

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3538

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SBARBATI, SARTORI, MAZZETTO, SAONARA, MEO ZILIO, PAGINGINI, AYALA, MASI, MIRONE, UGOLINI, DELLA ROSA, BRUGGER, POZZA TASCA, GORI, BORDON

Norme sullo stato giuridico e sul reclutamento degli insegnanti di religione cattolica

Presentata il 7 dicembre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'intesa stipulata nel 1985 tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (CEI) per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche si fa esplicito riferimento all'intento dello Stato di dare « una nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione ». Dieci anni dopo, la presente proposta di legge si propone di dare attuazione a quell'impegno, permettendo finalmente di superare la condizione di precarietà in cui versano i docenti di religione cattolica (taluni di essi con oltre 20 anni di anzianità), che prestano servizio nelle scuole pubbliche.

In passato, nei confronti dell'insegnamento della religione cattolica ha pesato

anche il pregiudizio di alcuni gruppi parlamentari, che temevano una possibile strumentalizzazione finalizzata al consolidamento del consenso elettorale della democrazia cristiana. Le profonde trasformazioni politiche degli ultimi anni giustificano pienamente un atteggiamento più aperto e obiettivo nei riguardi di tale questione. Salvo una posizione perfettamente legittima di contestazione del Concordato ed, in particolare, per quanto riguarda la scelta di consentire l'insegnamento della religione nella scuola pubblica [vedi *L'insegnamento della religione nella scuola*, I dibattiti alla Camera e al Senato nella X legislatura (agosto 1987-maggio 1989), 1989, pp. VIII-652] crediamo oggi superati ed ingiustificati eventuali atteggiamenti

giamenti di preconcetta ostilità nei riguardi dell'ultima frangia di precariato ancora sussistente nell'ambito scolastico, quando da tempo nella scuola si è proceduto a dare una sistemazione definitiva a tutto un precariato progressivo.

La revisione del Concordato del 1929, con l'accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, firmato a Roma il 18 febbraio 1984 e ratificato ai sensi della legge 25 marzo 1985, n. 121, ha trasformato l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali da « fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica » in una disciplina inserita « nel quadro delle finalità della scuola », motivata storicamente e culturalmente. L'articolo 9, numero 2, stabilisce infatti che: « La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado ».

L'intesa successiva del 14 dicembre 1985 fra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751) all'articolo 2, al punto 2.5, afferma che: « L'insegnamento della religione cattolica è impartito da insegnanti in possesso di idoneità riconosciuta dall'ordinario diocesano e da esso non revocata, nominati, d'intesa con l'ordinario diocesano, dalle competenti autorità scolastiche ai sensi della normativa statale. Ai fini del raggiungimento dell'intesa per la nomina dei singoli docenti l'ordinario diocesano, ricevuta comunicazione dall'autorità scolastica delle esigenze anche orarie relative all'insegnamento in ciascun circolo o istituto, propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei titoli di qualificazione professionale (...) ». Mentre al punto 2.7 ribadisce che: « Gli insegnanti incaricati di religione cattolica fanno parte della componente docente negli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti ma partecipano alle valutazioni

periodiche e finali solo per gli alunni che si sono avvalsi dell'insegnamento della religione cattolica, fermo quanto previsto dalla normativa statale in ordine al profitto e alla valutazione per tale insegnamento (...) ».

Fin dall'inizio si è avvertita la necessità di dare a tale insegnamento una più compiuta « istituzionalizzazione ».

I primi dieci anni di applicazione del nuovo regime per l'insegnamento della religione cattolica hanno visto confermato l'interesse verso di esso da parte di un numero cospicuo di alunni e famiglie. Gli studenti che si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica costituiscono più del 90 per cento dei frequentanti la scuola italiana (oltre il 94 per cento nel 1994-1995).

Attualmente gli insegnanti di religione cattolica ammontano ad oltre 25.000 tra i vari ordini e gradi scolastici, di cui la maggior parte laici (2 su 3, il 66,4 per cento). Nella scuola secondaria di I e II grado circa i due terzi sono oggi costituiti da laici; nella scuola primaria i laici sono più del 90 per cento. Decine di migliaia di famiglie, perciò, trovano nell'insegnamento della religione cattolica la fonte primaria di reddito.

I contratti di lavoro del personale della scuola hanno gradualmente equiparato il trattamento economico degli insegnanti di religione cattolica a quello dei docenti di ruolo. Con l'ultimo contratto si è realizzata anche l'equiparazione giuridica in materia di ferie, permessi ed assenze, assicurando la tutela della salute.

Si propone, pertanto, per l'insegnamento della religione cattolica un ruolo ordinario, riconoscendogli integralmente lo stato giuridico dei docenti di ruolo (oggi personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato).

Il regime innovato con l'accordo del 1984 e con l'intesa del 1985 (e successiva modifica del giugno 1990) non considera in modo diretto il rapporto esistente tra l'insegnante di religione e l'organizzazione della scuola pubblica. Del resto, sia l'impegno dello Stato sia la successiva dichiarazione di disponibilità da parte della Chiesa

a « consolidare la presenza del docente nella scuola », attribuendo carattere di permanenza all'idoneità (in tal senso è la dichiarazione della CEI contenuta nel documento *Insegnare religione cattolica oggi*, numero 21), consentono di individuare elementi di giudizio idonei a collocare l'insegnante di religione in una posizione non emarginata rispetto al sistema organizzativo delle discipline insegnate. Anche se sulla scorta di una attività interpretativa della giurisprudenza si è affermato che, proprio con riferimento alla sfera organizzativa della scuola, la posizione dell'insegnante di religione deve considerarsi « ai margini » per l'esigenza di « rispetto dell'Accordo internazionale con la Chiesa cattolica che ha interesse al mantenimento di una posizione particolare di tali docenti ». Di conseguenza si è sostenuto che il docente di religione « non appartiene ai ruoli dei docenti statali né è destinato a transitare in essi », anche in conseguenza della « necessità di prevedere una particolare procedura di reclutamento » e un controllo dell'autorità ecclesiastica sulla materia dell'insegnamento (vedi, in particolare, la sentenza del Consiglio di Stato, n. 598 del 6 agosto 1992).

Ora la condizione di precarietà dell'insegnante di religione — al quale è attribuito un incarico di insegnamento, caratterizzato dall'interinalità causata dall'assenza di un titolare stabile — (vedi Consiglio di Stato, II, parere n. 878 del 1991), discende dal fatto che l'assunzione ed il mantenimento in servizio provengono dal giudizio discrezionale di un'autorità diversa da quella scolastica. Ma è evidente che le decisioni richiamate non tengono sufficientemente in considerazione il mutato sistema di relazioni introdotto con il nuovo accordo e, pur rilevando la difficoltà di adattare un impianto legislativo orientato dal Concordato del 1929 (come è la legge n. 824 del 1930) ad un sistema giuridico moderno, non si può omettere di considerare i cambiamenti prodotti dal nuovo sistema. La peculiarità dell'insegnamento (assicurato e opzionabile), il suo riferimento necessario al quadro delle finalità della scuola, l'equiparazione funzionale

dell'insegnante nella docenza, la separazione delle competenze (tra Stato e Chiesa), il mutato regime della idoneità e della nomina, i nuovi criteri di valutazione dei profili professionali, il cambiamento della disciplina della revoca, la conclamata competenza-impegno unilaterale nell'approntare lo stato giuridico costituiscono le principali modifiche in materia.

Alla luce del nuovo quadro concordatario gli insegnanti di religione cattolica continuano a mantenere il trattamento giuridico, legato ancora al vecchio Concordato del 1929, costretti per tutta la loro vita lavorativa ad una forma di precariato che non ha eguali nell'ambito del pubblico impiego, attraverso lo strumento giuridico dell'incarico annuale o della supplenza.

Sotto questo profilo, l'impegno di « dare una nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione » deve necessariamente partire non solo dalla disciplina pattiziamente concordata, ma contestualmente deve collocarsi nel quadro delle riforme di sistema che l'ordinamento italiano ha autonomamente realizzato nello specifico comparto di lavoro e di organizzazione della scuola. In questo senso il principio della separazione delle competenze acquista una necessaria connotazione di dinamicità e di maggiore aderenza alle esigenze generali del Paese.

Ogni intervento in materia di stato giuridico dell'insegnante di religione deve prioritariamente determinare il contenuto in « riferimento alla garanzia costituzionale del valore (o dei valori) della persona umana » (Corasaniti). La volontà dello Stato italiano di provvedere alla disciplina dello stato giuridico risponde, quindi, alla necessità di attuare prima di tutto il principio costituzionale della salvaguardia del lavoro come dignità e della dignità del lavoratore, individuando strumenti idonei a garantire l'esercizio dei diritti per una categoria di cittadini, per i quali non trova ancora compimento la legittima aspettativa a costruire la posizione di lavoro in termini di *status* professionale (o comunque di « posizione soggettiva » riassuntiva « di una particolare condizione sociale e

giuridica » autonomamente « rilevante e produttiva di effetti giuridici »).

È opportuno rammentare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 203 del 18 maggio 1989, ha ribadito le seguenti questioni:

a) la dichiarata legittimità costituzionale dell'articolo 9 del Protocollo addizionale del Concordato;

b) la pari dignità culturale e formativa dell'insegnamento della religione cattolica, rispetto ad ogni altra disciplina scolastica;

c) la collocazione dell'insegnamento della religione acattolica, anche oraria, nella scuola, secondo criteri comuni alle altre discipline e il suo inserimento nel progetto educativo della scuola, nella programmazione didattica e curriculare;

d) la conseguente posizione giuridica del docente di religione cattolica che, essendo insegnante di una disciplina scolastica a tutti gli effetti, « obbligatoria » per chi se ne avvale, deve essere messo in grado di svolgere il suo servizio alla pari degli altri docenti.

A differenza di altre proposte di legge sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica (AC 238, XII, Poli Bortone; AC 737, XII, Sigona ed altri; AC 897, XII, Zen ed altri), la presente proposta di legge — nel rispetto della normativa concordataria — prevede un concorso di abilitazione per esami e titoli indetto con decreto del Ministro della pubblica istruzione per coloro che siano già stati riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, siano in possesso dei titoli di qualificazione professionali richiesti dalla legge e abbiano un'anzianità di servizio pari a due anni. Si intende così realizzare la massima analogia possibile con il modello cosiddetto del « doppio canale ». Il reclutamento dei docenti di religione cattolica avverrebbe, dunque, con modalità assimilabili a quelle previste per i docenti delle altre discipline.

Circa la proposta di legge AC 3013, XII, Moioli Viganò ed altri — che pur prevede un concorso per esami e titoli per i docenti

di religione cattolica — si sottolinea come non sia affatto chiara la successiva procedura di assunzione dei docenti di religione abilitati tramite il concorso stesso: si potrebbero infatti avere assunzioni senza la possibilità di assegnazione di incarichi o, contro la normativa concordataria, si verrebbero a imporre le proposte di nomina all'Ordinario competente per territorio.

La citata intesa del 1985, all'articolo 2, punto 2.5, prescrive che: « (...) l'ordinario diocesano, ricevuta comunicazione dall'autorità scolastica delle esigenze anche orarie relative all'insegnamento in ciascun circolo o istituto, propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei titoli di qualificazione professionale ». Per questa ragione la presente proposta di legge prevede che la proposta di nomina (che spetta comunque alla competente autorità ecclesiastica, come stabilito dall'intesa) sia presentata ai provveditori agli studi, i quali prima di addivenire alla nomina per cattedra o posti-orario dovranno verificare la presenza dei requisiti necessari, stabiliti per legge, e il superamento di « un apposito concorso per abilitazione ».

Quindi, la presente proposta di legge rispetta pienamente la normativa neoconcordataria: in particolare sia per quanto concerne il riconoscimento di « idoneità » dei candidati all'insegnamento della religione cattolica, sia per quanto attiene l'eventuale revoca, che lo Stato verrebbe a riconoscere come una delle cause di decadenza dall'impiego.

L'articolo 1 prevede che nelle scuole medie e superiori, per coprire l'80 per cento delle esigenze di insegnamento della religione cattolica, siano istituite cattedre con un massimo di quindici classi affidate.

L'articolo 2 stabilisce che il provveditore agli studi è l'autorità scolastica competente a cui si fa riferimento nella nuova normativa neoconcordataria.

L'articolo 3 fissa i requisiti necessari per il conferimento delle cattedre e dei posti-orario: aver superato un apposito concorso per abilitazione ed essere in possesso di idoneità riconosciuta ai sensi dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e

la CEI (decreto del Presidente della Repubblica n. 751 del 1985). Viene inoltre istituita l'apposita classe di concorso.

L'articolo 4 stabilisce i requisiti necessari per la partecipazione al concorso per abilitazione:

a) possesso dei titoli di qualificazione professionale per l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica;

b) aver prestato servizio effettivo come incaricati negli istituti e scuole di ogni ordine e grado per almeno due anni senza demerito.

L'articolo 5 dispone che agli insegnanti di religione nominati su cattedra o posti-orario si applica il trattamento economico e lo stato giuridico del personale di ruolo.

L'articolo 6 prevede l'istituzione del ruolo nazionale degli ispettori ministeriali per il settore disciplinare della religione cattolica.

L'articolo 7 stabilisce che ai trasferimenti, alle assegnazioni provvisorie e alle riammissioni in servizio si provvede mediante intesa tra il provveditore agli studi e l'ordinario diocesano competente per territorio.

L'articolo 8 disciplina la perdita dell'idoneità e le sue conseguenze giuridiche.

L'articolo 9 dispone che per le esigenze cui non si provvede con il conferimento di cattedre o posti-orario, o in caso di vacanza delle cattedre o posti-orario, si provvede mediante conferimento di incarichi annuali — anche a tempo parziale — da parte del provveditore agli studi di intesa con l'autorità ecclesiastica competente.

Gli articoli 10, 11 e 12 riguardano le « regioni di confine », secondo la dicitura concordataria, l'abrogazione della legge n. 824 del 1930 e l'entrata in vigore della legge.

Il presente provvedimento non reca, tra l'altro, ulteriore oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato, proponendosi sostanzialmente la sistemazione giuridica di personale già effettivamente in servizio e regolarmente retribuito.

La presente proposta di legge intende sostanzialmente favorire il completamento di un percorso normativo già *in itinere*, con il conferimento definitivo della dignità formativa che spetta all'insegnamento della religione cattolica, anche attraverso l'inserimento del personale docente della disciplina nel contesto generale dello stato giuridico degli altri docenti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione di cattedre e posti-orario per l'insegnamento della religione cattolica).

1. Nelle scuole secondarie di I e II grado, per coprire l'80 per cento delle esigenze di insegnamento della religione cattolica, sono istituite apposite cattedre che prevedono un massimo di quindici classi affidate.

2. Nelle scuole elementari e nelle scuole materne, ove non si provveda alle attività educative o di insegnamento della religione cattolica con l'insegnante titolare di classe, limitatamente all'80 per cento delle esigenze, sono stabiliti posti-orario con trattamento di cattedra con l'affidamento, nella scuola elementare, di moduli fino a un massimo di undici classi, e, nella scuola materna, di quindici sezioni.

ART. 2.

(Autorità scolastica competente).

1. Il provveditore agli studi è l'autorità scolastica competente per la nomina degli insegnanti di religione, ai sensi del numero 5, lettera a) del protocollo addizionale dell'accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, ratificato ai sensi della legge 25 marzo 1985, n. 121, e dell'articolo 2, punto 2.5, dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, di seguito denominata « intesa », resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751.

ART. 3.

(Conferimento delle cattedre e dei posti-orario).

1. Per il conferimento delle cattedre e dei posti-orario, di cui all'articolo 1, mediante nomina effettuata di intesa tra il provveditore agli studi e l'ordinario diocesano competente per territorio, ai sensi dell'articolo 2, gli insegnanti devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) aver superato un apposito concorso di abilitazione indetto con bando emanato dal Ministro della pubblica istruzione;

b) essere in possesso di idoneità riconosciuta, per l'ordine ed il grado scolastico relativi, dall'ordinario diocesano competente per territorio, come stabilito dall'articolo 2, punto 2.5, dell'intesa resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sono istituiti la classe di concorso ed i rispettivi ruoli per l'insegnamento della religione cattolica nella scuola materna, elementare e secondaria di I e II grado.

ART. 4.

(Requisiti di partecipazione al concorso di abilitazione).

1. Possono partecipare al concorso di abilitazione per la classe di concorso di religione cattolica, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), i candidati che:

a) sono in possesso di uno dei titoli di qualificazione professionale per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, previsti all'articolo 4, punti 4.3 e 4.4, dell'intesa resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751, rilasciati dalle facoltà e dagli istituti abilitati, e comunicati dalla Conferenza episcopale italiana al Ministero

della pubblica istruzione ai sensi del medesimo articolo 4, punto 4.5, della citata intesa;

b) hanno prestato servizio effettivo di *insegnamento della religione cattolica* come incaricati negli istituti e scuole di ogni ordine e grado per almeno due anni senza demerito, considerando cumulabili sia i servizi prestati nella scuola materna ed elementare sia i servizi prestati nelle scuole e negli istituti di istruzione secondaria.

ART. 5.

(Trattamento economico e stato giuridico).

1. Gli insegnanti di religione ai quali sono stati conferiti le cattedre od i posti-orario, di cui all'articolo 3 della presente legge, godono, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, del trattamento economico e dello stato giuridico del personale docente di ruolo.

ART. 6.

(Ispettori ministeriali).

1. Per l'esercizio delle funzioni ispettive di cui all'articolo 397 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, nella scuola secondaria di I e II grado è istituito il ruolo nazionale per il settore disciplinare della religione cattolica.

2. I candidati al ruolo del personale ispettivo di cui al comma 1, devono essere in possesso di idoneità non revocata all'insegnamento della religione cattolica nella scuola superiore ed avere un'anzianità complessiva di servizio di ruolo o come incaricati di religione cattolica, ai sensi dell'articolo 9, di almeno nove anni.

3. Per l'accesso al ruolo del personale ispettivo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla parte III,

titolo I, capo II, sezione IV, del citato testo unico, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

ART. 7.

(Trasferimenti, assegnazioni provvisorie e riammissioni in servizio).

1. Ai trasferimenti, alle assegnazioni provvisorie e alle riammissioni in servizio degli insegnanti di religione cattolica si provvede mediante intesa tra il provveditore agli studi e l'ordinario diocesano competente per territorio.

ART. 8.

(Revoca dell'idoneità).

1. In caso di decadenza dall'impiego si applicano le disposizioni di cui all'articolo 111 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, nonché la perdita dell'idoneità a seguito di revoca da parte dell'ordinario diocesano che l'ha riconosciuta.

2. La revoca dell'idoneità, di cui al comma 1, deve avere carattere definitivo ed essere stata regolarmente notificata alla parte interessata ed al provveditore agli studi competente per territorio.

ART. 9.

(Incarichi annuali).

1. Per le esigenze di insegnamento cui non si provvede con il conferimento di cattedre o di posti-orario, ovvero in caso di vacanza delle cattedre o dei posti-orario, si provvede mediante il conferimento di incarichi annuali, anche a tempo parziale, da parte del provveditore agli studi, di intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio.

ART. 10.

(Regioni di confine).

1. La presente legge si applica anche ai docenti di religione cattolica delle regioni di confine ove essa non risulti in contrasto con le rispettive normative regionali.

ART. 11.

(Abrogazioni).

1. La legge 5 giugno 1930, n. 824, è abrogata.

ART. 12.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.