La dimension constitutionnelle de l'éducation en Italie du Statuto Albertino de 1848 à la Constitution républicaine de 1948

The constitutional dimension of education from the Statuto Albertino of 1848 to the republican Constitution of 1948

Der Verfassungsumfang der Erziehung: von dem Statuto Albertino von 1848 zur republikanischen Verfassung von 1948

La dimensión constitucional de la educación, del Statuto Albertino de 1848 a la Constitución republicana de 1948

Luciano Pazzaglia

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/2503>

DOI : 10.4000/histoire-education.2503

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2012

Pagination : 109-122

ISBN : 978-2-84788-363-1

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

Luciano Pazzaglia, « La dimension constitutionnelle de l'éducation en Italie du Statuto Albertino de 1848 à la Constitution républicaine de 1948 », *Histoire de l'éducation* [En ligne], 134 | 2012, mis en ligne le 01 janvier 2014, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/2503> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.2503>

La dimension constitutionnelle de l'éducation en Italie du *Statuto Albertino* de 1848 à la Constitution républicaine de 1948

Luciano PAZZAGLIA

Le présent article entend résumer les grandes lignes des dispositions par lesquelles, en Italie, l'État s'est efforcé d'encadrer le développement de l'éducation scolaire à l'époque contemporaine. Dans cette perspective nous prendrons comme points de repère les deux constitutions qu'a connues le pays depuis l'Unité italienne : le Statut octroyé par le Roi de Sardaigne en 1848, et adopté ensuite comme charte fondamentale de l'État italien, et la Constitution républicaine de 1948, rédigée par l'Assemblée constituante au lendemain de la période fasciste. Il est nécessaire d'indiquer d'entrée qu'en Italie, contrairement à ce qui s'est passé en France, la question scolaire a eu de la peine à s'imposer comme un objet d'ordre constitutionnel. Comme nous le verrons, il a fallu attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour que les thèmes de l'éducation et de l'école soient mis à l'ordre du jour des débats qui ont accompagné la rédaction de la constitution du nouvel État démocratique. Cette différence n'a pas été sans conséquences : elle peut contribuer à expliquer pourquoi, dans la tradition culturelle et sociale italienne, on a pu remarquer, et on continue à remarquer un certain manque de sensibilité à l'égard des fonctions institutionnelle et civique de la réalité scolaire.

I – L'École, l'Église et l'État, de la construction du royaume d'Italie au fascisme

On rappellera pour commencer que l'article 1^{er} du Statut du royaume de Sardaigne promulgué par le roi Charles Albert – d'où son nom de Statut albertin (*Statuto Albertino*) – désignait la religion catholique comme religion d'État. Évidemment, cette option confessionnelle fit sentir son poids; mais il faut néanmoins observer que l'État, soucieux de consolider sa propre structure, ne tarda pas, comme nous le verrons, à revendiquer une certaine autonomie à l'égard de l'Église. On notera aussi que, au moment où cette constitution fut octroyée, le ministre de l'instruction publique de Sardaigne Cesare Alfieri souhaitait que le droit de l'État d'intervenir dans le domaine scolaire y fût explicitement inscrit. Mais il fut convenu, finalement, de ne faire aucune allusion à ce sujet. Ce choix n'a pas empêché certains spécialistes de se faire les porteurs de la thèse selon laquelle le Statut albertin, qui posait les règles d'un État libre, contenait aussi en lui-même l'affirmation de la liberté d'enseignement¹. Cependant, que la Charte de la maison de Savoie, en 1848, se soit abstenue de prendre position en matière éducative n'est pas insignifiant. Ce silence a eu pour conséquence que les lignes fondamentales du droit scolaire ont été déterminées par la législation ordinaire, sur la base des orientations qui ont fini par prévaloir au sein des forces politiques et sociales.

Si l'on considère qu'à l'époque le pouvoir civil cherchait à affirmer son indépendance, en particulier à l'égard du pouvoir religieux, il n'est pas difficile d'imaginer quelle fut la ligne directrice de la politique scolaire des années suivantes. Dans le domaine de l'instruction, les gouvernements de la maison de Savoie puis du Royaume d'Italie affirmèrent le primat et les compétences de l'État, au-delà des théories dont, en principe, ils disaient vouloir s'inspirer en vue de la sauvegarde des libertés individuelles. Cela comportait inévitablement la réduction du rôle de l'Église dans l'école publique non moins que la suppression des privilèges dont les écoles qui dépendaient d'elle avaient profité jusqu'à cette époque.

Cette stratégie s'avéra, de toute son évidence, dès la loi Boncompagni du 2 août 1848, laquelle assignait au ministère de l'Instruction publique la direc-

1 Cf., par exemple, Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. III, Florence, G. Pellas, 1885, p. 241-242; et, dans le sillage de l'interprétation de Palma: Giuseppe Piovano, *La libertà d'insegnamento in Italia dallo Statuto in qua*, Rome, Tipografia dell'Unione editrice, 1914, p. 4-10.

tion de l'ensemble des établissements scolaires publics et privés et laissait une certaine marge de manœuvre à l'administration pour la reconnaissance des titres des religieux et religieuses enseignants et pour la délivrance des autorisations attestant la qualification d'école privée². En 1857, le parlement subalpin approuva, à l'occasion de la discussion du projet de loi Lanza, l'ordre du jour Michellini qui reconnaissait, de façon explicite, le principe de la liberté d'enseignement³. Cependant la conception de la liberté à laquelle on faisait ici référence était, comme l'on disait, celle d'une liberté « réglée » ou « contrôlée », c'est-à-dire d'une liberté qui, en tout cas, ne devait pas porter préjudice aux établissements publics, ni les mettre en difficulté. En effet, la loi Lanza, conformément à l'approbation de l'ordre du jour Michellini, reconnaissait au privé le droit de fonder et de gérer des établissements scolaires, mais elle se gardait bien d'élargir aux écoles privées le bénéfice du financement public ou de leur conférer l'autonomie pédagogique. Le principe de la liberté contrôlée fut reconduit comme une des bases de la loi Casati de 1859, votée sous le régime des pouvoirs d'exception à la veille de la deuxième guerre d'indépendance, qui demeura la loi fondamentale du système d'instruction italien jusqu'à la réforme Gentile de 1923.

Toutefois, si la politique scolaire du Royaume piémontais puis du Royaume d'Italie emprunta sa ligne directrice au principe de la séparation de l'État et de la société, la bourgeoisie libérale qui avait pris la tête du *Risorgimento* italien ne se proposait pas de faire sortir Dieu des consciences, en brisant l'unité entre le *civis* et le *fidelis*. Les membres des gouvernements libéraux devaient, par ailleurs, se convaincre que, s'il restait bien entendu qu'il fallait renforcer les structures de l'État, il était en même temps nécessaire de conserver le consensus autour de l'Église et de mettre à profit l'influence positive et d'équilibre exercée par l'élément religieux dans la société. Dans ce contexte on comprend très bien que la « droite historique » (*Destra storica*) ait cherché à modeler l'école publique

2 Pour un aperçu sur la loi Boncompagni du 4 octobre 1848, cf. Vincenzo Sinistrero, « La legge Boncompagni del 4 ottobre 1848 e la libertà della scuola », *Salesianum*, t. X, vol. 3, 1948, p. 369-423; Anna Talamanca, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padoue, Cedam, 1975, p. 53 et suiv.; Alessandro Ferrari, *Lo statuto giuridico delle scuole confessionali in Francia e in Italia: una comparazione di lungo periodo*, thèse de doctorat, Université de Milan, 1999, p. 48-51 (la thèse est en grande partie reprise in A. Ferrari, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Turin, Giappichelli, 2002); Maria Cristina Morandini, « Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale (1848-1861) », in Luciano Pazzaglia, Roberto Sani (dir.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla legge Casati al Centro-sinistra*, Brescia, La Scuola, 2004, p. 9-46.

3 Sur la loi Lanza, cf. A. Talamanca, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, op. cit., p. 103-113; A. Ferrari, *Lo statuto giuridico delle scuole confessionali in Francia e in Italia*, op. cit., p. 66 et suiv.

selon les principes et les valeurs du catholicisme⁴. Il suffit de rappeler ici que la loi Casati de 1859 prévoyait l'enseignement de la religion catholique dans les programmes de l'école primaire et la présence d'aumôniers dans les écoles secondaires. Ce n'est qu'à la suite du durcissement de la « question romaine », c'est-à-dire du conflit entre l'Église et l'État, que la bourgeoisie libérale évolua vers des positions de plus en plus anticléricales.

Parmi les premières décisions de la « gauche historique » (*Sinistra storica*), qui arriva au pouvoir en 1876, il convient de signaler deux lois conçues dans l'intention évidente de donner une empreinte plus laïque à l'instruction : la loi du 23 juin 1877, qui supprimait la figure de l'aumônier dans les établissements secondaires, et la loi du 15 juillet 1877, autrement dite loi Coppino, du nom du ministre de l'Instruction publique, qui, au moment de définir les programmes des écoles primaires, ne mentionnait plus l'enseignement de la religion catholique et introduisait un enseignement des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen⁵. Il faut toutefois préciser que, si la loi passait l'enseignement catholique sous silence, cela ne voulait pas dire que cet enseignement était expulsé, comme le releva le rapport présenté à Jules Ferry par ceux qu'il avait chargés d'étudier le cas italien avant la définition de la loi française de 1882⁶. De ce point de vue, on peut dire que le silence fait par la loi Coppino sur l'enseignement religieux n'avait pas la même signification que le silence analogue observé, quelques années après, par la loi française. En effet, tandis qu'en Italie les écoles primaires continuèrent à assurer cet enseignement chaque fois qu'il était demandé par les familles, en France, après la loi de 1882, l'enseignement de la religion fut supprimé et remplacé par l'enseignement des premières notions des devoirs de l'homme et du citoyen.

4 Pour situer correctement la politique scolaire post-unitaire dans le cadre de la politique ecclésiastique poursuivie par les membres de la droite historique, outre l'étude classique d'Arturo Carlo Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Turin, Einaudi, 1971, p. 87-173, cf. Pietro Scoppola, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1967, p. 2-107; et, du même auteur, « Laicismo borghese e laicismo operaio nell'Italia unita », in Giuseppe Lazzati et al., *Laicità: problemi e prospettive*, Atti del XLVII corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica (Verona 25-30 settembre 1977), Milan, Vita e pensiero, 1977, p. 41-162 (notamment p. 142-145).

5 Sur la loi Coppino cf. L. Pazzaglia, *Educazione e scuola nell'Opera dei Congressi (1874-1904)*, in G. Lazzati et al., *Cultura e società in Italia nell'età umbertina*, Milan, Vita e pensiero, 1981, p. 420-474; sur le sens de la loi Coppino et des mesures anticléricales de la gauche historique, comparées à la législation française de la même époque, cf. A. Ferrari, *Lo statuto giuridico delle scuole confessionali in Francia e in Italia*, op. cit., p. 89 et suiv.

6 Jean Bauberot, *La morale laïque contre l'ordre moral*, Paris, Seuil, 1997, p. 56; A. Ferrari, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, op. cit., p. 50-51.

Des pointes d'un anticléricalisme plus aigu devaient, par ailleurs, se manifester entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle, quand, dans les polémiques conduites contre l'Église catholique, la place des libéraux fut pour ainsi dire prise par les socialistes, persuadés que l'État était absolument incompetent face aux problèmes religieux et que l'école publique devait, pourtant, se conformer au principe de la neutralité la plus rigoureuse, c'est-à-dire au principe d'une laïcité de type négatif. Très emblématique fut à cet égard la motion présentée à la Chambre des députés en décembre 1906 par un groupe de socialistes et de radicaux (motion généralement désignée par le nom de son premier signataire, Leonida Bissolati), par laquelle ses promoteurs, revendiquant la laïcité des institutions publiques, demandaient la suppression de toute forme d'enseignement religieux dans les écoles primaires. Soumise finalement à la discussion et au vote au début de 1908, la motion fut repoussée, du fait, notamment, de l'engagement du Président du Conseil Giovanni Giolitti qui, pour éviter une rupture dangereuse avec l'Église, n'hésita pas à prendre position contre les socialistes et les radicaux, préfigurant l'entente, de plus en plus fréquente par la suite, entre les cléricaux et les libéraux modérés⁷.

Mais, à la même époque, un nouveau paradigme de laïcité s'affirmait : celui d'une laïcité pour ainsi dire « positive », visant à ancrer l'école publique à une religion, sinon à une véritable mystique, de la patrie. Un tel paradigme, dont on peut retrouver certains signes avant-coureurs dans les programmes pour l'école primaire mis au point en 1888 par Aristide Gabelli et en 1895 par Guido Baccelli, fut poussé à ses conséquences extrêmes par Giovanni Gentile, le représentant le plus éminent de la philosophie idéaliste. Dès 1907, à l'occasion de son discours au congrès de la Fédération des enseignants de l'école secondaire du premier degré (*scuola media*), il soutenait la thèse selon laquelle l'école, bien loin de se renfermer dans une neutralité absurde et sans résultats, devrait fournir une véritable foi, parce que seule une école clairement orientée serait en mesure de concourir à la formation des jeunes. Il n'est pas nécessaire de souligner que la foi dont Gentile se faisait ici le champion n'avait rien en commun avec celle proclamée par le catholicisme, encore que, du moins pour l'école primaire, Gentile fût disposé à concéder l'enseignement de la religion catholique. Le philosophe pensait, en effet, que l'école dans son ensemble devait promouvoir l'intégration des générations futures dans l'esprit religieux incarné

7 Sur la politique éducative italienne dans les premières années du XX^e siècle, cf. L. Pazzaglia, *Scuola e religione nell'età giolittiana*, Milan, ISU- Università Cattolica, 2000.

par l'État et que, si l'enseignement de la religion pouvait s'accorder avec l'école primaire ne fût-ce que comme *philosophia inferior*, il devait, au niveau des degrés scolaires suivants, céder la place à l'enseignement de la philosophie, la seule capable de favoriser, de façon authentique, cette intégration⁸.

La vision de Gentile devint d'autant plus significative qu'au lendemain de la Grande Guerre, il fut nommé ministre de l'Instruction publique dans le gouvernement de Mussolini, ce qui lui permit de promouvoir, en 1923, la réforme scolaire à laquelle il a laissé son nom⁹. Cette réforme introduisait un changement profond par rapport à la tradition libérale qui, comme nous l'avons vu, avait essayé de séparer l'État de la société. Gentile se préoccupa, en effet, à la fois d'assurer l'enseignement de la religion catholique dans l'école primaire, conformément à ce qu'il avait soutenu dès 1907, et d'introduire un examen d'État, c'est-à-dire une épreuve réglée par la loi et visant à vérifier, dans le cours des études, la préparation des étudiants, indépendamment de l'école (publique ou privée) fréquentée : une mesure à laquelle tenaient aussi bien les catholiques et, en particulier, le nouveau Parti populaire fondé, en 1919, par Luigi Sturzo. Celui-ci estimait en effet que, dans l'impossibilité de parvenir pour le moment à assimiler l'enseignement privé à l'enseignement public, l'examen d'État pourrait mettre les écoles privées sur un pied de plus grande égalité avec les écoles publiques. Toutefois, il faut préciser que, comme que sur la question de l'enseignement religieux, la convergence des positions des

8 À l'évidence, Gentile était ici partisan d'une école laïque, non pas comme négation de la confession religieuse, mais comme expression de la liberté absolue de la raison, ou d'une école qui, plutôt que d'ignorer les mythes et les dogmes religieux, devait, par l'intermédiaire de la philosophie, conduire à leur pleine explication : on trouvera le discours de 1907 à travers lequel le philosophe de l'idéalisme avançait les lignes directrices de nombre de ses idées, non seulement sur le thème de l'école, mais aussi sur celui des rapports entre religion et philosophie, dans Giovanni Gentile, « Scuola laica », in *Sesto congresso nazionale della Federazione fra gli insegnanti delle scuole medie*, Napoli 24-27 settembre 1907, Assise, Stab. Tipografico Metastasio, 1908, p. 171-192 (ce discours de 1907 a été ensuite repris dans G. Gentile, *Educazione e scuola laica*, Florence, Vallecchi, 1921). Sur la personne de Giovanni Gentile, voir Manlio di Lalla, *Vita di Giovanni Gentile*, Florence, Sansoni, 1975; Sergio Romano, *La filosofia al potere*, Milan, Bompiani, 1984; Gabriele Turi, *Giovanni Gentile. Una biografia*, Florence, Giunti, 1995.

9 La réforme Gentile de 1923, qui a constitué pendant de longues décennies l'épine dorsale du système éducatif en Italie, a suscité une ample bibliographie : parmi les titres les plus significatifs, je me limiterai à citer Luigi Ambrosoli, *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Florence, Vallecchi, 1980; Michel Ostenc, *L'éducation en Italie pendant le fascisme*, Publications de la Sorbonne, Paris 1980, p. 43-150; Jürgen Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, Florence, La Nuova Italia, 1996, p. 93-191. Sur les réactions suscitées par la réforme de 1923 dans les milieux catholiques, voir L. Pazzaglia, « Consensi e riserve nei giudizi dei cattolici sulla riforma Gentile (1922-1924) », in Giorgio Chiosso et al., *Opposizioni alla riforma Gentile*, Turin, Quaderni del Centro studi Carlo Trabucco, 1985, p. 35-114. Sur l'application de la réforme Gentile et son imbrication avec l'école fasciste, cf. Monica Galfrè, *Una riforma alla prova. La scuola media di Gentile e il fascismo*, Milan, Franco Angeli, 2000.

idéalistes et des catholiques sur l'examen d'État n'était que circonstancielle, Gentile étant sérieusement préoccupé à l'idée que des écoles nées hors de la dépendance directe du pouvoir étatique, c'est-à-dire à l'initiative de l'Église et des associations qui relevaient d'elle, pourraient accroître leur importance. Dans la perspective du philosophe, les écoles privées ne se justifiaient qu'en tant que centres d'instruction subsidiaires, destinés aux garçons qui n'étaient pas en mesure de soutenir la sélection opérée par les écoles d'État appelées à former les cadres des classes dirigeantes¹⁰.

Mais une interpénétration bien plus marquée entre l'État et la société résulta du Traité du Latran et du Concordat, que le fascisme souscrivit avec le Saint-Siège en 1929. Comme on le sait, le Traité mettait fin à la question romaine, tandis que le Concordat visait à régler les matières « conjointes », liées à la présence de l'Église catholique en Italie. Il convient de rappeler ici que, pour commencer, le Traité confirmait, de façon encore plus solennelle, l'article premier du *Statuto albertino*, en vertu duquel la religion catholique était à considérer comme religion d'État. Parmi les matières conjointes figurait, naturellement, la question scolaire. En vertu des articles 35 et 36, non seulement le Concordat assurait les dispositions concernant l'examen d'État, mais, surtout, il plaçait l'enseignement de la religion catholique à la base et au couronnement de l'instruction dans chacun de ses ordres et degrés, bien au-delà donc de l'école primaire. Les arrangements par lesquels Mussolini essaya de satisfaire les demandes du Saint-Siège n'étaient pas des concessions gratuites, accordées par pure libéralité. En réalité, si le chef du fascisme n'hésita pas à substituer à la ligne du séparatisme libéral une perspective de nature néo-confessionnelle, c'est parce qu'il visait à élargir le consensus autour de son régime, convaincu qu'entre la vieille idéologie catholique et la jeune idéologie fasciste, c'est cette dernière qui gagnerait et imprégnerait l'État. Aussi bien, l'Église se disposa pour sa part à souscrire le Traité du Latran dans l'espoir

10 Gentile pensait que les écoles de l'État, et en particulier le gymnase-lycée, devaient présider à la formation des élites intellectuelles et des cadres de l'administration de l'État. On ne sera donc pas étonné qu'il ait donné à cette école un caractère fortement sélectif. Mais il était aussi convaincu que, pour contribuer à l'amélioration de la vie sociale et culturelle globale du pays, il fallait éviter de conduire la majorité des élèves à abandonner leurs études. Dans sa conception, les écoles non étatiques avaient donc la fonction d'accueillir et d'accompagner tous ceux qui n'auraient pas été en mesure de résister aux rigueurs et aux défis des écoles de l'État. C'est dans cette perspective qu'il pensait que ces écoles, bien que moins importantes que celles de l'État, méritaient de recevoir un certain encouragement. Sur l'école catholique entre les deux guerres, cf. Angelo Gaudio, *Scuola, Chiesa e fascismo, La scuola cattolica in Italia durante il fascismo. 1922-1943*, Brescia, La Scuola, 1995.

qu'il fournirait, au contraire, les conditions indispensables pour promouvoir la catholicisation des institutions publiques¹¹.

II – Laïcité, pluralité et vivre ensemble dans l'école de la République italienne

À la fin de l'expérience fasciste, le 2 juin 1946, l'Italie, par des élections au suffrage universel, choisit en majorité la République et se donna une assemblée destinée notamment à rédiger la nouvelle Constitution. L'assemblée constituante, où siégeaient toutes les forces politiques présentes dans le pays, travailla pendant un an et demi et, le 22 décembre 1947, approuva la Constitution républicaine, qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Contrairement au *Statuto Albertino* de 1848, la nouvelle Charte consacrait aux questions éducatives deux articles circonstanciés (articles 33 et 34). À vrai dire, au fil de la préparation et de la compilation du texte, certains manifestèrent leur perplexité, sinon leur contrariété, de voir la Constitution prendre en charge des problèmes de cet ordre, surtout quand on commença à parler de questions très particulières, comme celle des rapports entre les écoles non étatiques et celles de l'État. Mais si l'on tient compte de la présence de partis qui jouissaient d'une ample base sociale, tels que les partis communiste et démocrate-chrétien, et si l'on considère l'aspiration de l'opinion publique à voir un élargissement du périmètre des droits protégés par la Constitution, on comprend mieux pourquoi les constituants durent, à la fin, accepter l'idée d'insérer parmi ces droits ceux qui concernaient les thématiques éducatives et scolaires¹².

Il n'est pas nécessaire, ici, de nous arrêter à analyser les articles de la Constitution sur l'école; nous nous limiterons à en rappeler le contenu. L'article 33 établissait notamment que la République était appelée à réglemen-

11 Sur les circonstances qui ont conduit l'État italien et le Saint-Siège à souscrire les Accords de Latran et le Concordat, outre les études déjà mentionnées d'A. C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, op. cit., p. 481-500, et P. Scoppola, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, op. cit., p. 555-663, voir les travaux de Francesco Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla Grande guerra alla Conciliazione*, Bari, Laterza, 1966; et Roberto Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologne, Il Mulino, 2009, p. 99-240.

12 Concernant les discussions sur les problèmes éducatifs à l'Assemblée constituante, voir Remo Formica, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Rome, Armando, 1972; Giuseppe Ricuperati, *La scuola e la Costituzione*, in Nicola Raponi (dir.), *Scuola e resistenza*, Parme, La Pilotta, 1978, p. 291-301; L. Pazzaglia, « Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea Costituente », in Giuseppe Rossini (dir.), *Democrazia Cristiana e Costituente*, 3 vol., vol. I, *Le origini del progetto democratico cristiano*, Rome, Cinque lune, 1980, p. 457-517; L. Ambrosoli, *La scuola alla Costituente*, Paideia, Brescia 1987.

ter l'instruction et à instituer des écoles d'État pour tous les ordres et degrés ; qu'aux associations et aux particuliers était reconnu le droit de créer des écoles et des établissements d'éducation, sans toutefois entraîner des charges financières pour l'État ; que la loi ordinaire était tenue d'assurer une pleine liberté aux écoles ne relevant pas de l'État et d'assurer à leurs élèves un traitement équivalent à celui des élèves des écoles publiques. L'article 34, visant à sauvegarder le droit à l'instruction et à en définir les conditions, précisait que l'école était ouverte à tout le monde ; que les sujets capables et dignes, mais dénués de ressources, avaient le droit d'atteindre les degrés les plus élevés des études. Les lignes générales du système d'instruction dessiné par la Constitution venaient, toutefois, à dépendre aussi d'autres facteurs. Ainsi, il ne faut pas oublier qu'à la suite de l'accord intervenu entre communistes et démocrates-chrétiens, les constituants prirent la décision d'intégrer le traité du Latran et le Concordat à la Constitution. Ce choix ne fut pas sans conséquences : en effet, l'intégration de ce traité avec ses conventions supplémentaires devait exposer l'ensemble du système républicain, et en particulier l'organisation de l'école, à une sorte d'hypothèque confessionnelle¹³.

Il faut toutefois reconnaître, au-delà du renvoi au Concordat, qu'au moment de définir le profil du nouvel État, les constituants se conformèrent à l'idéal d'un État laïque et démocratique, même si, dans le texte de la Charte républicaine, le terme de laïcité est absent. Certains articles de la Constitution eurent un effet très significatif à cet égard. Ainsi, l'article 2 qui reconnaissait les droits inviolables de l'homme, autant comme individu que comme membre d'une formation sociale dans laquelle se développerait sa personnalité ; l'article 3 qui garantissait la même dignité sociale et l'égalité à tous les citoyens, indépendamment des différences de sexe, race, langue, religion, opinions politiques, conditions personnelles et sociales ; l'article 8 qui assurait une égale liberté à toutes les religions face à la loi ; l'article 19 qui assurait à tous le droit d'exprimer librement leur propre foi religieuse sous n'importe quelle forme, individuelle ou collective, d'en faire la propagande et d'en exercer, dans l'intimité ou en public, le culte, par des rites conformes aux mœurs ; l'article 20 qui excluait toute sorte de discrimination de caractère législatif ou fiscal au détriment d'une association ou d'une institution en raison de son caractère ecclésiastique ou de sa finalité religieuse. L'ensemble de ces articles laissait clairement entrevoir

13 Sur cet aspect, on renverra à Fulvio De Giorgi, *Laicità europea. Processi storici, categorie, ambiti*, Brescia, La Scuola, 2007, p. 164-168.

un modèle d'organisation sociale tendant à favoriser la coexistence entre les diversités de genre, de culture, de religion, de conditions socio-économiques et à assumer le vivre ensemble comme finalité. On pourrait dire, enfin, que les constituants préfiguraient un État-communauté qui, en se situant au-delà du séparatisme libéral du XIX^e siècle comme de l'intégrationnisme concordataire de 1929, voulait épouser, ainsi que la jurisprudence constitutionnelle l'a plus tard mis en lumière¹⁴, l'idée d'une intégration avec la société civile dans le plus large respect du pluralisme.

Dans cette optique, la formule de l'article 33 attribuant à la République le droit de créer ses propres écoles prenait une signification nouvelle. Sur fond des idéaux de laïcité et de démocratie auxquels on voulait ancrer l'État républicain, l'engagement demandé à la République devait être compris non seulement comme un appel à garantir la diffusion des bienfaits de l'instruction sur tout le territoire national, mais aussi comme la volonté de voir les écoles nées par son initiative s'attacher à promouvoir, chez les jeunes, les valeurs exprimées et sauvegardées par la Charte républicaine en encourageant, à l'intérieur de chacune de ces écoles, la communauté de relations que les articles susmentionnés mettaient en lumière. Cette vision aurait dû conduire les gouvernements républicains à une politique scolaire cohérente, en les poussant à faire de la scolarisation un moment d'intégration sociale selon les principes constitutionnels; mais, comme on le sait, cette perspective resta pour ainsi dire un projet en l'air, malgré quelques tentatives d'en favoriser la réalisation, comme l'initiative d'Aldo Moro en 1958, alors ministre de l'Instruction publique, qui essaya d'introduire dans les établissements secondaires l'enseignement de l'éducation civique¹⁵. N'oublions pas le climat de confrontation idéologique qui, dans l'immédiat après-guerre, s'imposa entre les formations politiques, amenées à mettre en avant leurs différentes conceptions du monde et leurs différentes

14 Pour faire valoir cette reconnaissance, il faudra toutefois attendre le jugement de la Cour constitutionnelle du 12 avril 1989 : voir ci-dessous.

15 Voir le décret présidentiel du 13 juin 1958, n° 585, sur les programmes d'instruction civique dans les écoles et établissements secondaires et artistiques. Après avoir déclaré qu'en soi, l'éducation civique doit imprégner tout l'enseignement, l'introduction à ces programmes souligne l'opportunité qu'il y aurait à ce qu'elle dispose d'un cadre éducatif spécifique avec un horaire et un programme propres, et qu'on peut espérer que serait bénéfique, en particulier, « une référence constante à la Constitution de la République qui représente l'aboutissement de notre expérience historique actuelle, et dont les principes fondamentaux expriment les valeurs morales qui intègrent la trame spirituelle de notre vivre ensemble ». On sait, cependant, que l'éducation civique, dans les programmes scolaires italiens a été complètement marginalisée. Sur les raisons de cette insuffisance, cf. Marcello Berardi (dir.), *Miscellanea di scritti in occasione del XV anniversario dell'Associazione ex-dipendenti del Senato*, Rome, Brady Editore, 1997, p. 209-226.

manières même d'entendre la démocratie. Il n'est pas donc étonnant que, pour quelque temps, la législation scolaire italienne n'ait pas réussi à profiter des perspectives de la Charte constitutionnelle et ait continué à se mouvoir dans le sillon de la législation précédente.

Vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, toutefois, le cadre d'ensemble changea inéluctablement, sous l'effet de l'évolution conjuguée de la conscience civile et de la conscience religieuse, à la suite notamment du Concile Vatican II qui poussait l'Église italienne à repenser son rapport avec la société. Dans ce contexte, dès octobre 1967, le parlement vota une motion, soutenue par les partis de la coalition politique gouvernementale de l'époque (démocrates-chrétiens, socialistes, sociaux-démocrates, républicains), souhaitant l'ouverture de contacts avec le Saint-Siège pour la révision de différents aspects du Concordat de 1929. Mais pour voir se concrétiser ce vœu, il fallut attendre encore quelque temps. Finalement, en 1974, au moment de présenter son quatrième gouvernement, Aldo Moro évoqua, encore qu'avec beaucoup de prudence, la nécessité d'arriver à une révision de certaines normes concordataires. Les pourparlers qui se déroulèrent entre l'État et l'Église, et qui furent suivis par d'intenses débats dans l'opinion publique, se conclurent en 1984 et donnèrent lieu à des réajustements du Concordat précédent, transcrits dans une convention nouvelle entrée en vigueur, pour ce qui concerne l'Italie, à travers la loi du 25 mars 1985¹⁶.

Il faut avant tout noter que les modifications apportées au Concordat permirent à l'État et l'Église de reconnaître conjointement et explicitement que l'Italie était une République constitutionnelle suivant les principes de la démocratie. Les principales nouveautés introduites en matière scolaire étaient contenues dans l'article 9 de l'accord et concernaient en particulier, comme nous le verrons tout de suite, le statut de l'enseignement religieux ; mais il faut aussi relever un certain changement de perspective à l'égard des écoles catholiques. En effet, contrairement aux dispositions du Concordat de 1929, la révision concordataire de 1984 ne prévoyait plus aucun traitement spécial pour ces écoles, mais elle s'engageait à les insérer dans le cadre de la loi commune : « À ces écoles qui obtiennent la parité est assurée pleine liberté, et à leurs élèves un traitement équivalent à celui des élèves des écoles d'État ou des organismes

16 Pour une idée de la manière dont on est parvenu à la révision concordataire transcrite par l'État italien dans la loi du 25 mars 1985, cf. Giuseppe Dalla Torre, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Bologne, Patron Editore, 1985.

de l'État ». Pour ce qui concernait l'instruction religieuse, l'article 9 établissait que la République italienne, en reconnaissant les principes du catholicisme comme faisant partie du patrimoine historique du peuple italien, continuerait « à assurer, dans le cadre des finalités de l'école, l'enseignement de la religion catholique, dans les écoles publiques non universitaires de tout ordre et tout degré » ; mais le même article 9 spécifiait que, compte tenu de la liberté de conscience et de la responsabilité éducative des parents, on garantirait à chacun le droit de choisir « de profiter ou de ne pas profiter de cet enseignement ». La situation de ceux qui, à la suite de cette disposition, choisiraient de décliner l'offre d'un enseignement religieux devait donner lieu à de vives discussions, voire de véritables tensions, dont la Cour constitutionnelle fut saisie. La sentence de la Cour, prononcée le 12 avril 1989, fut que, contrairement à certaines interprétations répandues en particulier dans les milieux catholiques, on ne pouvait pas admettre que ceux qui ne faisaient pas usage (*i non avvalentisi*) de l'opportunité de recevoir l'enseignement catholique étaient obligés de suivre une autre discipline scolaire¹⁷.

Dans son arrêt, la Cour fut par ailleurs amenée à souligner que, dans plusieurs articles de la Constitution, on pouvait facilement trouver, en filigrane, le principe de laïcité, qu'elle n'hésitait pas à présenter comme « principe suprême », et donc tendanciellement non modifiable. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que l'organe constitutionnel définissait l'attitude laïque de l'État

17 Suite à la révision du Concordat de 1984, en vertu de laquelle l'enseignement de la religion catholique ne devait être dispensé qu'à ceux qui en avaient fait la demande, le problème s'est posé de ceux qui ne voulaient pas bénéficier de cette option. Il convient de rappeler que, lors des discussions antérieures à la révision de ces accords, certains avaient suggéré d'adopter la solution d'une alternative obligatoire entre l'enseignement de la religion catholique et un enseignement historico-critique de la religion confié à des enseignants dépendant de l'État. Mais cette proposition avait rencontré l'opposition tant de l'Église que des milieux laïques (Cf. P. Scoppola, *La « nuova cristianità » perduta*, Rome, Studium, 2008, p. 213 et suiv.). Au moment de l'application du nouveau système concordataire, cependant, l'accent fut mis sur le danger, pendant que ceux qui l'avaient accepté suivaient l'enseignement catholique, de voir les autres se trouver scolairement inoccupés. Dans cette perspective, le 16 janvier 1986, la Chambre des représentants adopta une résolution engageant le gouvernement à préciser la nature et les modalités des activités culturelles et éducatives offertes par l'école pour les réfractaires à l'enseignement catholique, résolution à laquelle le ministère de l'Éducation répondit en publiant plusieurs circulaires visant à satisfaire cette recommandation. Mais, à ce stade, certains parents, opposés à ce que leurs enfants profitent de l'enseignement catholique mais aussi à ce qu'une activité alternative leur soit imposée, firent recours, ouvrant ainsi un contentieux qui prit de l'ampleur et parvint devant le tribunal administratif du Latium et le Conseil d'État. La question fut portée devant la Cour constitutionnelle qui, le 12 avril 1989, émit une sentence importante (Corte Costituzionale, Sentenza 12 aprile 1989, n° 203) laquelle, affirmant le caractère laïc de l'État prévu par la constitution républicaine, reconnut aux *non avvalentisi* le droit de ne pas suivre d'éventuels enseignements alternatifs. Sur le sens de la décision de la Cour constitutionnelle, cf. De Giorgi, *Laicità europea*, op. cit., p. 172.

selon des catégories non séparatistes. En effet, non seulement la sentence de la Cour excluait les postulats idéologiques et abstraits d'extériorité, hostilité, ou confessionnalité de l'État-individu, ou de ses groupes dirigeants, par rapport à la religion ou à un credo particulier, mais elle soulignait aussi la disponibilité des institutions publiques à se mettre au service de la conscience civile et religieuse des citoyens, dans le respect du pluralisme culturel et religieux. Ainsi, si d'un côté on s'opposait à la vision concevant la laïcité dans le sens de la plus totale indifférence de l'État à l'égard de la vie sociale, de l'autre côté on mettait en évidence, de manière non équivoque, que l'intégration ne pouvait pas se réaliser sous le signe de la discrimination envers une ou plusieurs conceptions du monde et de la vie, mais qu'elle était appelée à respecter et à valoriser toutes les instances présentes dans la société. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'État italien a successivement passé une série d'accords avec les différentes confessions religieuses actuellement présentes dans son territoire.

Cette perspective intégrationniste a aussi imprégné la politique scolaire, comme l'atteste le contenu de deux lois relativement récentes : la loi n° 59 du 15 mars 1997 et la loi n° 62 du 10 mars 2000. La première, qui vise à mettre en application la réforme de l'administration publique, indique, à l'article 21, les critères fondamentaux sur la base desquels chaque établissement scolaire peut acquérir la personnalité juridique et jouir de l'autonomie financière, organisationnelle et pédagogique ; la deuxième, qui pose les dispositions générales de la parité scolaire et du droit aux études et à l'instruction, prévoit un système scolaire public national auquel pourraient participer aussi bien les écoles autonomes d'État que les écoles paritaires¹⁸. Mais il faut considérer aussi la tendance à la décentralisation administrative qui, en particulier à la suite des corrections introduites par le récent referendum à l'article 117 de la Constitution, voit les régions assumer un rôle actif, non seulement dans le domaine de l'assistance aux étudiants, mais aussi dans le domaine de l'instruc-

18 Pour l'évolution du débat depuis la Constituante jusqu'à la loi du 10 mars 2000 (n° 62), cf. A. Ferrari, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato*, op. cit., p. 281 et suiv. Comme on l'imagine facilement, dans les milieux laïcs et de la gauche, la récente loi sur la parité scolaire a soulevé des réserves et des critiques : à ce sujet, voir R. Fornaca, *La politica scolastica della Chiesa dal Risorgimento al dibattito contemporaneo*, Rome, Carocci, 2000, p. 163 et suiv. ; et G. Ricuperati, « Per un nuovo concetto di pubblico nella scuola italiana », in M. Sangalli (dir.), *Chiesa e scuola. Percorsi di storia dell'educazione*, Sienne, Cantagalli, 2000, p. 253 et suiv.

tion¹⁹. Comme on le constate, la direction qui se dessine est celle d'une organisation scolaire en train de s'ouvrir à la société et au territoire et de déléguer à la périphérie un certain nombre de compétences décisionnaires centrales.

Toutefois, ce processus n'est pas exempt de problèmes et de difficultés. À l'instar de presque tous les pays de l'Europe occidentale, la péninsule connaît un phénomène croissant d'immigration qui contribue à faire évoluer la société italienne vers le multiculturalisme et la pluralité religieuse. Il n'est donc pas étonnant que les salles de classe soient désormais fréquentées par une population assez variée sur le plan des convictions et des styles de vie. Cela pourrait offrir une occasion pour tous de mieux se connaître et de collaborer à renforcer la vie en commun; mais on sait que, dans l'ensemble, les réponses apportées à cette donnée nouvelle ne vont pas dans cette direction. En effet, de part et d'autre, on trouve des gens qui, pour réagir contre le multiculturalisme et les tensions qu'il peut provoquer, n'hésitent pas à revendiquer des écoles fondées sur les identités religieuses, culturelles et même régionales les plus rigides. Face à ces perspectives, qui tendent à exaspérer les divisions et les particularismes, on commence à se demander si, au moment même où on évolue vers une idée de laïcité respectueuse du pluralisme et vers le projet d'un État pleinement intégré avec la société et valorisant les pouvoirs locaux, il n'est pas urgent que l'école, dans son ensemble, cherche à alimenter, dans les générations nouvelles, un « patriotisme constitutionnel » qui permettrait aux citoyens de découvrir et d'approfondir les raisons de leur vivre ensemble.

Luciano PAZZAGLIA

Université catholique du Sacré-Cœur, Milan

luciano.pazzaglia@unicatt.it

19 Au début de mars 2001, la majorité de centre-gauche a réussi à lancer, à une courte majorité, une réforme constitutionnelle visant à modifier l'article 117 de la Constitution dans un sens favorable à un certain fédéralisme. Cette réforme a été confirmée par référendum le 7 octobre 2001. Selon les modifications proposées, et finalement acceptées à travers la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, n° 3, le nouvel article 117 prévoit que l'État a compétence « exclusive » en termes de réglementation générale de l'enseignement, alors que l'État et les régions « concourent » à la mise au point de la législation dans le domaine de l'éducation, mais sans préjudice de l'autonomie des établissements d'enseignement, qui est régie par l'État, et à l'exclusion des questions relatives à l'enseignement et la formation professionnels, qui restent du domaine de compétence des régions.