III, Sentenza 17 luglio 1987, n. 1273, in *I Tribunali Amministrativi Regionali I* (1987), 2759; T.A.R. Lazio - Sez. III, Sentenza 17 luglio 1987, n. 1274, in *Ibidem*, 2767.

per la tanto attesa riforma della scuola secondaria superiore, più volte arenatasi in Parlamento.

Non desta, allora, stupore se abbia in tutti modi perseguito una visione di scuola all'interno della quale non ci fosse spazio per il disimpegno, ritenendo suo (e del Ministero da lei presieduto) preciso dovere di fornire un'alternativa ugualmente valida per gli alunni non avvalentisi dell'IRC, sia in termini di attività didattiche e formative sia in termini di studio e ricerca personale per gli alunni delle scuole superiori. Come emerge dalla narrazione, Falcucci era consapevole che la questione, non riguardando di per sé né il Concordato, né l'Intesa da lei sottoscritta, non poteva porre la scelta dell'IRC o di altro insegnamento sul medesimo piano. Ma non venne meno alla sua visione: assicurare agli studenti, all'atto della scelta, che non avrebbero subito la discriminazione di un tempo vuoto. La questione, pure affrontata dalle Commissioni Istruzioni delle Camere che condividevano l'introduzione di attività culturali e di studio, aveva trovato concorde anche il Parlamento che, con la risoluzione del gennaio 1986, aveva inteso assicurare a chi riteneva di non avvalersi dell'IRC, un'altra forma di prestazione o altro momento formativo, anche individuale, coerente con le finalità formative dell'istituzione scolastica. Posizione, tra l'altro, condivisa anche nella successiva legislatura dal Presidente del Consiglio Goria e dal Ministro Galloni, ma non dalla Corte costituzionale la quale, come è noto, darà interpretazione diametralmente opposta alla questione.

Nella stessa visione, trovava certamente posto un modello di scuola in cui, nel rispetto del pluralismo religioso e della libertà di coscienza, avrebbero potuto convivere diverse istanze. Franca Falcucci aveva seriamente preso in considerazione le parole pronunciate da Craxi alle Camere nel gennaio 1984. In quel discorso, il Presidente del Consiglio, in ossequio al principio costituzionale della bilateralità della legislazione in materia confessionale, prevedeva la possibilità della «presenza autonoma delle confessioni religiose e dei loro insegnanti nella scuola e, nello stesso tempo, attraverso il diritto di scelta in relazione al ricevere o non ricevere l'insegnamento stesso, assicurare la libertà di coscienza e di non discriminazione».<sup>40</sup> Si prevedeva cioè, forse ingenuamente, uno spazio riservato alle confessioni religiose interessate a gestirlo e che avrebbero stipulato con il Governo un accordo per la parte generale e un'intesa con l'autorità scolastica per la concreta gestione. Gli accordi con le confessioni religiose avrebbero mostrato l'interesse dello Stato a una loro presenza istituzionale nella scuola, riconoscendo un ruolo e una funzione normativa positiva alla circolazione delle idee in materia religiosa.

Nella previsione iniziale della senatrice, si poteva, forse, ipotizzare un modello dove la scelta di avvalersi o non avvalersi sarebbe stata esercitata verso più confessioni religiose. Ma durante i contatti avuti con la Tavola Valdese, che per prima, tra le confessioni non cattoliche, aveva stipulato un'intesa con lo Stato, aveva preso atto della tesi delle Chiese Valdo-metodiste dell'educazione e della formazione religiosa come di esclusiva competenza delle famiglie e delle chiese,

---

<sup>40</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Assemblea, Resoconto stenografico*, IX legislatura, seduta n. 81, 26 gennaio 1984, 6567.

con la conseguente richiesta di non svolgere alcuna forma di insegnamento religioso nella scuola. Tesi confermata definitivamente dai successivi ricorsi i quali, come si è visto, non solo intesero affermare di non voler utilizzare in alcun modo il tempo riservato all'IRC ma anche che tale insegnamento fosse collocato al di fuori del quadro orario delle lezioni. Con tutte le polemiche che ne derivarono.

Una visione di scuola, in sintesi, impegnata e pluralista, perseguita con profonda passione educativa e serrato impegno politico, una visione che non avrebbe trovato realizzazione nel tempo, come si è visto, poiché, a seguito dei ricorsi, ci sarebbero stati altri risultati e altre conseguenze.

### **December 14, 1985-2025: Forty Years Since the First Agreement on IRC. A Retrospective (and a Remembrance of Senator Franca Falcucci)**

#### **► ABSTRACT**

This contribution aims to retrace, on the occasion of the fortieth anniversary of the signing of the first Agreement between the Italian Bishops' Conference (CEI) and the Ministry of Education for the implementation of the new IRC, the preparatory and implementation phases of the agreement. In particular, following the signing, the events that followed brought to the surface unresolved bitterness, with criticisms - sometimes targeted, sometimes inappropriate - aimed at calling into question the entire Concordat system. The political and social climate heated up for months, debate filled every space, the Ministry's activities were frenetic and heated, and Senator Franca Falcucci, head of the relevant ministry, was severely harassed for her actions. A series of appeals were filed challenging the ministerial decisions, partly with the aim of delving into the Concordat and the Intesa and challenging them.

After a historical and documentary reconstruction of the events that will attempt to uncover the crux of the matter, Minister Falcucci's vision for the school will be highlighted, as reflected in the political and administrative action implemented for the new IRC.

#### **► KEYWORDS**

Agreement 1985, Church-State Relations, Franca Falcucci, IRC, Ugo Poletti.

✉ [pasquale.giaquinto@unier.it](mailto:pasquale.giaquinto@unier.it)