

Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra vecchia e nuova normativa

di Alberto Pesci

La recente conversione in legge (n.186 del 18/7/2003) del DdL governativo n.2480 sull'immissione in ruolo degli insegnanti di religione Cattolica non ha mancato di suscitare polemiche e contestazioni sia da parte dell'opposizione che di alcune forze sindacali e lascia supporre che l'annoso problema dello status giuridico di questa categoria di lavoratori si sia concluso solo temporaneamente. Da una parte si afferma che lo stato ha finalmente assolto il compito che si era assunto 17 anni fa quando, al momento della stipula dell'Intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione e Conferenza Episcopale Italiana (Legge n.751/1985) si era impegnato a dotare gli insegnanti di religione cattolica di uno statuto giuridico appropriato (liquidando quello precedente che risaliva al 1930). Dall'altra si evidenziano invece le contraddizioni di ordine sia giuridico che costituzionale e le implicazioni di carattere sindacale conseguenti ad una collocazione in ruolo subordinata al possesso dell'idoneità attribuita dall'ordinario diocesano.

Prima di approfondire il contenuto della legge, è opportuno gettare uno sguardo sul sistema giuridico che inquadrava in precedenza gli insegnanti di religione¹.

La condizione dell'Insegnante di Religione (=IDR) fino ad oggi dipendeva in gran parte dalla natura dell'Insegnamento di Religione Cattolica (=IRC) quale era stata delineata dal Concordato del 1929, che si preoccupava di definire con precisione più le caratteristiche del docente che quelle dell'insegnamento. Attraverso il controllo sull'insegnante, infatti, si esercitava il controllo dell'autorità ecclesiastica sull'insegnamento: i docenti di religione dovevano essere *approvati dall'autorità ecclesiastica* se sacerdoti o religiosi, o *muniti di un certificato di idoneità* se laici, e la revoca di questo certificato avrebbe privato immediatamente l'insegnante della capacità di insegnare.

Con la revisione del Concordato la situazione non era sostanzialmente cambiata, ma aveva acquistato una veste diversa che, in qualche misura, ne modificava il senso. L'art. 9.2 dell'Accordo non faceva parola dell'IDR, e solo nel Protocollo addizionale si diceva che egli doveva essere riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica e nominato, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica. Scompariva poi la distinzione tra laici ed ecclesiastici e il caso di revoca dell'idoneità rimaneva solo implicitamente espresso.

¹ Si farà qui anche riferimento ad una dettagliata analisi dell'esistente (e dello stesso disegno di legge) apparsa qualche anno fa sulle pagine di questa rivista : A. GIANNI, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica, n.2, agosto 1998, p.48.

La novità più rilevante del sistema neoconcordatario consisteva tuttavia nell'individuazione dei profili di qualificazione professionale degli IDR. Nel regime precedente non erano infatti richiesti particolari titoli di studio, lauree o diplomi e l'unico titolo di qualificazione era il certificato di idoneità rilasciato dal vescovo che un parere del Consiglio di Stato del 1958 aveva riconosciuto equivalente all'abilitazione all'insegnamento posseduta dagli altri docenti. Con l'Intesa sono stati invece definiti i titoli di studio che ogni IDR deve esibire per poter accedere all'insegnamento e che dunque devono ritenersi preliminari all'idoneità. Il possesso di questi titoli è divenuto obbligatorio a partire dall'anno scolastico 1990-1991; in loro assenza la nomina può avvenire solo per supplenza (ed il servizio così prestato non può essere riconosciuto ai fini della ricostruzione di carriera²).

Si aggiunga poi che la legge dello Stato n.341/90 prevede una formazione universitaria per tutti gli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado ; tale legge ha cominciato a produrre i suoi effetti di recente con i primi diplomati della Scuola di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario e con i primi laureati in Scienze della Formazione Primaria.

Nonostante la revisione concordataria, lo stato giuridico per tutti gli insegnanti di religione è rimasto quello regolato dalla legge 5/6/1930 n.824, basata sul Concordato del 1929. Il TU del 1994 ha confermato quel quadro giuridico, attribuendo loro *lo status* di *incaricati annuali*. I successivi contratti collettivi di lavoro hanno pertanto inquadrato questa tipologia di insegnanti tra il personale docente con contratto di lavoro *a tempo determinato*, pur riconoscendo loro il diritto alla conferma del contratto *qualora permangano le condizioni ed i requisiti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge*³ ed equiparandoli al personale docente con contratto di lavoro a tempo indeterminato in materia di ferie, permessi, assenze e aspettative, qualora siano in servizio con orario completo e da più di quattro anni⁴.

Dall'intero quadro normativo tuttora vigente può oggi derivare la distinzione tra insegnanti di religione *stabilizzati* e *non stabilizzati*, determinata dal possesso congiunto di due requisiti (anzianità superiore a quattro anni e incarico ad orario completo). Gli IDR stabilizzati godono di fatto di un trattamento equiparato a quello del personale di ruolo: l'equiparazione è praticamente totale da un punto di vista economico, mentre manca qualche aspetto dal punto di vista giuridico. L'assenza di un vero e proprio ruolo ordinario costringe, infatti, a continue interpretazioni per valutare l'applicabilità di ogni istituto giuridico espressamente previsto per il solo personale con contratto a tempo indeterminato. Gli IDR non stabilizzati hanno invece il normale *status* del personale con contratto a tempo determinato e possono solo aspirare a passare nelle categoria più garantita, una volta raggiunta l'anzianità prescritta e ottenuto l'incarico a orario completo⁵.

Mentre i doveri degli IDR sono sostanzialmente gli stessi degli altri docenti, i diritti non sono identici, a causa del loro stato giuridico di personale non di ruolo. In rapida sintesi, si può ricordare che a loro non sono riconosciuti i seguenti diritti:

- comandi e utilizzazioni;

² CCMM 43/92 e 2/01. Per un approfondimento della normativa che inquadra l'insegnante di religione si veda SERGIO CICALTELLI, *Prontuario giuridico*, Morcelliana, 2001.

³ Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro 1995, art. 47, c. 6).

⁴ CCNL '95 art. 25, c. 1 e CCNL '99, art. 49, lettera h.

⁵ SERGIO CICALTELLI, *op. cit.*, pag 86.

- completamento d'orario in caso di soprannumerarietà;
- mobilità;
- passaggi di cattedra o di ruolo;
- carriere superiori;
- riconoscimento del servizio in alcuni concorsi;
- diritto allo studio (150 ore);
- elettorato passivo nelle Rappresentanze Sindacali Unitarie.

Gli ultimi due diritti hanno tuttavia un riconoscimento più controverso.

In passato si è avuto un lungo contenzioso circa il riconoscimento del servizio prestato in qualità di insegnante di religione ai fini del diritto alla riserva di posti nei concorsi a cattedra indetti ai sensi della legge 270/82. Dopo una sanatoria limitata alla prima applicazione della norma⁶, si è consolidato il rifiuto di tale riconoscimento nei loro confronti, fino all'esplicita esclusione, disposta dall'OM 153/99 che, con l'art. 2, comma 4, ha negato qualsiasi validità al servizio prestato nell'IRC o nelle attività didattiche ad esso alternative, ai fini dell'accesso all'ultima sessione riservata di abilitazione.

D'altra parte, se si considera la composizione degli insegnanti di religione nella Scuola Media Inferiore e Superiore si intuisce la ricaduta sociale del problema che si sta trattando. Dall'analisi della loro distribuzione, infatti, appare sempre più estesa la presenza di laici (l'ultimo anno sono arrivati a superare i tre casi su quattro)⁷ che va in larga misura ascritta all'espansione della componente femminile degli insegnanti laici che ormai appare maggioritaria (51,9%)⁸.

Ma il contesto in cui si inserisce la recente approvazione della legge n.186 sullo status giuridico degli IDR non sarebbe completo senza considerare lo sfondo costituito dalle riforme che in questi anni stanno interessando il sistema scolastico italiano.

In maniera schematica si possono ricordare quelle seguenti, avviate o compiute nel corso della seconda metà degli anni '90⁹:

- abolizione degli esami di riparazione e introduzione dei debiti formativi;
- definizione dello Statuto delle studentesse e degli studenti;
- attenzione allo studio della contemporaneità e del Novecento in particolare;
- ricerca di saperi essenziali per la scuola di domani;
- riforma degli esami di Stato;

⁶ Legge 246/88.

⁷ Sono laici il 76,2% del corpo docente, contro il 74,7% del 97/98, il 72,3% del 96/97 ed il 66% del 95/96.

⁸ Gli spazi occupati dai laici derivano sostanzialmente da un disimpegno della componente costituita dai sacerdoti, ridottasi negli ultimi anni dal 25,9% del '95/96 al 23,1% del 96/97, al 20,6% del 97/98 e al 19,6% del 1998/99⁸. Anche la presenza dei religiosi segue un andamento simile, seppure su livelli più modesti che peraltro segnalano il dimezzamento del loro impegno numerico in ambito scolastico nel breve volgere di pochi anni (2,2% nel 95/96, 1,3% nel 96/97, 1,4% nel 97/98 e 1,1% nel 98/99).

⁹ A. GIANNI, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica, n. 2, Il Mulino, Bologna agosto 1998, p.96

- introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- istituzione di un Sistema Nazionale di Valutazione;
- elevamento dell'obbligo scolastico e formativo;
- riordino dei cicli scolastici;
- adozione di nuove procedure di formazione e selezione dei docenti;
- progetto di nuovo ordinamento universitario.

Il testo della legge n.186 presenta, in estrema sintesi, alcuni tratti salienti:

- è prevista l'istituzione di due ruoli regionali articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi; il primo comprende i docenti di religione cattolica nella scuola materna ed elementare, il secondo i docenti della scuola secondaria.
- L'accesso al ruolo, previsto per il 70% della consistenza complessiva degli organici di tale insegnamento, avviene sempre tramite un concorso, così come per tutti gli altri docenti, ma con qualche specificità che tiene conto delle particolari caratteristiche dell'insegnamento delle Religione Cattolica. In prima applicazione è previsto un concorso riservato ai docenti che abbiano insegnato per almeno quattro anni la religione cattolica nelle scuole statali.
- La legge prevede inoltre la mobilità per la stessa materia degli insegnanti di Religione Cattolica tra un ciclo e l'altro di scuola e verso gli altri insegnamenti, se ne possiedono i requisiti, nel caso in cui sia revocata l'idoneità all'insegnamento della Religione Cattolica da parte dell'ordinario diocesano.

Gli elementi definiti per via concordataria che incidono sulla figura dell>IDR, l'idoneità, la nomina, la qualificazione professionale sono rimasti inalterati:

Per quanto riguarda il controllo esercitato dall'autorità ecclesiastica sull'insegnante tramite l'*idoneità*¹⁰, questa viene menzionata dalla legge n.186 già nell'*art.1* che istituisce due distinti ruoli regionali. In secondo luogo, se ne fa oggetto di un apposito comma nell'*art.3.4* che disciplina il reclutamento a mezzo di concorso, al quale non possono accedere insegnanti che ne siano privi; in terzo luogo, il possesso dell'idoneità viene ribadito nelle disposizioni che regolamentano la risoluzione del rapporto di lavoro (*art. 3.9*) e la mobilità degli IDR che richiedano lo spostamento da un ciclo all'altro (*4.1*) e tra scuole di diverse sedi diocesane (*art.4.2*).

La *nomina*, come prevede il Protocollo Addizionale del 1985, va fatta d'intesa tra autorità scolastica ed ecclesiastica¹¹; ciò determina necessariamente degli effetti sugli esiti delle procedure concorsuali che non possono dar seguito all'assegnazione dei posti senza quell'intesa.

Sotto questo profilo si deve valutare sia la disposizione dell'*art.2,1.2.3* del testo che affida all'autorità scolastica la determinazione delle dotazioni organiche degli insegnanti di religione, nonché quella dell'*art. 2,3* ove si prevede che queste corrispondano *al 70% dei posti funzionanti nel territorio di pertinenza di ciascuna diocesi*. Comunque, la procedura dell'Intesa in materia di assunzione di questi insegnanti appare salvaguardata dalle disposizioni che riguardano l'assunzione sia nel caso di contratto a tempo indeterminato (*art. 3.8*), sia nel

¹⁰ Protocollo Addizionale, punto 5. a; Intesa MPI-CEI, art. 2.d. Si tratta della più efficace modalità concreta con cui viene garantita, sul piano giuridico, la conformità dell'IRC alla dottrina della Chiesa, cardine dell'ordinamento concordatario in materia di istruzione religiosa.

¹¹ Protocollo Addizionale, punto 5. a; Intesa MPI-CEI, art. 2.5.

caso di contratto a tempo determinato (art. 3.10), ambedue disposte dal Dirigente Regionale sulla base di intesa con l'ordinario. L'intesa MPI-CEI, infatti, prevede esplicitamente che i nominativi degli insegnanti siano indicati dall'Ordinario e che tale incombenza rappresenti la premessa e cioè la condizione dell'intesa MPI-CEI circa la nomina che va raggiunta in seguito¹².

Per quanto riguarda la *qualifica professionale*, se l'Ordinario diocesano rilasciasse l'idoneità ad un insegnante privo dei titoli di qualificazione previsti, in seguito all'Intesa dell'85, questi non potrebbe essere assegnato ad alcuna scuola, neanche in accordo con l'autorità scolastica. Tale rilievo concordatario è registrato anche dal presente testo di legge quando indica i titoli richiesti per partecipare ai concorsi previsti per l'accesso all'insegnamento (art. 3.3). Nell'articolo in questione si dichiara che *i titoli di qualificazione professionale per partecipare ai concorsi sono quelli stabiliti al punto 4 dell'Intesa di cui all'art.1 comma 1.*

In proposito va osservato che da una parte il programma d'esame dei concorsi «a regime», all'art. 3.4, esclude dall'*accertamento sulla preparazione culturale generale* i «*contenuti specifici dell'insegnamento*» e quindi i contenuti della dottrina cattolica; dall'altra, il successivo art. 5,1.2 esclude che i candidati al primo concorso riservato agli insegnanti in servizio con anzianità continuativa non inferiore a 4 anni e con orario non inferiore alla metà di quello d'obbligo possano essere esaminati su quei titoli, limitando il programma d'esame alla conoscenza dell'*ordinamento scolastico e degli orientamenti didattici e pedagogici*. Tale diversità di previsione è motivata da ragioni di transitorietà che impongono di considerare la condizione degli insegnanti in servizio da tempo diversamente da quella di insegnanti che accedono per la prima volta alla professione.

La stabilità della figura professionale dell'insegnante di religione caratterizza lo stato giuridico nel senso che l'insegnante continua a dipendere dall'amministrazione della Pubblica Istruzione anche se viene meno il suo specifico incarico; tale stabilità è presa in considerazione esplicitamente dal testo di legge sia nel caso di revoca dell'idoneità sia in quella di esubero che riguardi esclusivamente docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato¹³ (mentre in altri disegni di legge si richiedeva anche un'anzianità di dieci o quindici anni di servizio).

Su questo punto si sono concentrate le critiche più aspre da parte delle forze di opposizione. Anche il sindacato della CGIL si è espresso molto negativamente rimarcando che lo Stato si assume l'onere di ricollocare, sulla base del titolo di studio, questo personale, equiparandolo, con l'estensione del concetto di sovrannumero, ad un docente di qualsiasi altra materia di insegnamento entrato in ruolo con un pubblico concorso¹⁴.

Il «mercato del lavoro» risulta così alterato due volte: la prima con un'immissione in ruolo garantita da un requisito speciale.

La seconda, con la mobilità professionale o con una ricollocazione in un altro insegnamento, dopo un provvedimento, la revoca, che costituisce di fatto un licenziamento, con gravissimo

¹² Intesa MPI-CEI, art 2.5, cpv. 2.

¹³ Art.4.3: *L'IdR con contratto di lavoro a tempo indeterminato al quale sia stata revocata l'idoneità ovvero che si trovi in situazione di esubero a seguito di contrazione dei posti di insegnamento può usufruire della mobilità professionale nel comparto del personale della scuola, con le modalità previste dalle disposizioni in vigore e subordinatamente al possesso dei requisiti prescritti per l'insegnamento richiesto ed ha altresì titolo a partecipare alle procedure di diversa utilizzazione e di mobilità collettiva previste dal DL n.165/2001.*

¹⁴ Vedi il testo della lettera trasmessa dalla CGIL scuola a firma di Enrico Panini ai membri della VII Commissione Permanente del Senato della Repubblica

pregiudizio per altri insegnanti di ruolo, o aspiranti tali, ai quali verrebbe sottratta una disponibilità. Oltretutto in una fase di contrazione complessiva dei posti d'insegnamento disponibili.

La recente approvazione della Legge in questione ha fornito gli IDR italiani di una tutela indubbiamente superiore a quella di altri loro colleghi europei come quelli del Belgio o della Spagna con i quali tuttora condividono la precarietà del posto di lavoro legata alla possibile revoca dell'idoneità nel caso in cui venisse meno il rapporto di fiducia e comunione che lega l'insegnante al suo Vescovo.

Che non fosse facile tutelare i diritti di questa categoria di lavoratori nel presente contesto giuridico già lo si sapeva. Lo scenario italiano ed europeo richiedono d'altra parte che sia data priorità ai contenuti e alla formazione dei docenti in virtù della presenza di un pluralismo religioso sempre più accentuato. Appare necessario per le stesse comunità confessionali consolidare scientificamente l'insegnamento religioso attraverso il rapporto interconfessionale, ma soprattutto attraverso l'interazione con le università statali, all'interno delle quali restituire cittadinanza alle religioni o valorizzarle laddove fossero già presenti, rendendo compatibile il nuovo con quanto già esiste *per poi affidare* – come sostiene G.B. Varnier - *la formazione dei docenti all'Università e riservare alla confessione religiosa l'idoneità all'insegnamento. Si tratta di rovesciare la situazione esistente senza giungere a ritorni al passato*¹⁵.

Il sistema attuale dell'educazione religiosa, in gran parte dei Paesi europei, appare intrinsecamente debole se, dallo stesso Consiglio d'Europa, provengono delle indicazioni innovative orientate ad iscrivere un corso d'istruzione religiosa non confessionale nei programmi scolastici. Il rischio è che tali indicazioni non vengano prese sul serio, che siano considerate irrealizzabili.

In questa prospettiva e nell'ottica dell'interazione tra comunità ecclesiali e università, la proposta formulata da G.B. Varnier si propone come molto interessante, almeno in una prima fase, in quanto ipotizza un corso di Laurea in Scienze Religiose con una prospettiva professionale destinata agli insegnanti di religione, i quali poi necessiterebbero di un successivo gradimento confessionale. Basata su di un'opzione culturale, questa proposta si rivolgerebbe ad un'utenza più ampia al fine di rispondere all'esigenza di una conoscenza specifica e non generica del fattore religioso. La proposta di Varnier, formulata per il contesto italiano, risulta appetibile in altri Paesi europei, compreso il Belgio dove si è in presenza già da tempo di corsi e istituti universitari per lo studio delle religioni¹⁶. In rapporto al Belgio, però, dove è previsto l'insegnamento dei cosiddetti *cours philosophiques*, cioè di una delle religioni riconosciute¹⁷ o, in alternativa, della morale non confessionale, la situazione in Italia è

¹⁵ G. B. VARNIER, *L'insegnamento delle scienze religiose in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1, 2001, Il Mulino, Bologna, p.153.

¹⁶ A cominciare dalla stessa U.L.B. in cui proprio H. Hasquin è stato Rettore e Presidente dell'*Institut d'Etudes des Religions et de la Laïcité*,

¹⁷ Anche se il diritto belga presuppone una teorica uguaglianza tra tutte le confessioni religiose, alcune di queste hanno ottenuto un riconoscimento giuridico per legge o per effetto di una legge: sono sei a possedere lo status di religioni riconosciute e precisamente la religione cattolica, quella protestante, quella anglicana e quella israelita in virtù della legge 4/3/1870; quella islamica con la legge 19/7/1974 che modifica la precedente; quella ortodossa con la legge 17/4/1985, ulteriore modifica della legge del 1870. Una sintesi delle relazioni tra Chiesa e Stato si trova in TORFS, R., *Stato e Chiesa in Belgio*, in ROBBERS, G., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1996, p.13-36; VAN HAGENDOREN G., ALLEN A., *The Constitutional Relationship between Church and State*, in ALLEN A., *Treaties on Belgian Constitutional Law*, Deventer/Boston, Kluwer, 1992, p. 265-268.

comunque più grave, non solo perché la presenza della religione nella scuola pubblica è di fatto limitata alla sola Chiesa Cattolica, ma anche per il fatto che non esiste alcuno spazio universitario statale per lo studio scientifico del fenomeno religioso, con qualche lodevole eccezione quali, ad esempio l'Istituto di Scienze Religiose della Libera Università degli Studi di Urbino, l'*Istituto Erick Peterson* dell'Università di Torino, il Dipartimento di Studi Storico-Religiosi dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", solo per citarne alcuni.

Trovare la soluzione a questi problemi non vuol dire mettere in pericolo la laicità dello Stato, la cui scuola fa accedere in sé tutte le forme di pluralismo sociale: lo Stato laico non impone ai propri cittadini una religione, ma non può essere assente di fronte ad una domanda dei cittadini che richiedono l'insegnamento della religione come forma specifica di cultura.