

UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Lo status giuridico dell'insegnante di religione cattolica
tra vecchia e nuova normativa

Il Candidato
Giuseppe Di Rosolini

Il Relatore
Prof. Pierluigi Consorti

A.A. 2013 / 2014

Indice

INTRODUZIONE	3
---------------------------	---

Capitolo primo

L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLA SCUOLA ITALIANA

1.1 Riflessioni sull'Insegnamento della Religione Cattolica	7
1.2 Evoluzione storica dell'Irc	10
1.4 Le Intese del 1985 e del 1990.....	22
1.5 L'Intesa del 2012	29

Capitolo secondo

CURRICOLARITA' DELL'INSEGNANTE E DELL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA

2.1 Il diritto di avvalersi o no dell'Irc e l'ora alternativa.	34
2.2 La collocazione dell'ora di religione	43
2.3 Il ruolo dell'Idr nella valutazione e nello scrutinio finale.....	46
2.4 L'Irc e il credito scolastico.....	51
2.5 La valutazione delle attività alternative	54

Capitolo terzo

LA LEGGE SULLO STATUS GIURIDICO DELL'INSEGNANTE DI RELIGIONE

3.1 La legge 186/2003 e gli Idr di Ruolo.....	57
3.2 Gli Idr non di ruolo	63
3.3 L'insegnante di classe	65

Capitolo quarto

LO STATUS GIURIDICO DELL'INSEGNANTE DI RELIGIONE

4.1 L'idoneità	67
4.2 La nomina	76
4.3 La revoca dell'idoneità	81
4.4 La Mobilità	89
4.5 Gli Idr in esubero	94

BIBLIOGRAFIA.....	97
--------------------------	-----------

INTRODUZIONE

Il presente lavoro nasce dall'esigenza di offrire un ulteriore, contributo sul tema dell'insegnamento della religione cattolica (Irc) nella scuola pubblica statale.

L'insegnamento della religione cattolica in Italia, è regolato su base concordataria dal comune intervento di due autorità distinte, quella ecclesiastica e quella scolastica. Ciò è stato oggetto di ampio dibattito, suscitando polemiche e riflessioni sul come far coesistere gli interessi del mondo ecclesiastico con l'evoluzione che oggi investe l'ordinamento scolastico.

È indubbio che l'Irc nella scuola costituisce una peculiarità nel sistema educativo italiano, così come peculiare è la posizione dei suoi docenti, strettamente connessa alle particolari caratteristiche della materia da essi insegnata. Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica (Idr), infatti, è condizionato in maniera determinante dalla natura dei contenuti dell'insegnamento svolto. La natura stessa dell'insegnamento giustifica un aspetto fondamentale, *in primis*, nelle questioni concernenti i docenti, ovvero, oltre all'esigenza di distinzione, il necessario concorso di collaborazione tra autorità ecclesiastica e poteri civili. L'esigenza di una *sana cooperatio*, si fonda anche sulla funzione dell'Idr la cui presenza nella scuola pubblica, come ricordato da Benedetto XVI¹ “lungi dal costituire un'interferenza o una limitazione della libertà”, rappresenta anzi “un valido esempio di quello spirito positivo di laicità che

¹ Discorso ai partecipanti all'incontro degli insegnanti di religione cattolica, 25 aprile 2009.

permette di promuovere una convivenza civile costruttiva, fondata sul rispetto reciproco e sul dialogo leale”. Tale concezione “positiva” della laicità trova singolare corrispondenza con quanto stabilito da una importante pronuncia della Corte Costituzionale italiana², proprio in materia di insegnamento della religione. Per la Corte, il “principio supremo” di laicità non implica “indifferenza” dei pubblici poteri nei confronti del fenomeno religioso, ma “garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”.

L’approvazione della legge³ che definisce il nuovo status giuridico degli Idr equiparandoli agli insegnanti di “ruolo” delle altre materie curriculari, costituisce una tappa importante nel cammino di definizione dello stesso insegnamento della religione cattolica stabilito dagli Accordi di revisione del Concordato Lateranense del 1984⁴. Una tappa dovuta, attesa da tanti anni, preceduta e seguita da inevitabili polemiche legate proprio alla definizione dell’Irc neoconcordatario. Di fatto l’ingresso degli Idr nei ruoli dello Stato, anche se caratterizzato da elementi propri quali l’idoneità, la revoca della stessa, la nomina d’intesa e la mobilità, dà forza alla prospettiva scolastica dell’Irc che è, in buona sostanza, quella definita e legittimata dagli Accordi del 1984. Però non si può evitare di riconoscere che restano margini di ambiguità e problemi non risolti, i quali hanno alimentato e alimentano in questi anni gli attacchi all’Irc

² Corte Costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203.

³ Legge 18 luglio 2003, n. 186, in materia di *"Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2003.

⁴ Tale Accordo è stato recepito dallo Stato Italiano con la Legge 25 marzo 1985, n. 121, pubblicata nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 85, del 10 aprile 1985.

da parte di quanti continuano a ritenerlo una “catechesi scolastica”, un sostanziale privilegio della Chiesa cattolica in Italia.

Tra questi due poli, Irc scolastico e curricolare da una parte, catechesi nella scuola dall'altra, si muove questo contributo, cercando di mostrare con riferimento alle vicende storiche e al dibattito che le ha accompagnate, come la logica del Nuovo Concordato⁵ autorizzi a sostenere il primo polo e definisca l'Irc, per usare un'espressione dei Vescovi, nella Nota del maggio 1991⁶, come “servizio educativo a favore delle nuove generazioni”, contributo alla crescita globale della persona, per tutti e nella scuola di tutti, le cui finalità l'Irc concorre in modo originale e specifico.

Anche per questo l'insegnante di religione cattolica è un docente come tutti gli altri, a tutti gli effetti un professionista della scuola, il nuovo status giuridico lo conferma. L'istituzione di un ruolo significa che il personale appartiene ad un organico stabilmente previsto per il funzionamento della scuola, se l'Irc è un insegnamento assicurato, occorre altrettanto assicurarsi i suoi insegnanti; simmetricamente se gli Idr sono di ruolo, vuol dire che l'Irc è curricolare.

Accanto a questa certezza, vi è però il dato oggettivo di un proliferare di contenziosi civili e amministrativi relativamente allo status giuridico del docente di religione, una disciplina che è stata progressivamente regolata dal susseguirsi di istruzioni amministrative, interventi del potere giudiziario oltre che da

⁵ Il termine Nuovo Concordato si riferisce giuridicamente all'Accordo di Villa Madama che apportò modificazioni al Concordato Lateranense del 11 febbraio 1929, tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede.

⁶ Nota Pastorale della CEI, 19 maggio 1991, “Insegnare religione cattolica oggi”.

parziali aggiustamenti di natura contrattuale. Tutto questo, anche alla luce della nuova Intesa CEI – Miur sottoscritta nel 2012, ci obbliga ad auspicare nuovamente un, quanto più rapido, intervento del legislatore.

Capitolo primo

L'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA NELLA SCUOLA ITALIANA

1.1 Riflessioni sull'Insegnamento della Religione Cattolica

L'Insegnamento della religione cattolica costituisce un importante e complesso capitolo della legislazione scolastica e statale, in quanto raccoglie istanze educative, istituzionali e giuridiche di vario genere e in continua evoluzione. Competenze statali ed ecclesiastiche, ordinamento civile e canonico, esigenze scolastiche e pastorali si combinano secondo linee di intervento sempre nuove, che danno vita a profili di rilevanza giuridica.

L'Irc può concorrere al raggiungimento delle finalità generali della scuola favorendo lo sviluppo dell'alunno nella dimensione della sua sensibilità e cultura religiosa, utilizzando metodologie proprie della scuola. Così l'Irc non si presenta come un corpo estraneo o qualcosa di aggiuntivo rispetto al sistema scolastico, ma si inserisce armoniosamente nel contesto della vita della scuola, rispettandone e valorizzandone le finalità e i metodi propri.

L'Irc è una vera e propria disciplina scolastica dotata come tale di propri docenti, programmi e libri di testo.

Scegliere di avvalersi dell'Irc, significa esser interessato e impegnato a misurarsi con la proposta religiosa, che ha grande valore per lo sviluppo della persona, per la comprensione della

storia e delle tradizioni del nostro Paese⁷. Nello specifico l'Irc non tratta la storia delle religioni, ma la conoscenza di una religione in particolare nella sua rilevanza storica e culturale nel nostro Stato.

A scuola, l'ora di religione non equivale ad un'ora di catechismo, ma si svolgono programmi stabiliti in conformità agli obiettivi della scuola e proposti secondo le metodologie proprie dei diversi ordini e gradi.

Si tratta di un insegnamento svolto dallo Stato, ma assicurato dalla Chiesa.

Una disciplina che non viene imposta ma proposta, volta a far apprendere il patrimonio dogmatico, liturgico, canonico della chiesa cattolica, con respiro culturale e metodo scientifico. Un insegnamento “di” e non “sulla” religione, volto a vivificare il confronto con la globalità della dottrina trasmessa dalla scuola, perché solo così si può rispondere alla ragione educativa che lo motiva.

Fin dai tempi immediatamente successivi alla sottoscrizione degli Accordi, nel mondo cattolico si è avuto al riguardo una discussione sulla caratterizzazione dell'Irc dalla quale scaturirono tre proposte: una prima tesi è figlia di chi concepiva l'insegnamento della religione cattolica come un'azione catechistica, che aiutasse il fedele ad approfondire la sua adesione al cristianesimo. È facile obiettare come tale visione non fosse congruente con le finalità della scuola e con la legittima ambizione della Chiesa di riuscire ad interessare all'Irc anche studenti non cattolici. Altri proponevano un corso che, pur

⁷ La Legge 25 Marzo 1985, n. 121, art. 9.2 afferma che lo Stato Italiano riconosce il valore della cultura religiosa e che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano.

continuando a muoversi come educazione alla fede, doveva assumere i caratteri della programmazione e le istanze di una corretta azione didattica. È evidente però che, restando l'Irc sbilanciato su finalità di tipo ecclesiale gli alunni che non avessero già compiuto una scelta di fede, difficilmente si sentirebbero invogliati a servirsene. Infine si fece strada una terza ipotesi: quella di chi, invocando l'art. 9 del Protocollo addizionale insisteva nel sottolineare che l'insegnamento concordatario andrebbe adeguato alle caratteristiche dell'istruzione scolastica; non solo per quello che questa implica sul piano delle modalità, ma anche dei fini che intende realizzare in fedeltà alla sua vocazione. I sostenitori di questa terza tesi vogliono sottolineare che l'Irc dovrebbe puntare ad ampliare l'orizzonte di conoscenze degli studenti sul cattolicesimo. Questo è forse l'unico tipo d'insegnamento confessionale che, tenuto conto della libertà dell'utenza di avvalersene o meno, potrebbe indurre una parte degli stessi indifferenti a seguirlo come occasione per completare gli studi nel quadro delle attività curricolari⁸.

L'Irc non è finalizzato dunque alla conversione o alla maturazione della personale esperienza di fede dello studente, quanto piuttosto al pieno sviluppo della personalità dell'alunno nella sua componente umana e civica, così come è sottolineato nel Concordato fra la Santa Sede e la Repubblica Italiana.

⁸ G. Dalla Torre, *La revisione del concordato*, Libreria editrice vaticana, 1985, pp. 137 – 140.

1.2 Evoluzione storica dell'Irc

L'Irc è giuridicamente presente nella scuola italiana in virtù del Concordato tra la Santa Sede e lo Stato Italiano. Tale accordo scaturisce dall'intenzione di entrambe le parti di assicurare la presenza della cultura religiosa nelle scuole pubbliche. Sia in regime di religione di Stato (durante il Regno d'Italia), sia nell'attuale regime di pluralismo religioso, lo Stato non ha assunto la gestione della cultura religiosa in maniera diretta, confidando nella collaborazione della Chiesa cattolica per raggiungere tale fine.

L'insegnamento della religione cattolica ha subito un'evoluzione storica frutto del raggiungimento di un concreto assetto delle relazioni tra Stato e Chiesa.

Il sistema scolastico italiano nasceva con un atto legislativo anteriore all'Unità nazionale, ovvero con l'estensione della legislazione piemontese all'intero territorio nazionale secondo i canoni indicati dalla legge n. 3725 del 13 novembre 1859, detta legge Casati, dal nome del conte Gabrio Casati, Ministro della Pubblica Istruzione del governo del generale La Marmora, che la fece elaborare in meno di quattro mesi (un record nella nostra storia). Destinata a rimanere per molti decenni la legge fondamentale in materia scolastica, tra le varie discipline introduceva anche l'insegnamento religioso, prevedendo nelle scuole elementari un'istruzione religiosa sulla base del "catechismo della diocesi" e della "storia sacra", questa era impartita dal maestro e controllata dal parroco davanti al quale ogni anno si doveva sostenere l'esame di religione, salvo che per gli allievi "dispensati", in forza della dichiarazione dei genitori di provvedere essi stessi direttamente. Per le scuole secondarie

era previsto, invece, un Irc impartito in orario di lezione da un “direttore spirituale”, un sacerdote, nominato dal ministro della Pubblica Istruzione, con l’esclusione anche qui di quanti chiedevano la dispensa⁹. Nelle scuole magistrali la religione e il conseguente esame erano obbligatori, in quanto questi istituti avrebbero dovuto abilitare i futuri maestri all’insegnamento, compreso quello religioso. Gli acattolici erano esclusi dall’iscrizione a tali istituti perché, divenuti docenti, non avrebbero potuto impartire l’insegnamento della religione cattolica¹⁰.

Tuttavia negli anni successivi, per un forte spirito anticlericale e laicista e per i difficili rapporti tra Stato e Chiesa, la politica del governo ostacolava e tentava di estromettere l’insegnamento religioso dalla scuola pubblica.

Una prima modifica alla legge Casati venne introdotta nel settembre 1870 con la circolare del Ministro della Pubblica Istruzione Cesare Correnti, che introdusse “l’obbligo di una esplicita domanda di partecipazione da parte dei genitori all’insegnamento della religione”, che viene in tal modo emarginato dal resto delle attività didattiche e reso facoltativo¹¹. Successive disposizioni regolamentari rendevano facoltativo l’Irc non solo per gli alunni ma anche per i Comuni, i quali dovevano garantirlo nei locali, nelle ore e nei giorni stabiliti e con gli insegnanti ritenuti idonei dal consiglio provinciale. Tuttavia, se il consiglio comunale fosse stato contrario

⁹ E. Butturini, *La religione a scuola dall’unità ad oggi*. Quiriniana Editrice, 1987, p. 11.

¹⁰ A. Famà, *L’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche: un lungo cammino*, 2004, p. 1 ([http://www. olir.it/areetematiche/69/documents/ Fama_Unlungocammino.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/69/documents/Fama_Unlungocammino.pdf)).

¹¹ E. Butturini, *La religione a scuola dall’unità ad oggi*, cit, p. 12.

all'insegnamento religioso, quest'ultimo sarebbe stato posto a carico dei richiedenti.

Già a partire dal 1870 il Ministro Coppino emanò programmi ed istruzioni per la scuola dell'obbligo: in essi l'insegnamento della religione non veniva menzionato, il che venne interpretato da alcuni come abolizione dello stesso. Il 15 luglio 1877 venne emanata la legge n.3961 (Legge Coppino), fondata sul riordino dell'istruzione elementare.

La legge abolisce l'insegnamento della religione come materia di studio dalle scuole secondarie, mantenendolo solo nelle scuole elementari per gli alunni le cui famiglie ne avessero fatto richiesta. Si passa così dal riconoscimento giuridico della materia religiosa a scuola (Legge Casati) al suo opposto (Legge Coppino) che afferma il principio della laicità dello Stato, intendendo quest'ultima come esclusione "tout court" dell'insegnamento della religione¹². Nel periodo liberale l'ordinamento italiano conobbe così la prima sperimentazione della facoltatività dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche¹³.

Successivamente, il regio decreto n. 150 del 6 febbraio 1908, stabilì che l'Irc fosse impartito nelle scuole elementari a cura dell'amministrazione comunale se la maggioranza del consiglio fosse stata favorevole, o che fosse a carico dei genitori in locali messi appositamente a disposizione. Ulteriore modifica si ebbe nel 1911 quando la legge n. 487 Daneo - Credaro, sancì il passaggio della gestione della scuola elementare dai comuni allo

¹² M. Tigano, *L'"assolutezza" del diritto all'istruzione religiosa*. Giuffrè, 2004, pp. 11 -12.

¹³ C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*. Il Mulino, 1998, pp. 291 - 292.

Stato, sottraendo il controllo dell'insegnamento della religione ai consigli comunali.

Un mutamento radicale di prospettiva si verificò con l'avvento del fascismo e della relativa riforma Gentile. Essa consisteva in una serie di regi decreti¹⁴ che ridefinivano con rigore l'intero assetto dell'istruzione in tutti i suoi aspetti, secondo una visione fortemente centralistica e autoritaria. La riforma scolastica, espressione del nuovo assetto socio-politico, reintrodusse l'obbligo dell'Irc nelle scuole elementari, sottolineando, nell'articolo 3 del regio decreto n. 2185 del 1 ottobre 1923 come "a fondamento e coronamento dell'istruzione elementare in ogni suo grado" dovesse essere "posto l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica". Tale insegnamento sarebbe stato impartito tramite insegnanti ritenuti idonei dall'autorità ecclesiastica competente, tranne per i non cattolici i quali potevano ottenere la relativa dispensa.

Con il Concordato lateranense firmato l'11 febbraio 1929, che all'articolo 36 riprendeva l'affermazione sull'insegnamento della religione cattolica quale "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica", quanto previsto dalla riforma Gentile viene esteso anche alle scuole medie e superiori, consentendo, tuttavia, in tutti i gradi d'istruzione la possibilità di esonero dell'insegnamento per quegli alunni i cui genitori all'inizio dell'anno scolastico ne avessero fatto richiesta. Col Concordato del 1929 la prospettiva dell'Irc è dunque quella di un rigido

¹⁴ R.D. 31 dicembre 1922, n. 1679; 16 luglio 1923, n. 1753; 6 maggio 1923, n. 1054; 30 settembre 1923, n. 2102 e 1° ottobre 1923, n. 2185.

insegnamento confessionale, una catechesi scolastica da impartirsi secondo la prospettiva educativa della chiesa cattolica.

La legge n. 824 del 5 giugno 1930, che dava attuazione al Concordato, è rimasta per molti anni il quadro di riferimento per l'insegnamento religioso nella scuola. Oltre a sancire l'obbligatorietà della materia in tutti gli ordini e gradi, salvo esonero richiesto per iscritto dal genitore (art. 2) e l'impossibilità per l'insegnante di mettere un voto ma solo una nota da inserire nella pagella scolastica (art. 4), l'articolo 5 di tale legge introduce la prima configurazione giuridica dell'insegnante di religione cattolica nella scuola statale. Incaricato annuale, riconosciuto idoneo dall'Ordinario diocesano e perciò stesso anche abilitato, scelto all'inizio di ogni anno scolastico mediante un accordo tra Capo d'Istituto e Autorità ecclesiastica ed equiparato agli altri docenti per quanto attiene a diritti e doveri. Nelle scuole elementari l'Irc viene impartito di regola dall'insegnante di classe, nelle scuole medie viene affidato a sacerdoti e religiosi e in via eccezionale a laici dichiarati idonei dall'Ordinario diocesano, per non più di 18 ore settimanali. L'idoneità degli insegnanti poteva comunque essere revocata durante l'anno scolastico, a testimonianza di un controllo perenne della Chiesa sulla scuola (art. 6).

È importante notare come nel regio decreto n. 289 del 29 Febbraio 1930 si prevedeva la possibilità per i non cattolici di ricevere il loro insegnamento religioso in locali appositamente adibiti dalla scuola. Così infatti recita l'articolo 23: “quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esserci adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione dello Stato possono ottenere che

sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei propri figli".

Con l'avvento della Repubblica e la conseguenziale introduzione della Costituzione l'assetto concordatario cominciava a mostrare qualche incongruenza, visto che cadeva il principio della religione di Stato ma si assorbivano ugualmente i Patti Lateranensi all'interno dell'ordinamento costituzionale. La normativa costituzionale e post-costituzionale, pur affermando la laicità dello Stato, confermava la normativa concordataria. Si afferma infatti nell'articolo 7 della Costituzione della Repubblica Italiana: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

Nel successivo ventennio, le profonde trasformazioni sociali, culturali, politiche e le esigenze poste dal Concilio Vaticano II obbligavano, intorno agli anni '70, a ripensare l'Irc nella scuola ed il ruolo chiamato a svolgere dai docenti di religione in un contesto concordatario decisamente superato.

Questi anni si caratterizzarono per ricerche, riflessioni e dibattiti, anche vivaci, che portano ad alcuni punti di convergenza: la necessità di un cambiamento dell'insegnamento della religione nella scuola di una società pluralistica e democratica, la distinzione tra insegnamento della religione scolastico e catechesi della comunità ecclesiale e la professionalità del docente di religione. Vengono quindi avanzate tre differenti proposte: a) l'abolizione della religione come disciplina nella scuola, per motivi strettamente di fede o

per antichi, mai sopiti, motivi anticlericali, b) la presenza della religione non confessionale e fuori della soluzione concordataria, un approccio educativo e culturale al fatto religioso gestito dallo Stato (si ipotizzava la realizzazione di un doppio binario : un insegnamento della religione culturale per tutti, e uno confessionale per chi lo desiderava); c) l'insegnamento della religione (e non sulla religione) confessionale nella scuola pubblica, con garanzia di libertà a tutti¹⁵. È quest'ultima la linea che si affermerà dopo gli accordi di revisione del Concordato che segnerà una svolta sostanziale e darà un'identità ben precisa alla religione nella scuola.

In questo contesto storico dalla spiccata indole riformatrice é nata nel 1981 la prima associazione professionale degli insegnanti di religione cattolica¹⁶, che già l'anno seguente si trasforma in associazione nazionale, ANIR (Associazione Nazionale Insegnanti di Religione) con sede a Roma. Questo evento segna una tappa fondamentale per il riconoscimento di un nuovo status giuridico degli insegnanti di religione, poiché ai due interlocutori istituzionali (Stato e Chiesa) se ne aggiunse un terzo, costituito appunto dagli stessi insegnanti. In tale fermento riformatorio, era oramai convinzione generale che la modifica del Concordato non poteva essere più rimandata.

La Costituzione Italiana, quindi, lasciò aperta la possibilità di una revisione del Concordato Lateranense visto che alcuni punti contrastavano con il nuovo assetto democratico. Dopo anni di trattative, proposte e discussioni si è posto rimedio a queste difficoltà con l'Accordo di revisione del Concordato lateranense,

¹⁵ A. Bollin, *L'insegnamento della Religione oggi*, Torino, Elledici, 1999, pp. 11-14.

¹⁶ ATVIR – Associazione Triveneta Insegnanti di Religione, costituita a Bassano del Grappa.

sottoscritto il 18 febbraio 1984 e recepito con legge n.121 del 25 marzo 1985. Questo non vuole presentarsi come un nuovo Concordato, ma semplicemente una revisione di quello antecedente che quindi continua ad essere il fondamento storico e giuridico di riferimento.

1.3 L'Accordo di revisione del Concordato lateranense

L'Intesa del 1985 scaturisce dall'Accordo di revisione del Concordato del 1929. Tale accordo è stato sottoscritto il 18 febbraio 1984 dal Card. Agostino Casaroli, rappresentante della Santa Sede, e da Bettino Craxi, rappresentante dello Stato italiano, con l'obiettivo di adeguare i rapporti tra Stato e Chiesa alla mutata situazione giuridico-istituzionale, ed è stato ratificato con la legge n. 121 del 25 marzo 1985.

L'Accordo del 1984 si presenta in termini molto più essenziali rispetto a quello del 1929. Al Concordato vero e proprio, che costituisce un trattato internazionale tra stati sovrani e fissa solo i principi generali delle materie di interesse bilaterale, è allegato un Protocollo addizionale cui è stato demandato il compito di precisare i passaggi relativi ad alcuni aspetti specifici.

Il Concordato si configura come un "accordo-quadro" di principi fondamentali che governano l'indipendenza dei rispettivi ordini dello Stato e della Chiesa, indicando gli specifici capisaldi costituzionali sui quali ricostruire il sistema dei loro rapporti con l'articolato rinvio ad ulteriori intese su specifiche questioni, da stipulare successivamente tra autorità statali ed ecclesiastiche competenti, tra cui quella relativa all'insegnamento della

religione cattolica nelle scuole e la qualificazione professionale degli insegnanti di religione.

La revisione concordataria è posta in continuità con la dottrina precedente del Concordato del 1929 ma, allo stesso tempo, è apparsa in discontinuità rispetto alla normativa del passato per quanto riguarda motivazioni ed identità di disciplina.

In continuità col passato, si prevede 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”.¹⁷

Una prima rilevante novità, spesso trascurata, può subito individuarsi nell'unificazione di tutto l'Irc. Mentre il Concordato del 1929 prevedeva delle differenze nell'insegnamento religioso tra la scuola primaria e la scuola secondaria, con l'Accordo si è uniformato il sistema individuando un unico modello di Irc dalla scuola dell'infanzia a quella secondaria di secondo grado.

Le modalità di applicazione riguardo all'Irc sono indicate nel Protocollo addizionale, che è parte integrante dell'accordo di revisione del 1984.

Dall'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984, Protocollo addizionale n. 5 (relativo all'art.9):

a) L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole indicate al n. 2 è impartito - in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni - da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica.

¹⁷ Legge 25 marzo 1985, n. 121, art. 9.2.

Nelle scuole materne ed elementari detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo.

b) Con successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la Conferenza Episcopale Italiana verranno determinati:

1) i programmi dell'insegnamento della religione cattolica per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche;

2) le modalità di organizzazione di tale insegnamento, anche in relazione alla collocazione nel quadro degli orari delle lezioni;

3) i criteri per la scelta dei libri di testo;

4) i profili della qualificazione professionale degli insegnanti.

c) Le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente nelle regioni di confine nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari.

Nel Protocollo addizionale all'art. 9 viene dato un diverso fondamento all'insegnamento rispetto a quello che veniva dato a quest'ultimo nel Concordato del 1929. Infatti al punto a) è previsto che l'insegnamento della religione cattolica sia impartito da insegnanti ritenuti idonei dall'autorità scolastica e nominati d'intesa con questa dall'autorità scolastica. Al punto b), poi, a caratterizzare l'autonomia di questo aspetto si demanda ad una intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la CEI la definizione della qualificazione professionale degli insegnanti. Nel Concordato del 1929 l'insegnamento era giustificato dal collegamento con il confessionismo sotteso alla formula gentiliana, secondo la quale l'insegnamento della dottrina cristiana nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica va considerata fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica, ora invece l'Irc ha trovato la sua ragione nel riconoscimento del valore della cultura religiosa e del fatto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo

italiano.

Tutto ciò, accanto all'affermazione che l'Irc dovrà essere garantito nell'ambito delle finalità della scuola, ha costituito la premessa dell'importanza autonoma assunta dalla qualificazione professionale degli insegnanti.¹⁸

L'Accordo di revisione ha preso in considerazione anche la sfera interiore della coscienza, stabilendo che l'accesso all'insegnamento della religione cattolica avvenga attraverso una scelta libera che ciascuno è chiamato a fare in merito.

Dunque, la novità più importante di tale nuovo Accordo sta nel fatto che l'Irc non è più un insegnamento obbligatorio e si riconosce ai genitori e agli studenti la libertà se avvalersene come stabilito dall'art. 9.

In particolare, l'Irc non è più un insegnamento obbligatorio ma “nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento”.¹⁹ Tale precisazione è stata motivata dalla volontà di tutelare la libertà di coscienza e la responsabilità educativa dei genitori, che sono valori riconosciuti dalla Costituzione²⁰ e dalla legislazione scolastica²¹.

È importante segnalare una duplice eccezione relativamente all'attuazione dell'Accordo di revisione, infatti l'Irc ha conservato la natura di insegnamento obbligatorio con

¹⁸ Cfr. R. Astorri, *I problemi relativi alla qualificazione professionale dei docenti di insegnamenti religiosi*, in «Il Diritto ecclesiastico», 2012, 1, pp. 16-17.

¹⁹ Legge 25 marzo 1985, n. 121, art. 9.2.; ved. anche V. Primerano, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, in «Rivista giuridica della scuola», 2004, pp. 111.

²⁰ Costituzione della Repubblica italiana, artt. 2, 3, 19, 21, 30 e 33.

²¹ DLgs 16 aprile 1995, n. 297, artt. 2 e 3; Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 21.9; Dpr 8 marzo 1999, n. 275, art.1.2; Legge 28 marzo 2003, n. 53, art. 1.

facoltà di esonero nelle sole provincie autonome di Trento e di Bolzano.²²

Secondo alcuni studiosi, l’inserimento dell’insegnamento della religione “nel quadro delle finalità della scuola” è legato ad un ripensamento della figura del relativo docente, che da questo momento tende ad allontanarsi da una concezione di tipo confessionista configurante per iniziare ad acquisire quei caratteri professionali, di preparazione culturale e di autonomia didattica, che sono patrimonio comune dell’intera classe docente all’interno della scuola, e che hanno il loro principale strumento di garanzia nella stabilità del rapporto di lavoro.²³

Sotto questo profilo, l’Accordo di revisione ha messo in evidenza l’inadeguatezza della vecchia normativa risalente alla legge n. 824 del 1930, che configurava tale insegnamento come oggetto di un “incarico” annuale affidato a “persone scelte all’inizio dell’anno scolastico del capo d’istituto, inteso l’Ordinario diocesano” e in particolare a “sacerdoti e religiosi approvati dall’autorità ecclesiastica” e solo “in via sussidiaria, a laici riconosciuti a questo fine idonei dall’Ordinario diocesano”.²⁴

Il contenuto di questo accordo ha suscitato delle forti reazioni sia da parte laica che da parte del consiglio della Federazione delle Chiese evangeliche in Italia (Fcei) e del consiglio dell’Unione delle comunità israelitiche. Le critiche hanno interessato in modo particolare la sistemazione delle ore

²² Dpr 15 luglio 1988, n. 405, art.21 e Dpr 10 febbraio 1983, n. 89, art.35.

²³ Cfr. P. Cavana, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione* (L. N. 186/2003), in «Diritto di famiglia e delle persone», 2005, 2, p. 1321.

²⁴ Cfr F. E. Adami, *Brevi note sullo status giuridico dell’insegnante di religione*, in «Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento», Padova, Cedam, 1987, pp. 79 e ss.

di insegnamento riservate alla religione nell'orario scolastico complessivo, la presenza dell'insegnante di religione nel consiglio di classe e della voce 'religione' nella pagella scolastica, nonché il fatto che la scelta di avvalersi o di non avvalersi dell'insegnamento religioso dovesse essere espressa all'inizio di ogni ciclo scolastico e avere effetto automatico per tutti gli anni successivi al primo. Problemi che, come vedremo successivamente, sono stati esaminati e oggetto di vari interventi sia del legislatore che da parte della Corte Costituzionale e dei Tribunali Amministrativi.

1.4 Le Intese del 1985 e del 1990

La riforma legislativa conseguente alla revisione del Concordato del 1984 può essere interpretata come la proposta di un "nuovo" insegnamento della religione cattolica che si pone, se pur in continuità con la vecchia "ora di religione", non più come catechesi scolastica ma come approccio culturale al fenomeno religioso. Le Intese del 1985 e del 1990 hanno riconosciuto l'Irc come una vera e propria materia scolastica pienamente inserita nell'ordinamento scolastico italiano; essendo disciplina scolastica anch'essa, alla pari delle altre materie, è dotata di docenti qualificati, di suoi programmi e di libri di testo propri, se pur soggetti all'approvazione d'intesa tra l'autorità scolastica competente e la Conferenza Episcopale Italiana.

Tali intese hanno inoltre fissato i "profili della qualificazione professionale degli insegnanti di religione", determinando i titoli richiesti per svolgere tale compito, e hanno ribadito quanto già affermato dall'Accordo di Villa Madama

riguardo la necessità del riconoscimento della relativa idoneità da parte dell'Ordinario diocesano competente territorialmente. La nomina di tali insegnanti deve dunque essere effettuata dall'autorità scolastica previo possesso da parte del docente del riconoscimento della suddetta idoneità rilasciata dalla competente autorità ecclesiastica locale.

Dopo la firma dell'Accordo di revisione si è arrivati il 14 dicembre 1985 alla sottoscrizione dell'Intesa fra il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana e il Ministro della Pubblica Istruzione della Repubblica Italiana. Il Ministero italiano della Pubblica Istruzione era rappresentato dalla democristiana Franca Falcucci, la CEI dal cardinale Ugo Poletti. L'Intesa del 14 dicembre 1985 è divenuta esecutiva il 16 dicembre 1985 con il DPR n. 751.

Nell'intesa del 1985 sono stati affrontati quattro punti:

- 1) Programmi dell'insegnamento della religione cattolica;
- 2) Modalità di organizzazione dell'insegnamento della religione cattolica;
- 3) Criteri per la scelta dei libri di testo;
- 4) Profili della qualificazione professionale degli insegnanti di religione.

Per quanto riguarda il primo punto, l'Intesa ha stabilito che i programmi “devono essere conformi alla dottrina della Chiesa e collocarsi nel quadro delle finalità della scuola” (1.1); inoltre, i programmi devono essere “adottati per ciascun ordine e grado di scuola con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione previa intesa con la Conferenza episcopale italiana” (1.2).

Quanto alla modalità di organizzazione dell'insegnamento

della religione cattolica, “nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, l'insegnamento della religione cattolica è organizzato attribuendo ad esso, nel quadro dell'orario settimanale, le ore di lezione previste dagli ordinamenti didattici attualmente in vigore, salvo successive intese.” (2.2). Il capo d'istituto, tenendo conto delle proposte del collegio docenti, deve provvedere alla sistemazione oraria delle lezioni di religione, distribuendo in modo equilibrato le diverse discipline nella giornata e nella settimana (2.2). Nelle scuole elementari e materne “sono organizzate specifiche e autonome attività di insegnamento della religione cattolica” (2.3 e 2.4); per quanto riguarda la durata, nelle scuole elementari sono dedicate due ore a settimana all'insegnamento della religione cattolica, nelle scuole materne sono previste 60 ore di insegnamento della religione da distribuire nell'anno scolastico (2.3 e 2.4). L'Intesa del 1985 ha attribuito agli insegnanti di religione cattolica gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti e, di conseguenza, gli insegnanti di religione hanno preso parte alle valutazioni periodiche e finali per gli alunni che hanno scelto di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica (2.7).

Al punto 3 l'Intesa afferma che i libri di testo di religione sono testi scolastici e, in quanto tali, sono sottoposti alla stessa disciplina prevista per gli altri libri di testo (3.1) e vengono proposti dall'insegnante di religione (3.3). Inoltre “i libri di testo per l'insegnamento della religione cattolica, per essere adottati nelle scuole, devono essere provvisti del nulla osta della Conferenza episcopale italiana e dell'approvazione dell'ordinario competente, che devono essere menzionati nel testo stesso” (3.2).

Per quanto riguarda la qualificazione professionale degli insegnanti di religione, essa viene disciplinata nei numeri 4.3 e 4.4 dell'intesa.

Il n. 4.3 ha stabilito che l'insegnante di religione nelle scuole secondarie di primo e secondo grado debba possedere almeno uno dei seguenti titoli: titolo accademico conferito da una facoltà approvata dalla Santa Sede, attestato di compimento del regolare corso di studi teologici in un seminario maggiore, diploma accademico di magistero in scienze religiose, rilasciato da un istituto superiore di scienze religiose approvato dalla Santa Sede, diploma di laurea valido nell'ordinamento italiano, unitamente a un diploma rilasciato da un istituto di scienze religiose.

Il n. 4.4. ha stabilito inoltre che l'insegnamento nella scuola materna ed elementare possa essere impartito, oltre che da un insegnante del circolo didattico riconosciuto idoneo dall'Ordinario diocesano, anche da: sacerdoti e diaconi o religiosi in possesso di qualificazione riconosciuta dalla CEI, da chi sia in possesso di diploma di scuola secondaria superiore e abbia conseguito almeno un diploma rilasciato da un istituto di scienze religiose riconosciuto dalla CEI. Tali titoli sono stati richiesti a partire dall'anno scolastico 1990-91 (4.6).²⁵

A tal riguardo, occorre sottolineare come l'intesa del 1985 completi l'iter avviato dall'Accordo di revisione del 1984, contribuendo a far acquisire ai docenti di religione dei caratteri

²⁵ Cfr. F. Margiotta Broglio, *Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale*, in «Rivista giuridica della scuola», 1963, 2, pp. 770 e ss; nonché G. Feliciani, *La nuova normativa dell'insegnamento di religione nelle scuole pubbliche*, in «Aggiornamenti sociali», 1986, 2, pp. 98 e ss.; M. Salazar, *Il sistema di tutela degli insegnanti di religione*, in «Rivista giuridica della scuola», 1998, 3, pp. 403 e ss.

professionali; inoltre, in base alla nuova disciplina, l'insegnamento della religione è affidato prevalentemente a docenti laici, forniti di titoli adeguati, talora in aggiunta allo stesso diploma di laurea, la cui acquisizione richiede un investimento umano pari a quello richiesto per l'acquisizione di altri titoli di studi superiori.²⁶

Come già accennato, agli insegnanti di religione non basta la qualificazione professionale ma risulta indispensabile l'idoneità certificata dall'Ordinario diocesano che può essere revocata. Perciò la nomina è effettuata dall'autorità scolastica, ma su proposta dell'Ordinario per le persone considerate idonee e in possesso dei titoli richiesti.

Inoltre, l'intesa del 1985 ha previsto la collaborazione tra il Ministro della Pubblica Istruzione e la CEI per l'aggiornamento professionale degli insegnanti dipendenti da tali enti (4.7).²⁷

L'intesa del 1985 è stata modificata il 13 giugno 1990 ed è divenuta esecutiva con il DPR 23 giugno 1990, n. 202. Le modifiche apportate dall'intesa del 1990 a quella del 1985 non sono molte. Una di esse ha riguardato il punto 2.4, relativo alla modalità di organizzazione dell'insegnamento della religione cattolica. Più precisamente, in riferimento all'Irc nelle scuole materne, è stata soppressa la frase "A tali attività sono assegnate complessivamente due ore nell'arco della settimana" ed è stata aggiunta la seguente frase: "Le suddette attività sono comprese nella programmazione educativa della scuola e organizzate secondo i criteri di flessibilità peculiari della scuola materna in

²⁶ A. Guazzarotti, *L'insostenibile precarietà dell'insegnante di religione: osservazione a Sent. 22 ottobre 1999 n. 390* in «Giurisprudenza Costituzionale», 1999, 5, pp. 3037-3039.

²⁷ V. Primerano, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, cit., p. 114.

unità didattiche da realizzare, anche con raggruppamenti di più ore in determinati periodi per un ammontare complessivo di sessanta ore nell'arco dell'anno scolastico”.

Al punto 2.6 dell'intesa del 1985 si affermava che “nelle scuole materne ed elementari, in conformità a quanto disposto dal n. 5. lettera a), secondo comma, del protocollo addizionale, l'insegnamento della religione cattolica, nell'ambito di ogni circolo didattico, può essere affidato dall'autorità scolastica, sentito l'ordinario diocesano, agli insegnanti disposti a svolgerlo”. L'intesa del 1990 ha modificato l'ultima parte di questa frase aggiungendo la dicitura “agli insegnanti di classe riconosciuti idonei e disposti a svolgerlo, i quali possono revocare la propria disponibilità primo dell'inizio dell'anno scolastico”. Inoltre, l'intesa del 1990, aggiunge il punto 2.6-bis in cui si afferma: “Il riconoscimento di idoneità all'insegnamento della religione cattolica ha effetto permanente salvo revoca da parte dell'ordinario diocesano”.

Al punto 2.7, l'intesa del 1990, oltre a ribadire quanto affermato dall'intesa del 1985, e cioè 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”, ha aggiunto che “nello scrutinio finale, nel caso in cui la normativa statale richieda una deliberazione da adottarsi a maggioranza, il voto espresso dall'insegnante di religione cattolica, se determinante, diviene un giudizio motivato iscritto a

verbale”.

Un’ultima modifica ha riguardato la parte relativa ai titoli di qualificazione professionale richiesti agli insegnanti di religione. Più precisamente tali titoli sono rimasti quelli indicati ai punti 4.3 e 4.4 della precedente intesa, i quali sono richiesti a partire dall’anno 1990-91, secondo quanto già affermato al punto 4.6 dell’intesa del 1985, ma “i docenti di religione cattolica in servizio nell’anno scolastico 1989-90, già in possesso del diploma rilasciato da un istituto di scienze religiose riconosciuto dalla Conferenza episcopale italiana, possono conseguire nelle sessioni dell’anno accademico 1989-90 il titolo prescritto”.

In sintesi, la novità più importante del sistema neoconcordatario consiste nell’individuazione dei profili di qualificazione professionale degli Idr. Infatti, prima era sufficiente la sola idoneità ecclesiastica che equivaleva all’abilitazione all’insegnamento posseduta dagli altri docenti. Le due intese hanno definito i titoli di studio che ogni Idr deve possedere per poter accedere all’insegnamento, e che devono ritenersi complementari all’idoneità.

Il possesso di questi titoli è divenuto obbligatorio a partire dall’anno scolastico 1990-1991.

Tuttavia né la revisione concordataria né le due intese hanno modificato di fatto lo status giuridico degli insegnanti di religione che è rimasto quello regolato dalla legge 5 giugno 1930 n.824, di attuazione del Concordato del 1929. Pertanto essi hanno mantenuto lo status di incaricati annuali e fanno parte del personale docente con contratto di lavoro a tempo determinato. Tutto ciò pur avendo ottenuto il diritto alla conferma del contratto qualora permangano le condizioni e i requisiti prescritti

dalla legge ²⁸ e pur essendo stati equiparati ai docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato in materia di ferie, permessi ed aspettative qualora siano in servizio con orario completo e da più di quattro anni.²⁹

1.5 L'Intesa del 2012

L'Intesa del 2012, riferendosi al tema della specializzazione richiesta ai docenti, è caratterizzata dallo stesso spirito innovativo della legge n. 186 del 2003, che disciplina lo status giuridico degli insegnanti di religione.³⁰

L'Intesa è stata firmata il 28 giugno 2012 dal Cardinale Bagnasco per la CEI e dal Ministro Profumo per il MIUR e intende perseguire due obiettivi: il primo “ridefinire il profilo di qualificazione professionale dei futuri insegnanti di religione cattolica, armonizzando il percorso formativo richiesto per l'insegnamento della religione cattolica con quanto previsto, oggi, per l'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado in Italia”; il secondo, “definire una nuova versione delle indicazioni per l'insegnamento della religione cattolica nel secondo ciclo, sulla base di rinnovati documenti che il MIUR ha elaborato in un quadro di riforme dell'intero sistema educativo di istruzione e formazione”.

In altre parole, l'Intesa del 2012 si propone di migliorare la qualificazione professionale e di aggiornare i profili degli insegnanti di religione, rendendoli conformi ai nuovi criteri per il

²⁸ CCNL 1995, art. 47.6.

²⁹ CCNL 1995, art. 25.1; CCNL 1999, art. 49, lettera h.

³⁰ S. Attollino, *La nuova qualificazione dei docenti di religione: note a margine del DPR n. 175 del 2012* in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 41, dicembre 2013, p. 8.

reclutamento degli insegnanti e alle novità degli ordinamenti accademici.³¹

L'Intesa MIUR-CEI del 28 giugno 2012, modifica quella del 1985 e si presenta come “nuova”, in quanto il testo è stato riscritto con cura eliminando il linguaggio scolastico del vecchio testo che ormai appariva superato e recependo le novità intervenute nel sistema scolastico nel corso dei 27 anni che separano i due eventi. Questo testo regolerà l'Irc per molti anni.

Già da qualche anno si era avvertita la necessità che i docenti di tutti gli ordini della scuola fossero in possesso di una laurea magistrale e la nuova Intesa si pone come una risposta a tale necessità. Inoltre, l'ordinamento accademico degli Istituti Superiori di Scienze Religiose (ISSR) è stato riformato secondo le esigenze poste dal cosiddetto processo di Bologna ed è stato necessario che l'Intesa abbia preso atto dei nuovi titoli di studio e dell'eliminazione di alcuni percorsi ormai inadeguati.³²

L'Intesa del 2012, oltre a compiere un aggiornamento tecnico e lessicale, ha realizzato delle modifiche nella parte quarta dedicata ai profili di qualificazione professionale degli insegnanti di religione. La prima novità consiste nel fatto che nelle scuole medie e superiori l'insegnamento può essere affidato a chi possieda un titolo accademico (baccalaureato, licenza o dottorato) in teologia o nelle altre discipline ecclesiastiche conferito da una Facoltà approvata dalla Santa Sede, a chi

³¹ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Dipartimento per l'Istruzione, *Circolare del 6 novembre 2012*. Nello stesso senso si esprime il Servizio nazionale per l'insegnamento della religione cattolica della Conferenza episcopale italiana: «L'intesa Cei-Miur del 28 giugno 2012 [...] si presenta a tutti gli effetti come “nuova”, in quanto il testo è stato riscritto avendo l'attenzione anche ad eliminare il linguaggio scolastico del vecchio testo che appariva ormai desueto»

³² R. Astorri, *I problemi relativi alla qualificazione professionale dei docenti di insegnamenti religiosi*, cit., p. 25.

possieda un attestato di compimento di regolari studi teologici in un seminario maggiore o a chi sia in possesso di una laurea magistrale in scienze religiose conseguita presso un istituto superiore di scienze religiose approvato dalla S. Sede. Quest'ultimo requisito sostituisce sia il diploma accademico di magistero in scienze religiose rilasciato da un istituto di Scienze religiose approvato dalla Santa Sede, di cui al punto 4.3. dell'Intesa del 1985, sia la laurea valida nell'ordinamento italiano, unita al diploma rilasciato da un istituto di scienze religiose riconosciuto dalla CEI, di cui al punto 4.3 del medesimo accordo.

Un'altra novità riguarda la formazione dei docenti di religione di scuola primaria e dell'infanzia. Essi, all'epoca dell'Intesa del 1985, dovevano possedere un diploma di scuola secondaria superiore; oggi, a seguito dell'Intesa del 2012, essi devono essere in possesso di uno dei titoli previsti per le scuole secondarie di primo e secondo grado, oppure, come già previsto nel 1995, essere sacerdoti, diaconi e religiosi in possesso di qualificazione riconosciuta dalla CEI o insegnanti della sezione o della classe in possesso di uno specifico master di secondo livello per l'insegnamento della religione cattolica approvato dalla CEI.³³

Come si può notare, vi è una tendenza a qualificare sempre di più gli insegnanti di religione cattolica, per inserire l'Irc “nel quadro delle finalità della scuola” ed equiparare la formazione dei docenti di religione a quella degli altri docenti.

Dall'analisi delle modifiche attuate emerge che la nuova intesa richiede per tutti i docenti di religione un titolo di studio

³³ *Ibidem.*

pari a quello dei loro colleghi, di norma una laurea magistrale in scienze religiose. Vi sono quattro eccezioni a questo principio: il baccalaureato in teologia conseguito presso una facoltà approvata dalla Santa Sede e l'attestato del compimento di un corso studi teologici in un seminario maggiore, per quanto riguarda l'insegnamento della religione nelle scuole medie e superiori; essere sacerdoti, diaconi o religiosi con qualificazione riconosciuta dalla CEI o aver conseguito un master di secondo livello approvato dalla CEI, per quanto riguarda l'Idr nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole primarie.³⁴

Occorre precisare che le modifiche introdotte dall'intesa nell'ambito della formazione e qualificazione non riguardano coloro che sono già in servizio, di ruolo e non di ruolo, i quali possono continuare ad insegnare senza aggiornare il titolo di studio posseduto. Per quanto riguarda coloro che non hanno mai insegnato, essi dovranno provvedere a conseguire il nuovo titolo durante il periodo transitorio previsto dall'Intesa, fino al 31 agosto 2017. Prima di questa data i docenti potranno ancora usare il vecchio titolo e rimanere nella scuola a condizione che abbiano prestato almeno un anno di servizio prima della messa a regime della nuova intesa 1 settembre 2017; in mancanza di questa condizione, i vecchi titoli dei docenti di religione non saranno più validi e dovranno essere conseguiti dagli Idr i nuovi titoli di studio.

I criteri con cui sono state realizzate le modifiche riguardo la formazione e qualificazione degli Idr nell'Intesa del 2012 sono: elevamento, unitarietà, specificità e gradualità. L'elevamento consiste nell'innalzamento del livello dei titoli di

³⁴ *Ivi*, p. 27.

studio dei docenti di religione in ogni ordine e grado di scuola. L'unitarietà consiste nella richiesta degli stessi titoli di studio agli Idr di qualsiasi ordine e grado di scuola, come accade per gli altri docenti. La specificità riguarda l'impegno a migliorare la preparazione degli Idr richiedendo loro dei titoli di studio esclusivamente di carattere religioso. La gradualità consiste nel fare in modo che il cambiamento normativo non sia immediato ma preveda un periodo di transizione nel corso del quali gli Idr hanno la possibilità di mettersi in regola e di acquisire i nuovi titoli³⁵.

Dunque, in continuità con la legge 186 del 2003, la nuova Intesa del 2012 apporta degli elementi di innovazione e migliora la condizione giuridica degli Idr tenendo conto, da una parte, del consolidato valore educativo della disciplina scolastica, e dall'altra parte del valore educativo dell'opera degli insegnanti, formati in centri accademici afferenti alla Chiesa e presenti nell'elenco trasmesso dalla CEI al Ministero competente; essa ha inoltre modificato i titoli di qualificazione professionale dei futuri docenti di religione, adeguandoli agli standard nazionali ed europei, avvicinando sempre di più l'insegnante di religione ai colleghi docenti di materie curriculari.

³⁵ S. Ciatelli, *Prontuario giuridico IRC*, Brescia, Editrice Queriniana, 2012, pp.107 – 109.

Capitolo secondo

CURRICOLARITA' DELL'INSEGNANTE E DELL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA

2.1 Il diritto di avvalersi o no dell'Irc e l'ora alternativa

L'Accordo di revisione del Concordato Lateranense firmato nel 1984 tra la CEI e lo Stato Italiano, ratificato con la legge n. 121 del 1985, ha ridefinito i reciproci rapporti su numerosi argomenti.

La proposizione di tale Accordo che qui ci interessa attenzionare è quella relativa alle questioni scolastiche, l'art. 9 afferma che “nel rispetto della libertà di coscienza o della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto dell'iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione”. È sempre opportuno quindi precisare che la scelta offerta a studenti e genitori è quella di “avvalersi” dell'insegnamento della religione oppure quella di “non avvalersi”, con tale Accordo l'IRC è divenuto un insegnamento opzionale che si può scegliere o non scegliere.

Con gli accordi madamensi tale insegnamento ha acquistato una duplice caratterizzazione: esso è diventato “soggettivamente facoltativo”, in quanto la sua frequenza è il risultato di una libera scelta dello studente e delle famiglie, ma “oggettivamente obbligatorio”, perché l'impegno dello Stato ad assicurarlo in tutte le scuole pubbliche lo rende parte costitutiva dell'offerta

didattica e del progetto formativo della scuola pubblica italiana.³⁶ Ciò viene ribadito anche dalla Corte Costituzionale.³⁷ “Lo Stato é obbligato, in forza dell'Accordo con la Santa Sede, ad assicurare l'insegnamento di religione cattolica. Per gli studenti e per le loro famiglie esso é facoltativo: solo l'esercizio del diritto di avvalersene crea l'obbligo scolastico di frequentarlo”.

Anche se materia facoltativa, l'IRC può considerarsi una materia curricolare a tutti gli effetti, i cui contenuti didattici sono stabiliti in appositi programmi approvati dal Ministero e la cui collocazione oraria risponde al normale criterio di “equilibrata distribuzione delle diverse discipline nella giornata e nella settimana, nell'ambito della scuola e per ciascuna classe”.³⁸ Dunque facoltativo non vuol dire aggiuntivo, nel senso di insegnamenti opzionali che possono andare ad ampliare l'offerta formativa. Ma ferma restando la facoltà di avvalersene o non avvalersene, l'Irc fa parte della quota nazionale obbligatoria del curriculum di cui all'art. 8 del DPR 275 dell'8 marzo 1999.

La scelta di avvalersi o non dell'IRC deve essere fatta, dall'alunno o dai genitori, all'atto d'iscrizione mediante un apposito modulo consegnato dalla scuola stessa.³⁹ Il modulo per la scelta se avvalersi o meno di tale insegnamento è l'allegato D, il modulo E invece va consegnato in un secondo momento solo agli alunni che non si avvalgono dell'IRC e compilato dagli stessi.

³⁶ G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 230-231.

³⁷ Corte Costituzionale, sentenza 7 marzo 1989, n. 203.

³⁸ DPR n. 751 del 16 dicembre 1985.

³⁹ CC.MM. n. 118 del 1999, 122 del 1991, 6 del 1999.

Con la sentenza n. 13 del 11-14 gennaio 1991 la Corte Costituzionale aggiunge e precisa che il valore finalistico dello stato di non obbligo è di non rendere equivalenti e alternativi l'insegnamento di religione cattolica ed altro impegno scolastico, per non condizionare l'esercizio di una libertà costituzionale come quella religiosa. "Lo «stato di non-obbligo» vale dunque a separare il momento dell'interrogazione di coscienza sulla scelta di libertà di religione o dalla religione, da quello delle libere richieste individuali alla organizzazione scolastica".

Questo è il motivo per il quale il momento della scelta di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione e quello della eventuale proposta di insegnamenti alternativi sono cronologicamente separati tra loro. Sono pertanto inaccettabili e illegali i modelli somministrati da alcune scuole, che riportano nella stesso foglio sia la scelta dell'Irc, sia le quattro opzioni per i non avvalentisi.

All'atto di iscrizione al primo anno di scuola materna, elementare e media sono i genitori o chi ne esercita la potestà ad esercitare il diritto di avvalersi o di non avvalersi dell'IRC; al momento dell'iscrizione alla scuola secondaria superiore gli studenti esercitano personalmente, anche se minorenni, il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica. La scelta effettuata al primo anno è valida per gli anni successivi di quello stesso grado scolastico; solo nella scuola dell'infanzia la scelta deve essere proposta ogni anno. Su richiesta della famiglia o dello studente resta ogni anno il diritto di cambiare la scelta effettuata, ma sempre nel periodo delle iscrizioni e non in corso d'anno⁴⁰.

⁴⁰ DPR n. 751 del 16 dicembre 1985 punto 2.1b.

Da una esigenza di carattere squisitamente organizzativo della pubblica amministrazione, che vieta la possibilità di cambiare in corso d'anno la scelta precedentemente effettuata all'atto d'iscrizione, può sfociare una vera e propria discriminazione. Infatti nel momento in cui viene impedito di modificare la propria scelta non si fa altro che violare il prevalente diritto di scelta di costoro.

L'obbligo dello studente di frequentare la materia permane solo finchè perdura la sua volontà di avvalersene: le questioni organizzative non possono prevalere su un diritto di natura costituzionale. Sarà compito dell'amministrazione organizzarsi di conseguenza⁴¹.

Con una recente pronuncia, il Tar Molise sez. I, con sentenza 289/12 ha ribadito l'assolutezza e l'indisponibilità dei diritti di libertà religiosa e di pensiero, "anche nel corso dell'anno, si possa cambiare idea e non frequentare più l'ora di religione, senza alcun pregiudizio sul profitto scolastico". Il tribunale amministrativo ha sottolineato che la libertà religiosa e quella di pensiero attengono ad un diritto assoluto ed indisponibile della persona, con la conseguenza che il consenso con il quale esse vengono esercitate non ha carattere obbligatorio e vincolante. In definitiva, i giudici amministrativi hanno sancito che la scelta se avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica può essere effettuata e modificata in qualsiasi momento dell'anno scolastico, stante la necessità di tutelare fondamentali diritti costituzionali. La sentenza è stata ampiamente pubblicizzata e utilizzata da diversi dirigenti scolastici per accogliere richieste di modifica in corso d'anno,

⁴¹ P. Consorti, *Diritto e religione*, Bari, Editori Laterza, 2010, p.116

ovviamente la sentenza vale solo sul singolo caso e non può essere generalizzata. Si attende comunque l'esito del ricorso al Consiglio di Stato.

Né l'Accordo del 1984, né il DPR 751/1985 (così come modificato dal DPR 202/1990) hanno previsto qualcosa a proposito delle eventuali «attività alternative» da offrirsi a chi non si avvalga dell'IRC.

Tuttavia il concreto esercizio del diritto di non avvalersi dell'insegnamento religioso cattolico ha posto la necessità di determinare le eventuali attività che possono essere svolte dai non avvalentisi durante le ore di insegnamento della religione cattolica. La tematica ha dato avvio a un lungo percorso caratterizzato da vari passaggi. In primo luogo, subito dopo la firma dell'Intesa concordataria tra Ministero dell'Istruzione e CEI, l'amministrazione scolastica ha configurato un sistema di opzionalità obbligatoria, sulla base del quale ai non avvalentisi erano assicurate attività alternative programmate da ciascuna scuola all'inizio dell'anno scolastico⁴².

La successiva CM n. 302/1986 ha rafforzato il carattere di opzionalità obbligatoria del sistema di attività alternative all'insegnamento religioso cattolico e ha precisato che “la frequenza delle attività integrative – in quanto nella fattispecie rivolta ad assicurare la fruizione di un eguale tempo scuola agli alunni che comunque non abbiano dichiarato di avvalersi dell'insegnamento religioso cattolico – viene ad assumere per gli alunni stessi carattere di obbligatorietà”.

In seguito, contro questa tendenza a rendere obbligatorie le attività alternative, sono stati promossi alcuni ricorsi che hanno

⁴² CC.MM n. 128, 129, 130, 131 del 3 maggio 1986.

condotto all'annullamento della disposizione da parte del TAR Lazio⁴³. Poiché però il TAR ha ritenuto legittimo anche l'allontanamento da scuola dei non avvalentisi, il Consiglio di Stato⁴⁴ ha sospeso l'esecuzione di quelle pronunce e il Ministro della Pubblica Istruzione ha emanato la CM n. 284/87, con cui consente ai non avvalentisi di non frequentare le eventuali attività didattiche alternative all'Irc e di "optare per la semplice presenza nei locali scolastici, senza, peraltro, allontanarsene". Con sentenza n. 1066 del 17 giugno 1988 il Consiglio di Stato ha ribadito il principio, dichiarando che "la scuola è tenuta ad offrire in alternativa ai non avvalentisi altro insegnamento, ovvero attività culturali e formative equivalenti, che, una volta esercitata l'opzione, è obbligatorio frequentare".

A smentire queste interpretazioni è intervenuta però la Corte Costituzionale che, con l'importante sentenza n. 203 dell'11 aprile 1989, ha deciso che "la previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'Irc, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa. [...] Per quanti decidano di non avvalersene l'alternativa è uno stato di non-obbligo. La previsione infatti di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione". Quindi l'alternativa per i non avvalentisi è uno stato di non-obbligo.

⁴³ TAR Lazio, sentenze n. 1273 e 1274 del 17 luglio 1987.

⁴⁴ Consiglio di Stato, ordinanza n. 578 e 579 del 28 agosto 1987.

Dal 1986 e fino al 1991 le possibili scelte per chi non si avvale dell'insegnamento della religione cattolica sono state, anche a seguito di ricorso al giudice amministrativo, via via meglio precisate. Dalle iniziali attività formative alternative e di studio individuale⁴⁵ si è passati, a seguito dei due pronunciamenti della Corte Costituzionale⁴⁶, alle seguenti possibili scelte: attività didattiche e formative, attività di studio e/o ricerca individuale con assistenza di personale docente, libera attività di studio e/o ricerca individuale senza assistenza di personale docente⁴⁷, uscita da scuola⁴⁸.

La definizione delle attività didattiche e formative alternative all'insegnamento della religione cattolica spetta al Collegio dei Docenti il quale deve espletare tale impegno entro un mese dall'inizio delle lezioni, tenendo conto di eventuali proposte delle famiglie e degli studenti. Tali disposizioni si rinvencono nelle CM n. 302/86, n. 316/87, nell'art. 28 del CCNL 2007 e nella sentenza del Consiglio di Stato n. 2749/2010. Tali attività non possono prevedere lo svolgimento di programmi curriculari comuni a tutti gli alunni, poiché in questo caso si verrebbe a creare una discriminazione nei confronti degli alunni avvalentesi dell'insegnamento della religione cattolica⁴⁹.

Il gruppo di alunni che ha scelto le attività didattiche alternative può essere composto da alunni provenienti da classi parallele o verticali⁵⁰. Per quanto concerne l'organizzazione, il docente che svolge l'attività didattica alternativa può essere

⁴⁵ CC.MM. nn. 128,129, 130,131 del 1986 e n.316 del 1987

⁴⁶ Corte Costituzionale sentenza n. 203/1989 e sentenza n. 13/1991

⁴⁷ Opzione introdotta con le CC.MM. n.188 e 189 del 1989

⁴⁸ Opzione introdotta con la CM. n. 9 del 1991

⁴⁹ Punto 2 della CM. n. 368 del 1985

⁵⁰ CM. n. 302 del 1986

nominato anche per solo alunno. Il personale docente da utilizzare per le attività didattiche alternative è da individuare tra: docenti in servizio nella scuola in soprannumero totale o parziale, docenti che devono completare l'orario cattedra oppure, per le scuole elementari, docenti non disponibili o non idonei ad impartire l'IRC, docenti che hanno dichiarato la propria disponibilità a svolgere lezioni in orario aggiuntivo ed infine personale docente supplente, questo è quanto previsto nella CM 316/87. Essa continua stabilendo che, gli insegnanti di attività didattica alternativa hanno gli stessi diritti e doveri degli insegnanti di religione cattolica; partecipano a pieno titolo ai consigli di classe per gli scrutini periodici e finali nonché all'attribuzione del credito scolastico per gli studenti di scuola secondaria di secondo grado, limitatamente agli alunni che hanno scelto l'attività alternativa. Il Ministero è intervenuto sul punto con la nota del 9 febbraio 2012 chiarendo finalmente tale questione in base ad una sentenza del TAR Lazio⁵¹ passata in giudicato che ha disposto il parziale annullamento del DPR 122/2009, nella parte in cui prevede che “i docenti incaricati delle attività all'alternative all'insegnamento della religione cattolica forniscono preventivamente ai docenti della classe elementi conoscitivi sull'interesse manifestato e il profilo raggiunto da ciascun alunno”.

Infine, è importante segnalare che alle confessioni religiose non cattoliche⁵² che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano

⁵¹ TAR Lazio, Sentenza n. 33433 del 15 novembre 2011.

⁵² Intese approvate con legge: Tavola valdese, Assemblee di Dio in Italia, Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, Unione Comunità Ebraiche in Italia, Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, Chiesa Evangelica Luterana in Italia, Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Chiesa Apostolica in Italia, Unione

approvata con legge ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, lo Stato, nel garantire il carattere pluralistico della scuola, assicura agli incaricati delle confessioni religiose il diritto di rispondere ad eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni. Tali attività si inseriscono nell'ambito delle attività didattiche integrative determinate dalle istituzioni scolastiche nell'esercizio della loro autonomia, secondo modalità concordate tra la confessione religiosa e tali istituzioni. Gli oneri finanziari sono comunque a carico delle confessioni religiose.

In merito all'insegnamento religioso nella scuola per alunni appartenenti ad una confessione religiosa che non ha stipulato un'intesa con lo Stato italiano sulla base della normativa vigente in materia, resta ferma l'applicazione, nei limiti dei principi supremi della Costituzione, della legge n. 1159 del 1929 e del relativo regolamento di applicazione, il regio decreto n. 289 del 1930. In particolare, l'articolo 23 del regolamento prevede, tra l'altro che: "Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione cattolica, possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei figli; la domanda è diretta al Provveditore agli studi il quale, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole".

Buddista italiana, Unione Induista Italiana. Intese firmate e non ancora approvate con legge: Congregazione cristiana dei testimoni di Geova.

Tuttavia oggi il problema più grande è che non sempre viene garantito ai non avvalentisi la possibilità di frequentare le attività alternative. Così in molte scuole gli alunni vengono lasciati nelle classi senza offrire loro nulla di alternativo o vengono spostati in classi parallele per partecipare in modo casuale alle lezioni che si svolgono lì o per non far nulla. Tutto ciò è evidentemente illegittimo perché la scuola non può decidere a suo piacimento se e quale attività alternativa attivare, ma deve attenersi alle disposizioni previste in materia. Inoltre non si può costringere un insegnante a tenere in classe i non avvalentisi, perché costoro hanno scelto di fare altro durante l'ora di religione. Ragionando in questo modo, si può notare come ad essere discriminati non sono solo gli alunni e le loro rispettive famiglie ai quali non viene garantito il diritto di scegliere fra differenti opzioni formative che la scuola è chiamata ad assicurare, ma anche gli avvalentisi e le loro famiglie che non riceverebbero un'offerta educativa adeguata alla scelta fatta.

2.2 La collocazione dell'ora di religione

Il testo neoconcordatario raccomanda che la scelta sull'Irc non deve “dar luogo ad alcuna forma di discriminazione”⁵³. Però ciò che non può essere evitato è la distinzione, ovvero la conseguenza logica di una scelta che separa chi si avvale dell'insegnamento della religione da chi non se ne avvale. Tra avvalentisi e non avvalentisi non si potrà mai raggiungere una parità assoluta di trattamento. L'unica attenzione deve essere

⁵³ Legge 25 marzo 1985, n. 121, art. 9.2.

posta nel far sì che questa scelta non abbia effetti discriminanti per chi la compie.

La collocazione dell'ora di religione è stata oggetto di un ampio dibattito riguardo la possibilità di collocare l'ora di Irc a inizio o a fine lezioni o nelle ore pomeridiane oppure di inserirla all'interno dell'orario scolastico.

Prima dell'Intesa del 1985 l'ora di religione era collocata all'inizio o alla fine dell'orario scolastico⁵⁴ per favorire l'entrata posticipata o anticipare l'uscita degli alunni non avvalentisi.

Con l'Intesa concordataria del 1985, modificata poi nel 1990, la collocazione oraria è stata posta all'interno delle lezioni, analogamente alle altre discipline. Nello specifico, l'Intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la Conferenza Episcopale Italiana, sottoscritta il 14/12/1985, ribadisce che la collocazione dell'Irc nell'orario delle lezioni "è effettuata dal Capo d'istituto sulla base delle proposte del collegio dei docenti, secondo il normale criterio di equilibrata distribuzione delle diverse discipline nella giornata e nella settimana, nell'ambito della scuola e per ciascuna classe".⁵⁵

È stata la Chiesa a richiedere tale collocazione sia per rispettare il principio di non discriminazione, che riguarda sia chi sceglie di avvalersi sia chi sceglie di non avvalersi, sia per evitare la fuga degli studenti, favorita dalla disposizione dell'ora di religione ai margini dell'orario scolastico.

Con una serie di sentenze⁵⁶ la Corte costituzionale ha riconosciuto costituzionalmente legittima la collocazione

⁵⁴ CC.MM. 128 e 129 del 3 maggio 1986.

⁵⁵ DPR n. 751 del 16 dicembre 1985, punto 2.2.

⁵⁶ Corte Costituzionale, sentenze 12 aprile 1989, n. 203; 11-14 gennaio 1991, n. 13 e 4 giugno 1992, n. 290.

dell'IRC nell'orario scolastico ordinario alla pari con tutte le altre discipline.

Più precisamente, nella sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 1991 si afferma che «l'insegnamento della religione cattolica, compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale, come previsto nella normativa di fonte pattizia, non è causa di discriminazione e non contrasta – essendone anzi una manifestazione – col principio supremo di laicità dello Stato» e che «quanto alla collocazione dell'insegnamento nell'ordinario orario delle lezioni, nessuna violazione dell'art. 2 della Costituzione è ravvisabile».

Mentre con la sentenza n. 290 del 1992 è intervenuta per rispondere ad un ricorso che sosteneva la aggiuntività dell'Irc rispetto all'orario obbligatorio della scuola elementare, quale era stato fissato dalla legge 148/90. La Corte ha concluso circa la legittima collocazione delle ore di Irc all'interno dell'orario obbligatorio, consolidando di conseguenza la curricolarità della disciplina.

Dopo la lettura della sentenza n.13/91 della Corte Costituzionale, il Ministero della Pubblica Istruzione si è affrettato ad impartire istruzioni mediante la CM n. 9/91 affermando che “la piena legittimità della collocazione di questo insegnamento nell'ordinario orario delle lezioni, con la conseguenza che nella formazione del quadro orario l'insegnamento stesso sia collocato anche in ore intercalari, così come è per le altre discipline scolastiche, in relazione a criteri di buon andamento della scuola che implicano l'ottimale distribuzione delle diverse discipline sotto il profilo didattico e la migliore utilizzazione del personale”.

Da quanto affermato emerge che fino a quando l'insegnamento della religione era obbligatorio, la Chiesa poteva accettare la sua collocazione ai margini dell'orario, anche perché l'inizio e la conclusione dell'orario scolastico con questa disciplina avrebbe contribuito a caratterizzare la giornata in senso religioso. Divenuto facoltativo l'insegnamento della religione, non è più accettabile l'emarginazione oraria dell'Irc in quanto sminuisce il valore culturale di una disciplina inserita nelle finalità della scuola e discrimina le famiglie e gli studenti che usufruiscono di questo insegnamento.

2.3 Il ruolo dell'Idr nella valutazione e nello scrutinio finale

Un capitolo particolare della curricolarità dell'Irc è stato costituito dalla questione della valutativa. Constatato che si tratta di una disciplina scolastica l'Irc viene valutato regolarmente, ma per diversi aspetti questa valutazione si differenzia da quella delle altre discipline.

A tal proposito l'Intesa afferma 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”.⁵⁷

⁵⁷ DPR n. 751 del 16 dicembre 1985, art. 2.7.

Conseguentemente i docenti di religione partecipano a tutte le valutazioni periodiche e finali dei soli alunni che hanno scelto tale insegnamento. La valutazione per l'insegnamento della religione cattolica non avviene attraverso voti ed esami, ma mediante una nota, che viene compilata dal docente e consegnata alla famiglia, per gli alunni che di esso si sono avvalsi, insieme alla pagella scolastica. A stabilire ciò è la legge 824/30 la quale all'art. 4 afferma che "per l'insegnamento religioso, in luogo di voti e di esami viene redatta a cura dell'insegnante e comunicata alla famiglia una speciale nota, da inserire nella pagella scolastica, riguardante l'interesse con il quale l'alunno segue l'insegnamento e il profitto che ne ritrae".

Le motivazioni di entrambi questi divieti erano giustificate dalle "speciali finalità" dell'insegnamento, così come spiegato dalla CM 117/30, la quale afferma che "per l'insegnamento religioso, date le sue speciali finalità, non si assegnano voti, né si danno esami, e del profitto che gli alunni ne ritraggono l'insegnante di religione informerà le rispettive famiglie mediante apposita nota da inserire nella pagella o negli altri simili documenti scolastici, nei quali si attesta il profitto di ogni altro insegnamento". Con il nuovo Concordato nel 1984 l'Irc ha fatto proprie le finalità della scuola, ma la formula adottata nel 1930 è stata confermata quasi alla lettera dal TU del 1994.⁵⁸

Per quanto riguarda le modalità valutative, in virtù dell'autonomia didattica, le istituzioni scolastiche hanno il compito di individuare "le modalità e i criteri di valutazione degli alunni nel rispetto della normativa nazionale"⁵⁹, cioè sarà il

⁵⁸ TU in materia d'istruzione, DLgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 309, c. 4.

⁵⁹ DPR n. 275 dell'8 marzo 1999, art 4, c 4.

collegio docenti con apposita delibera a definire la scala di giudizi da applicare, ferma restando l'impossibilità di usare voti numerici, eccetto nella scuola superiore.⁶⁰ Nella prassi, la scala più diffusa è quella fino a qualche tempo fa in uso nelle scuole del primo ciclo, basata su cinque livelli di merito: ottimo, distinto, buono, sufficiente e non sufficiente.

La valutazione consta di due momenti distinti, uno individuale in cui il singolo Idr formula il suo giudizio ed un altro collegiale dove l'insegnante confronta questo con i colleghi per giungere alla valutazione definitiva, che deve sempre essere collegiale.

In sede di scrutinio finale, la revisione dell'Intesa del 1990 ha introdotto al punto 2.7 delle novità che sono state oggetto di controversie interpretative. Il testo afferma che “nello scrutinio finale, nel caso in cui la normativa statale richieda una deliberazione da adottarsi a maggioranza, il voto espresso dall'insegnante di religione cattolica, se determinante, diviene un giudizio motivato iscritto a verbale”.⁶¹

In un primo momento la norma è stata interpretata nel senso che non si dovesse tener conto del voto del docente di religione qualora fosse lui a determinare l'esito della decisione (cioè nel caso in cui lo scarto tra maggioranza e minoranza fosse di un solo un voto), ma che egli dovesse solo lasciar traccia della sua valutazione mediante un giudizio motivato nel verbale del consiglio.

Un'altra interpretazione è quella sostenuta per primo dal Tar di Lecce, sez. I⁶², secondo la quale “il voto del docente di

⁶⁰ A. Campoleoni, *Insegnanti di religione*, Torino, SEI, 2003, p. 123.

⁶¹ DPR n. 202 del 23 giugno 1990, punto 2.7.

⁶² TAR Lecce, sez. I, sentenza n. 5 del 5 gennaio 1994.

religione, ove determinante, si trasforma bensì in giudizio motivato, ma senza perciò perdere il suo carattere decisionale e costitutivo della maggioranza”. La giustificazione di questo intervento è data dalla contraddizione che si creerebbe con il primo comma del punto 2.7 dell’Intesa, in cui si dichiara che gli Idr “fanno parte della componente docente negli organi scolastici con gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti”.

Quanto affermato dal Tar di Lecce è stato ribadito e condiviso da diversi tribunali amministrativi in tutto il territorio nazionale.⁶³

Nonostante la questione si presenti abbastanza controversa, la giurisprudenza è ormai unanime nel condividere quest’ultima impostazione. Lo stesso Consiglio di Stato, con ordinanza cautelare ordinaria della sezione VI n. 5882 del 3 dicembre 2004, ha affermato che “il voto del docente di religione, ove determinante, non può perdere rilevanza ai fini della votazione finale”. Dopo l’interpretazione offerta del Consiglio di Stato, appare pacifico che l’Idr partecipi regolarmente alle deliberazioni assunte in sede di scrutinio, con l’unico onere di dover motivare nel verbale il proprio voto.

Resta ora da chiarire quando il voto dell’Idr è determinante. A tal riguardo, occorre precisare che ciò si verifica quando il Consiglio di Classe, formato da un numero di docenti dispari, non è unanime nel deliberare il passaggio o meno alla classe successiva o l’ammissione agli esame e, in questo casi, l’insegnante di religione, con il suo voto, determina il passaggio

⁶³ TAR Catania, n. 2307/95; CGA Sicilia, n. 130/96; TAR Toscana, sez. I, n. 1089/98 e n. 5528/05; TAR Veneto, sez. II, n. 2466/98 e n. 2829/05; TAR Lombardia, n. 3064/99; TRGA del Trentino Alto Adige, sede di Trento, n. 511/00;

o meno alla classe successiva o l'ammissione o non ammissione agli esami di uno studente.

Ad esempio se in un C. d. C. formato da 9 docenti 5 di loro votano a favore dell'ammissione e 4 a favore della non ammissione, il voto del docente di religione è determinante. Il voto dell'Ird non è invece determinante quando il Consiglio di Classe è costituito da un numero pari di docenti, metà dei quali votano a favore dell'ammissione e metà contro. In quest'ultimo caso la norma prevede che il voto del Preside valga il doppio.⁶⁴

Dunque si può concludere affermando che, in sede di scrutinio finale, qualora vi sia una decisione da adottarsi a maggioranza, occorre sempre conteggiare il voto dell'insegnante di religione.

Questi infatti esercita il diritto-dovere alla valutazione, sia disciplinare che collegiale, con gli stessi strumenti e modalità dei colleghi delle altre aree di apprendimento o delle altre discipline. A tal riguardo, la Nota MIUR n. 9830 del 24 ottobre 2005 afferma che “gli insegnanti di religione cattolica hanno la stessa dignità degli altri docenti, ed infatti, fanno parte del consiglio di classe con gli stessi diritti e doveri degli altri insegnanti, partecipando alle valutazioni periodiche e finali”.

Il DPR n. 122 giugno 2009, così come il D.L. n. 137/08, affermano che il Consiglio di classe, titolare della valutazione nello scrutinio finale, ammette alla classe successiva gli studenti che hanno conseguito la sufficienza in tutte le discipline. Dal momento che la religione è una disciplina curricolare, alla pari delle altre, anch'essa concorre alla valutazione finale

⁶⁴ N. Incampo, *Aspetti giuridico-amministrativi dell'Irc e dell'Ird*, in *Notiziario Irc*, CEI, 2008, 2, p. 70.

dell'alunno. Quindi, lo studente che abbia anche la sola insufficienza in religione dovrebbe ripetere l'anno scolastico. Allo stesso modo, se l'Iдр dovesse presentare lo studente nella valutazione finale come "non classificato", quest'ultimo non sarebbe ammesso alla classe successiva.

Occorre ricordare che la valutazione dell'Irc va trascritta nel registro generale, sul pagellino e sui prospetti da affiggere all'albo di istituto⁶⁵ e che la mancata partecipazione dei docenti di religione agli scrutini degli alunni che si sono avvalsi dell'Irc rende non validi gli scrutini.⁶⁶

Un'ultima questione da affrontare, connessa alla valutazione, è la partecipazione dell'Iдр alle operazioni di esame. Nella scuola elementare "le commissioni degli esami di licenza sono formate dai docenti di classe", quindi anche dall'Iдр, mentre nella scuola media, l'Iдр non fa parte della commissione d'esame in quanto essa è formata "da tutti i professori delle terze classi che insegnano le materie d'esame" e l'Irc non può essere materia d'esame.

Più complicata è la condizione dell'Irc in relazione agli esami di Stato dei corsi di istruzione secondaria superiore in quanto si pone il problema del credito scolastico, nell'attribuzione del quale gli Iдр sono obbligati a dare il proprio contributo.

2.4 L'Irc e il credito scolastico

Partendo dalla certezza che l'Irc non può essere materia

⁶⁵ Legge 5 giugno 1930, n. 824, art. 4; CC.MM. n. 117/1930, n. 11/1987 e n. 156/1987.

⁶⁶ DPR n. 122 del 22 giugno 2009, artt. 2 e 4.

d'esame, qualche problema si pone relativamente ai casi dei c.d. esami di maturità, in particolar modo sulla possibilità se l'Irc possa dar luogo all'assegnazione del credito scolastico.

Il credito scolastico viene attribuito dai professori agli alunni del triennio ed è un punteggio derivante dalla media dei voti nelle materie obbligatorie e del voto in condotta. Questo punteggio colloca ogni alunno all'interno di una così detta "banda di oscillazione", che permette ai docenti l'arrotondamento di un punto in relazione a impegno, interesse e profitto per aver svolto ulteriori attività offerte dalla scuola o anche da strutture esterne in orario extrascolastico. Dal momento che l'Idr non può esprimere un voto che quindi non viene calcolato nella media, né la sua materia può essere individuata come credito formativo, in quanto questo è un titolo che deve essere conseguito al di fuori della scuola, si rischiava l'esclusione totale dell'Irc dal computo della carriera scolastica degli alunni che l'avessero scelta.

Al fine di riequilibrare tale situazione, nell'Ordinanza Ministeriale n. 128 dell'11 febbraio 1999, all'art. 3.3, e nelle seguenti ordinanze ministeriali in materia di scrutini ed esami⁶⁷, è esplicitamente previsto che il giudizio dell'Idr sulla materia di sua competenza determina, insieme alle altre voci previste, la banda di oscillazione. Quindi tra i criteri che sono fissati da ciascuna scuola per l'attribuzione del credito scolastico, dovrà essere inserito anche il giudizio dell'Idr.

Contro tale disposizione furono proposti alcuni ricorsi, i quali si risolvettero con una pronuncia di rigetto del TAR del

⁶⁷ OO.MM. 15 marzo 2007, n. 26 e 10 marzo 2008, n. 30.

Lazio,⁶⁸ che reintegrava l'Irc nel computo del credito scolastico, contribuendo a precisare ancora una volta la curricolarità della disciplina, che non risulta inficiata dalla diversità di posizione di avvalentisi e non avvalentisi. Dice chiaramente il giudice amministrativo: “ la base che costituisce materia di maturazione del credito scolastico e del parallelo istituto del credito formativo è talmente ampia che non è richiesta identità di posizione degli aspiranti dinanzi alle occasioni prospettate [...] a coloro che non maturano crediti nel seguire l'insegnamento della religione cattolica o di materie alternative non è affatto impedito di guadagnare crediti con altre iniziative. Né si può pretendere che la scelta del nulla possa produrre frutti”.⁶⁹

Tali norme sono apparse discriminatorie nei confronti di coloro che avessero scelto di non frequentare l'insegnamento della religione cattolica né le attività alternative, poiché l'insegnamento della religione cattolica deve essere impartito in uno stato di “non obbligo” il quale comporta il diritto di non seguire alcuna attività alternativa.⁷⁰

Il TAR Lazio ha accolto tale contestazione e, con la sentenza 17 luglio 2009 n.7076, censurando le OO.MM. 26/07 e 30/08, ha stabilito che “sulla considerazione che la religione non è una materia scolastica come le altre deve essere ancorato il convincimento circa l'illegittimità della sua riconduzione all'ambito delle attività rilevanti ai fini dei crediti formativi”.

Tale sentenza è stata successivamente annullata dal

⁶⁸ TAR Lazio, sentenza del 15 settembre 2000, n. 7101.

⁶⁹ *Ivi.*

⁷⁰ M. Madonna, *Linee di tendenza della recente giurisprudenza amministrativa in tema di status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in «Il diritto ecclesiastico», 2007, 3-4, p. 345.

Consiglio di Stato⁷¹, il quale ha dichiarato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, che l'Irc, una volta scelto, diviene obbligatorio, e pertanto giudicabile dal titolare dell'insegnamento in termini di profitto da quantificare nel credito.

Secondo alcuni, prendere in considerazione, ai fini dell'attribuzione del credito scolastico, il giudizio conseguito nella religione significherebbe porre in una posizione di vantaggio coloro che scelgono la religione, discriminando chi non la frequenta. Tuttavia secondo i giudici del Consiglio di Stato ciò non comporterebbe alcuna discriminazione nei confronti di coloro che non si avvalgono dell'Irc e che non scelgono di frequentare le attività alternative, poiché tali alunni hanno le stesse possibilità di raggiungere il massimo punteggio in sede di attribuzione del credito scolastico, rispetto a coloro che scelgono di frequentare l'ora di religione o le attività alternative.⁷²

2.5 La valutazione delle attività alternative

Anche se non si configurano come discipline scolastiche curriculari, le attività alternative sono soggette a valutazione, quindi gli insegnanti di queste partecipano regolarmente alle operazioni di valutazione per quegli alunni di loro competenza.

Inizialmente la CM 11/87 prevedeva un voto consultivo, ma fu subito sostituita dalla CM 326/87 che parificava questi docenti a quelli di religione anche sul piano valutativo. Tutto questo fino all'anno scolastico 2008/09, infatti il DPR n. 122 del

⁷¹ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 7 maggio 2010, n. 2749.

⁷² E. Vitali - A.G. Chizzoniti, *Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè 2013, p.181.

22 giugno 2009, ha ristabilito il solo ruolo consultivo degli insegnanti di attività alternativa stabilendo agli artt. 2.5 e 4.1 che “i docenti incaricati delle attività didattiche alternative all’insegnamento della religione cattolica, forniscono preventivamente ai docenti della classe elementi conoscitivi sull’interesse manifestato e il profitto raggiunto da ciascun alunno”. Tale decreto, dunque, escluderebbe i docenti delle attività alternative dalla valutazione, assegnandogli un ruolo diverso e più debole.

Contro tale disposizione sono stati promossi innumerevoli ricorsi che sono stati risolti dal TAR del Lazio⁷³, in particolar modo si è messo in evidenza la diversità di trattamento rispetto ai docenti incaricati dell’insegnamento della religione cattolica, rilevando che solo l’Idr partecipava a pieno titolo al Consiglio di classe e concorreva alle sue deliberazioni, mentre quello delle attività alternative ne rimaneva escluso. Con queste considerazioni lo stesso Tar, visto che le tali sentenze non sono state appellate, ha annullato la parte del DPR citato, che stabiliva tale esclusione.

Per le attività didattiche alternative non sono specificate le modalità di valutazione, se cioè essa debba esprimersi in voti o giudizi. Quantunque il divieto di voto numerico valga solo per l’Irc, sembra logico applicare alle attività didattiche alternative le stesse modalità di valutazione previste per l’Irc in ciascuna scuola.⁷⁴

Certamente l’opzione dello studio individuale non darà luogo a nessuna valutazione, ma sarà necessario produrre

⁷³ TAR Lazio, sentenze 15 novembre 2010, n. 33433 e 33434; 1 febbraio 2011, n. 924.

⁷⁴ S. Ciatelli, *Prontuario giuridico IRC*, cit., p.60.

un'attestazione della scuola relativa allo svolgimento di esso da allegare al documento di valutazione.

Capitolo terzo

LA LEGGE SULLO STATUS GIURIDICO DELL'INSEGNANTE DI RELIGIONE

3.1 La legge 186/2003 e gli Idr di Ruolo

La normativa sugli insegnanti di religione cattolica ha subito una profonda innovazione con l'approvazione alla Camera della legge 18 luglio 2003, n. 186, “ Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado”, la quale ha consentito ai docenti di religione il raggiungimento di uno status giuridico più stabile, uno status giuridico di ruolo. Prima di tale legge, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche è stato impartito da docenti in possesso di adeguato titolo di studio rilasciato dall'autorità ecclesiastica e considerati da questa idonei. L'incarico dell'insegnamento è stato così nominato dall'autorità scolastica d'intesa con quella ecclesiastica attraverso l'affidamento di insegnamenti annuali non obbligatoriamente rinnovabili. Dunque l'insegnante di religione si è trovato in una posizione precaria rispetto agli altri colleghi.⁷⁵

Per comprendere meglio la legge in esame, occorre aver chiaro che l'approvazione di essa è attuazione dell'impegno assunto dallo Stato al momento della stipula dell'Intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la Conferenza Episcopale Italiana. A capo della legge 186/2003 vi è una serie di norme che costituiscono il punto di riferimento per la sua comprensione e interpretazione. In primo luogo, la garanzia dell'offerta dell'Irc

⁷⁵ P. Consorti, *Diritto e religione*, Bari, Laterza, 2010, p. 117.

nella scuola dello Stato deriva da un impegno esplicito di quest'ultimo assunto nel testo dell'Accordo di Villa Madama. In secondo luogo, la configurazione scolastica dell'Irc viene ricondotta all'interno di precise coordinate, tra cui vanno ricordate l'inserimento programmatico nelle finalità della scuola, la collocazione nell'orario scolastico, il divieto di violazione della libertà religiosa degli studenti, la definizione dei titoli di qualificazione degli insegnanti. In terzo luogo, la disciplina dell'Irc è parte dell'impianto metodologico che è stato attribuito all'intera materia in base al quale la regolamentazione dell'istruzione religiosa nelle scuole statali è rimessa nei contenuti e nella modalità alla gestione autonoma delle confessioni religiose. Infine non bisogna dimenticare lo sfondo in cui si inserisce l'insegnamento della religione cattolica: l'attuazione della libertà religiosa.⁷⁶

La legge 186/03 arriva al termine di un lungo iter parlamentare, che ha coinvolto due differenti legislature ed ha raccolto l'approvazione non della semplice maggioranza di governo dell'epoca, ma una maggioranza diversa e trasversale, la quale sottolinea la volontà da più parti politiche di provare a definire la questione relativa allo status giuridico dell'Irc.

Passando al contenuto della legge, l'art. 1 determina l'istituzione di due distinti ruoli regionali, articolati per ambiti territoriali, corrispondenti alle diocesi, del personale docente e corrispondenti ai cicli scolastici previsti dall'ordinamento. La legge afferma che agli insegnanti di ruolo "si applicano, salvo quanto stabilito dalla presente legge, le norme di stato giuridico e

⁷⁶ A. Gianni, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2004, 2, pp. 382-383.

il trattamento economico previsti dal testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297 [...] e dalla contrattazione collettiva”.⁷⁷

L’art. 2, in materia di dotazioni organiche, stabilisce che l’organico dei posti di ruolo è determinato nella misura del 70% dei posti effettivamente disponibili, individuando la distinzione tra docenti di ruolo e docenti non di ruolo.

L’art. 3 contiene disposizioni riguardo l’accesso ai ruoli, il quale avviene attraverso il superamento di concorsi per titoli ed esami, che prevedono l’accertamento della preparazione culturale e didattica del docente; i titoli di qualificazione professionale per partecipare ai concorsi sono quelli stabiliti al punto 4 dell’intesa del 1985; l’accertamento dell’idoneità spetta comunque all’ordinario diocesano.⁷⁸

I concorsi vengono banditi, su base regionale, con frequenza triennale dal Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della ricerca. Le commissioni compileranno l’elenco di coloro che hanno superato il concorso, valutando, oltre al risultato delle prove, i titoli di studio posseduti dai concorrenti.⁷⁹

Il nuovo meccanismo concorsuale previsto per gli insegnanti di ruolo dalla legge 186/2003 ha comunque ridotto il potere dell’ordinario diocesano riguardo la scelta dei singoli docenti; l’ordinario deve trarre i nominativi dei docenti da assumere con contratto a tempo indeterminato dall’elenco che gli

⁷⁷ V. Primerano, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, cit., p. 114.

⁷⁸ A. Bettetini, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 39, dicembre 2012, p. 8.

⁷⁹ V. Primerano, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, cit., pp. 114-115.

viene trasmesso dal dirigente regionale a seguito della procedura concorsuale. Tuttavia, trattandosi di un elenco e non di una graduatoria, egli non è vincolato dalla posizione o collocazione del singolo docente nell'assegnazione delle sedi.⁸⁰

Con la legge 186/2003, dunque, restano in vigore due delle precedenti norme: a) per entrare e rimanere nel ruolo il docente deve possedere l'idoneità rilasciata dall'ordinario diocesano; b) l'assunzione a tempo indeterminato è disposta dal dirigente dell'Ufficio scolastico regionale d'intesa con l'ordinario diocesano. Tuttavia la novità introdotta dalla legge 186/2003 è che una buona parte dei docenti, quelli di ruolo, escono dalla condizione di precarietà e raggiungono una certa stabilità in ambito lavorativo. Inoltre, l'art. 4, relativo alla disciplina sulla mobilità, prevede che essi, in caso di revoca dell'idoneità, non vengano licenziati ma vengano posti in mobilità e possano essere inseriti nei ruoli di insegnamento di un'altra materia o partecipare alle procedure di mobilità collettiva.⁸¹

L'art. 5 reca disposizioni transitorie e finali. In esse è compresa la norma secondo cui il primo concorso per titoli ed esami è riservato agli insegnanti di religione che abbiano prestato servizio per almeno quattro anni nel corso degli ultimi dieci e per un orario non inferiore alla metà di quello dell'obbligo, anche in ordini e gradi scolastici diversi.⁸²

Il primo concorso per l'assunzione degli Idr nei nuovi ruoli

⁸⁰ L. Nannipieri, *Insegnanti di religione cattolica e poteri dell'Ordinario diocesano*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2006, 1, pp. 71-72.

⁸¹ P. Consorti, *Diritto e religione*, op. cit., p. 118; cfr. P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, in «Stato, Chiese e Pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2009, p. 3.

⁸² V. Primerano, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, cit., p. 116.

è stato bandito nel 2004 e le prove concorsuali svolte nel biennio 2004 – 2005 hanno individuato il primo contingente di insegnanti, vincitori del concorso, da assumere a partire dal 1 settembre 2005.

Il concorso si svolge su base regionale e regionali sono i ruoli di appartenenza degli IdR, anche se la specifica idoneità posseduta da ciascun Idr lega il docente al solo territorio diocesano senza alcuna permeabilità con le altre diocesi della stessa regione. Ogni Idr è successivamente assegnato, d'intesa con l'autorità ecclesiastica, alla scuola in cui svolgerà il proprio servizio mediante specifica utilizzazione. Con l'utilizzazione ci si riferisce a un istituto giuridico di durata temporanea, generalmente annuale. Ciò determina un aspetto peculiare di tali insegnanti, in quanto essi pur essendo di ruolo non sono titolari nella scuola dove insegnano ma nella regione, o meglio, nella diocesi di appartenenza e vengono utilizzati annualmente in una specifica sede all'interno di essa⁸³.

Dunque, con l'approvazione della legge n. 186 del 2003 giunge a compimento un lungo iter volto a dare stabilità lavorativa e contrattuale al personale docente che nelle scuole di ogni ordine e grado, escluse le università, è impegnato ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica. Più precisamente, con tale legge, si attua il passaggio da un rapporto di lavoro *singularis iuris* ad un inquadramento giuridico uguale a quello di qualsiasi altro docente dello Stato. Dal punto di vista del diritto ecclesiastico, l'aspetto più importante della nuova legge consiste nel fatto che essa rende più compiuto il carattere scolastico dell'Irc; il nuovo ruolo dell'Idr riflette così la

⁸³ S. Ciatelli, *Prontuario giuridico IRC*, cit., p.68

configurazione assunta dall'Irc a seguito della riforma concordataria del 1984 che ha voluto garantire un servizio dello Stato ai cittadini lasciandoli liberi di decidere se usufruirne o meno. Il legislatore pattizio, infatti, ha voluto collocare l'Irc su un piano identico a quello della fornitura dei servizi di pubblica utilità che ad esso compete di assicurare e al cittadino di disporre del loro godimento. In questa prospettiva anche il docente di religione cattolica risulta inserito nell'ambito del servizio pubblico rappresentato dalla scuola.⁸⁴

Tuttavia, ciò che distingue l'Idr dagli altri docenti è che egli è l'unico insegnante a conseguire il ruolo dello Stato senza sostenere un esame sulla materia che insegnerà. Dunque, gli insegnanti di religione, a differenza degli altri insegnanti, non sono tenuti a dimostrare in sede concorsuale la preparazione specifica nell'insegnamento per cui concorrono; di conseguenza una buona parte della responsabilità in merito all'attuazione della legge è della Chiesa italiana. In altre parole, la *ratio* della legge va nella direzione di accentuare il carattere e le modalità scolastiche dell'Irc, lasciando alla competenza della Chiesa tutto ciò che riguarda gli aspetti più specificatamente legati alle materie "religiose" di cui la normativa statale non si occupa.

Sulla base di quanto affermato finora, si può rilevare come la legge 186/2003 tenda a tenere separati il piano statale da quello confessionale lasciando fuori da ogni intervento degli organi statali regole e caratteristiche interne agli ordinamenti religiosi e, allo stesso tempo, escludendo il controllo della Chiesa per quanto riguarda la funzione dell'Idr nell'ambito

⁸⁴ A. Gianni, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», cit., p. 393.

dell'ordinamento scolastico dello Stato in qualità di insegnante statale.⁸⁵

Dall'analisi del contenuto della legge 186 del 2003 emerge come essa abbia rivoluzionato l'intera normativa riguardante gli insegnanti di religione in quanto ha introdotto l'equiparazione di tali docenti allo status giuridico degli altri insegnanti statali ed ha stabilito l'assunzione degli stessi tramite concorso, anche se con alcune diversità relative sia all'oggetto dei programmi d'esame, sia ai requisiti richiesti per l'accesso al primo inquadramento di ruolo.

3.2 Gli Idr non di ruolo

Per tutti quegli insegnanti di religione che non appartengono ai ruoli dell'Irc continua ad applicarsi la normativa del precedente stato giuridico, ovvero quello regolato dalle vetuste disposizioni della legge 5 giugno 1930 n. 824 basata sul Concordato del 1929, e dal TU⁸⁶ del 1994 che ha confermato quel quadro giuridico, attribuendo a tutti gli insegnanti di religione cattolica lo stato di incaricati annuali.

Infatti la legge 186/03 all'art. 3 comma 10, ha disposto che “per tutti i posti non coperti da insegnanti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, si provvede mediante contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dai dirigenti scolastici, su indicazione del dirigente regionale, d'intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio”.

Tali insegnanti sono stati inquadrati dai contratti collettivi di lavoro tra il personale docente con contratto di lavoro a tempo

⁸⁵ *Ivi*, p. 396.

⁸⁶ TU in materia d'istruzione, DLgs. 16 aprile 1994, n. 297.

determinato, pur riconoscendogli il diritto alla conferma del contratto “qualora permangano le condizioni ed i requisiti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge”⁸⁷ ed equiparandoli al personale docente con contratto di lavoro a tempo indeterminato in materia di ferie, assenze, permessi e aspettative, ove siano in servizio con orario completo e da più di quattro anni.⁸⁸

Questo quadro normativo determina la differenziazione nella categoria degli Idr non di ruolo tra insegnanti stabilizzati e non stabilizzati, basata sul possesso connesso di due requisiti: l'anzianità superiore a quattro anni e l'incarico con orario completo, che trovano fondamento nell'ultimo comma dell'art.53 della legge 312/80.

Gli Idr stabilizzati, con incarico a orario completo e almeno quattro anni di anzianità, godono di un trattamento sostanzialmente uguale a quello degli insegnanti di ruolo, fatta eccezione per qualche riconoscimento dal punto di vista giuridico, visto che manca un vero e proprio ruolo ordinario. Gli Idr non stabilizzati hanno invece il normale status giuridico del personale con contratto a tempo determinato e possono solo aspirare al passaggio nella categoria più garantita, ovviamente al raggiungimento dei due anzidetti requisiti.

Da una visione generale della normativa statale, può notarsi come la Chiesa si sia ritagliata uno spazio, anche se minoritario (30%), in cui può liberamente gestire tali docenti, facendo di fatto un passo indietro rispetto la innovativa e tanto attesa legge sullo status giuridico degli IdR.

⁸⁷ CCNL, comparto scuola, 2006- 09, art. 40.5

⁸⁸ CCNL, comparto scuola, 2006- 09, artt. 18.1 e 19.1

3.3 L'insegnante di classe

Mentre nella scuola secondaria fin dal primo Concordato è stato individuato un docente di religione con specifiche competenze disciplinari, per l'insegnamento della religione nelle scuole primarie e dell'infanzia può individuarsi oltre alla figura tipica dell'Idr anche quella del comune insegnante di classe.

Accanto all'Idr specificatamente incaricato, il Protocollo Addizionale n.5 a) c. 2 aggiunge che “nelle scuole materne ed elementari detto insegnamento può essere impartito dall'insegnante di classe, riconosciuto idoneo dall'autorità ecclesiastica, che sia disposto a svolgerlo”. Ciò determina la possibilità di assegnare l'insegnamento della materia indifferentemente o al docente ordinario di classe oppure ad un Idr appositamente incaricato comunemente definito Idr specialista.

Una lettura attenta del Protocollo Addizionale mostra però come l'insegnamento della religione possa, e non debba, essere impartito dall'insegnante di classe idoneo e disponibile, ponendo questa opportunità quasi in condizione subalterna rispetto a quella precedente enunciata in relazione a tutte le scuole e consistente nell'Idr appositamente incaricato. Solo delle motivazioni di ordine economico possono quindi giustificare la preferenza per l'insegnante generalista.

A tutela della categoria degli insegnanti specialisti, la recente Intesa del 2012 nella riqualificazione dei titoli necessari per l'accesso all'Irc, ha modificato anche il percorso di formazione per gli insegnanti di classe prevedendo il conseguimento di un apposito master universitario di secondo

livello da attivare presso gli Istituti Superiori di Scienze religiose con uno specifico piano di studi definito dalla CEI.⁸⁹

È importante notare, quindi, come anche gli insegnanti di classe della scuola primaria e dell'infanzia devono essere in possesso dell'idoneità ecclesiastica per insegnare religione; però nel caso in cui l'ordinario decida di revocare l'idoneità questi verranno privati solo della possibilità di continuare ad insegnare religione cattolica, ma rimarrà invariato il loro rapporto di lavoro.

⁸⁹ S. Ciatelli, *Prontuario giuridico IRC*, cit., p. 36.

Capitolo quarto

LA STATUS GIURIDICO DELL'INSEGNANTE DI RELIGIONE

4.1 L'idoneità

Oltre ai normali titoli richiesti a tutti gli insegnanti, l'insegnante di religione è soggetto a due ulteriori requisiti introdotti con la normativa concordataria: l'idoneità rilasciata dall'ordinario diocesano e la nomina d'intesa fra autorità scolastica ed ecclesiastica.

L'idoneità è un istituto di diritto canonico che garantisce l'affidabilità personale dell'insegnante di religione.

Lo status dell'Idr dipende principalmente dalla natura della materia che insegna quale era stata delineata dal Concordato del 1929. Mediante il controllo operato sul docente, si esercitava anche il controllo dell'autorità ecclesiastica sulla materia: i docenti di religione dovevano essere "approvati dall'autorità ecclesiastica" se sacerdoti o religiosi, o "muniti di un certificato di idoneità" se laici. Nel caso di revoca di tale idoneità, il docente diveniva immediatamente incapace di insegnare.⁹⁰

Con la successiva revisione del Concordato non muta la situazione, ma si introduce un nuovo procedimento.

L'Accordo di revisione del 1984, richiama l'idoneità solo all'interno del Protocollo Addizionale, parlando genericamente di "insegnanti che siano riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica". La successiva Intesa CEI - Mpi del 1985 ha poi precisato al punto 2.5 che "l'Irc è impartito da insegnanti in

⁹⁰ Legge 27 Maggio 1929, n. 819 art. 36.

possesso di idoneità riconosciuta dall'ordinario diocesano e da esso non revocata". Nel 1990 la revisione dell'Intesa ha aggiunto al punto 2.6 bis che "il riconoscimento di idoneità all'Idr ha effetto permanente salvo revoca da parte dell'ordinario diocesano"; ribadito ulteriormente al punto 2.7 nell'Intesa siglata nel 2012.

È da notare come la legge 18 luglio 2003, n. 186, ha profondamente innovato la disciplina relativa allo status giuridico insegnanti di religione cattolica⁹¹. Pur prevedendo la distinzione tra insegnanti di ruolo e non, tale legge non ha inciso sul prerequisito dell'idoneità ecclesiastica confermando l'importanza dell'idoneità come condizione necessaria per accedere al concorso (art 4.3), stabilendo che la sua revoca è motivo di risoluzione del contratto di lavoro, a meno che si fruisca della mobilità, (art. 3.9) e ribadendo che l'idoneità è valida in relazione al territorio dove risiede l'ordinario, secondo quanto previsto dal Codice di diritto canonico (art. 3.4).⁹²

La questione dell'idoneità è stata e continua ad essere esaminata dalla giurisprudenza che ha prodotto un'ampia trattazione sul tema dello status giuridico del docente di religione.

Tuttavia, occorre sottolineare che la questione, prima ancora di interessare la giurisprudenza, riguarda il problema dei rapporti tra i due ordinamenti giuridici, Chiesa e Stato. Quest'ultimo, infatti, in materia di insegnamento della religione cattolica, ha il compito di vigilare sui provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in quanto è garante dei diritti costituzionalmente

⁹¹ P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, cit., p.1

⁹² A. Gianni, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, cit, p. 388.

garantiti ai cittadini e, allo stesso tempo, è rispettoso dell'etica confessionale. A tal riguardo, risulta logico chiedersi se la libertà e l'autonomia dell'organizzazione religiosa possa prevaricare i diritti fondamentali degli insegnanti, lavoratori in una scuola pubblica. Così, i giudici costituzionali hanno riconosciuto la legittimità dell'apparato normativo scolastico e hanno ammesso la peculiarità dell'insegnamento della religione che, nel rispetto della libertà di coscienza, sarebbe dovuto essere impartito in modo conforme alla dottrina della Chiesa e i suoi docenti, riconosciuti idonei dall'Autorità ecclesiastica, nominati dall'autorità scolastica.⁹³

L'idoneità conferita dall'ordinario diocesano al docente di religione ha il carattere di un giudizio ed è volta all'atto finale di nomina, che rimane compito dell'autorità scolastica italiana. Sia il giudizio di idoneità, sia il potere di revoca da parte dell'autorità ecclesiastica non devono sottrarsi alla valutazione sul corretto esercizio del potere.

Del resto, anche la dottrina dominante ha considerato il riconoscimento dell'idoneità come espressione di un potere di certificazione della Chiesa.⁹⁴

Il riconoscimento di idoneità costituisce, dunque, l'atto che certifica l'esistenza di un rapporto stabile di comunione e fiducia, fino alla revoca, con la comunità ecclesiale e con l'ordinario e si caratterizza per essere espressione di esercizio di un potere discrezionale, insindacabile nel merito da parte di

⁹³ Sentenza 22 ottobre 1999, n. 390, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1, 2000, p. 17 e ss. Sul punto vedi F. Franceschi, *Gli insegnanti di religione tra passato e futuro: brevi note a margine di una recente sentenza della Corte Costituzionale*, in «*Il diritto ecclesiastico*», 2000, 2, p. 191 e ss.

⁹⁴ Cfr. P. Gismondi, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1961; nonché A. G. Chizzoniti, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000.

organi statali⁹⁵.

Durante il regime veteroconcordatario l'unico requisito necessario per insegnare religione era l'idoneità, alla quale il Consiglio di Stato⁹⁶, aveva attribuito valore equivalente all'abilitazione all'insegnamento conseguita dagli altri docenti nelle rispettive discipline. L'Accordo successivo ha aggiunto all'idoneità il possesso di specifici titoli di studio che ogni Idr deve possedere per poter accedere all'insegnamento e che dunque, devono ritenersi preliminari all'idoneità stessa.

In quanto istituto del tutto interno all'ordinamento canonico, l'idoneità produce effetti in ambito civile solo per l'accesso all'insegnamento della religione, privando l'intervento dell'amministrazione scolastica relativamente al suo rilascio o alla sua revoca.

Tuttavia l'estraneità dell'amministrazione relativamente all'idoneità non è totale, poiché il Consiglio di Stato, con sentenza della sez. VI, n. 6133 del 24 marzo 2000, ha riconosciuto che l'idoneità deve qualificarsi come "atto endoprocedimentale finalizzato all'atto di nomina che resta di competenza dell'autorità scolastica italiana". Perciò essa non può sottrarsi "ad un riscontro del corretto esercizio del potere secondo criteri di ragionevolezza e non arbitrarietà", acconsentendo al giudice civile di esaminare la correttezza formale del procedimento.⁹⁷

La posizione del Consiglio di Stato, condivisa dalla Corte

⁹⁵ V. Casamassima, *Recenti sviluppi in materia di stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica: in particolare un disegno di legge approvato dal Senato*, in «Diritto Ecclesiastico», 2002, 1, p. 216

⁹⁶ Consiglio di Stato, sez. I, sentenza 4 marzo 1958, n. 76.

⁹⁷ Cfr. A. Bettetini, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, op. cit., pp. 10-12.

di Cassazione⁹⁸, è stata confermata, anche dopo l'approvazione della legge 186/2003, da alcune pronunce di tribunali amministrativi regionali, come quella del TAR Veneto che, con sentenza n. 1482/2007 ha chiarito che l'attuale possesso dell'attestato, necessario per partecipare al concorso, è rimesso ad "una valutazione spettante esclusivamente alla Chiesa cattolica, secondo le intese concordatarie raggiunte".⁹⁹

Il giudice statale potrà annullare il provvedimento canonico per eccesso di potere, ma alla sola condizione che si trovi d'innanzi ad una palese incompatibilità di tale atto con ogni regola fondamentale dell'ordinamento italiano.

Nessun dubbio può permanere sulla competenza piena ed esclusiva dell'ordinario diocesano a stabilire l'idoneità dei docenti di religione cattolica ed a revocare *ad libitum* detta idoneità¹⁰⁰, e che tale revoca determini ricadute pregiudizievoli anche sulla stessa esistenza del rapporto di lavoro.

La natura dell'idoneità è spiegata dalla Nota CEI "Insegnare religione cattolica oggi", n. 22, del 1991: "L'idoneità non è paragonabile a un diploma che abilita a insegnare correttamente la religione cattolica. Essa stabilisce tra il docente di religione e la comunità ecclesiale nella quale vive un rapporto permanente di comunione e di fiducia, finalizzato a un genuino servizio nella scuola, e si arricchisce mediante le necessarie iniziative di aggiornamento, secondo una linea di costante sviluppo e verifica".

⁹⁸ Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 14 novembre 2002, n. 574.

⁹⁹ Cfr. M. Madonna, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra amministrazione ecclesiastica e pubblici poteri. Brevi note sullo status dei docenti*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2012, pp. 8-9.

¹⁰⁰ Corte Costituzionale, sentenza 22 ottobre 1999, n. 390.

È il Codice di Diritto Canonico nei canoni 804 e 805 ad individuare con chiarezza gli aspetti qualificanti dell' idoneità su cui il vescovo dovrà vigilare con attenzione.

Il Canone 804 afferma:

1. All'autorità della Chiesa è sottoposta l'istruzione e l'educazione religiosa cattolica che viene impartita in qualunque scuola o viene procurata per mezzo dei vari strumenti di comunicazione sociale; spetta alla Conferenza Episcopale emanare norme generali su questo campo d'azione, e spetta al Vescovo diocesano regolarlo e vigilare su di esso.

2. L'Ordinario del luogo si dia premura che coloro, i quali sono deputati come Insegnanti della Religione nelle scuole, anche non cattoliche, siano eccellenti per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica.

Il Canone 805 stabilisce:

È diritto dell'Ordinario del luogo per la propria diocesi di nominare o di approvare gli Insegnanti di Religione, e parimenti, se lo richiedano motivi di religione o di costumi, di rimuoverli oppure di esigere che siano rimossi.

Leggendo queste indicazioni appare evidente che il riconoscimento dell' idoneità debba attestare formalmente ed ufficialmente che il docente di religione sia in possesso di retta dottrina, testimonianza di vita cristiana e abilità pedagogica.

I tre fattori costitutivi dell' idoneità sono stati interpretati in una deliberazione, non vincolante, approvata dalla XXXIV Assemblea Generale della CEI nel maggio del 1991. Per retta dottrina si intende una conoscenza obiettiva e completa dei contenuti della rivelazione cristiana e della dottrina della Chiesa in vista dell'insegnamento scolastico; la testimonianza di vita

cristiana è una testimonianza pubblica di vita coerente con la fede professata, nel quadro di una responsabile comunione ecclesiale; l'abilità pedagogica è una competenza pedagogico-metodologico-didattica adeguata ad un insegnamento competente ed efficace per la società di oggi che l'aspirante IdR si è procurato in campo didattico.

La retta dottrina è garantita dal titolo di studio ecclesiastico conseguito e spetta al Servizio diocesano per l'Irc la verifica mediante prove oggettive e periodici corsi di aggiornamento. La testimonianza di vita cristiana è attestata attraverso un certificato rilasciato dal Parroco o da altro legittimo Superiore ecclesiastico. L'abilità pedagogica è attestata attraverso un percorso di accertamento (esame di abilitazione e/o colloquio) e spetta sempre allo stesso ufficio verificare l'effettivo possesso di tale requisito.

In base a tale delibera, l'ordinario deve accertarsi che il richiedente abbia acquisito la formazione adeguata per adempiere nel modo dovuto l'incarico di docente di religione, mediante il raggiungimento dei profili di qualificazione professionali richiesti dalla normativa vigente.

Più precisamente, come già accennato, per quanto riguarda l'abilità pedagogica, l'ordinario deve assicurarsi che nel corso degli studi il candidato abbia curato anche la propria preparazione pedagogica e deve tener conto dell'ordine, grado e indirizzo scolastico in cui l'insegnante possa esercitare la sua funzione; a tal fine l'ordinario deve valutare le sue esperienze di servizio educativo, scolastiche e ecclesiali, e deve sottoporre l'aspirante docente a eventuali colloqui e prove. Allo stesso tempo, l'ordinario deve vigilare sulla corretta testimonianza di

vita cristiana, accertando che il candidato non assuma in pubblico dei comportamenti in contrasto con la morale cattolica e che lo stesso viva coerentemente rispetto alla fede, nel quadro di una responsabile comunione ecclesiale.

Al fine del riconoscimento dell' idoneità, gli ordinari organizzano dei corsi di aggiornamento ai quali gli aspiranti docenti sono tenuti a partecipare. Dunque, da quanto affermato finora, risulta chiaro che i vescovi si preoccupino di dare un' immagine positiva degli insegnanti della religione cattolica nelle scuole pubbliche, puntando non solo sulla loro idoneità ecclesiastica ma anche sulle loro competenze pedagogiche.¹⁰¹

Con tale intervento la Conferenza Episcopale affida all' ordinario del luogo l' incarico di controllare la presenza di prescritte qualità in chi richiede l' idoneità, accertandosene mediante colloqui, prove scritte, documenti e testimonianze.¹⁰²

Non esistono procedure ben definite per il rilascio dell' idoneità, in quanto si tratta di una particolare competenza affidata al discernimento dell' ordinario diocesano e dei suoi delegati. È consuetudine in molte diocesi ricorrere a prove selettive scritte ed orali, spesso differenti tra diocesi e diocesi, antecedenti al rilascio, tanto più opportune oggi che l' idoneità viene concessa a tempo indeterminato e non consente una revoca celere.¹⁰³

È comunque assodato che l' idoneità debba essere riconosciuta con decreto, previa formale richiesta da parte del richiedente.

¹⁰¹ P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, cit., pp. 5-6.

¹⁰² *Ivi*, p. 7.

¹⁰³ S. Cicatelli, *Prontuario giuridico IRC*, cit., p.90

Requisito peculiare dell'attestato d'idoneità è la sua efficacia territoriale, infatti esso è valido nel solo territorio diocesano in cui è stato rilasciato e perde qualsiasi efficacia al di fuori dei suoi confini. Questo comporta non pochi problemi nelle possibili procedure di mobilità. Nel caso in cui la scuola, anche se all'interno della stessa regione, appartenga ad una diocesi differente, l'insegnante sarà tenuto a richiedere nuovamente il rilascio dell'idoneità all'autorità ecclesiastica territorialmente competente.

Il decreto con cui si riconosce l'idoneità è un atto proprio dell'ordinario diocesano, infatti ha effetto nella sola diocesi di sua competenza; tuttavia è opportuno sottolineare come tale decreto non sia strettamente personale, quindi nel caso di un possibile cambiamento dell'ordinario il docente non è tenuto a richiedere nuovamente l'idoneità.¹⁰⁴

La tipicità dello status giuridico dell'insegnante di religione cattolica, nonostante il recente intervento del legislatore atto a equipararlo quanto più possibile ai suoi colleghi, è data certamente dal requisito indispensabile dell'idoneità, cardine attorno a cui ruota la figura del docente stesso¹⁰⁵. L'idoneità garantisce il controllo da parte dell'autorità ecclesiastica sull'insegnante ed attua la volontà voluta dal nostro Stato, dichiaratamente laico, di attribuire alla Chiesa gli oneri relativi ai contenuti e alle modalità dell'insegnamento della religione cattolica. Ciò permette di rimarcare come l'IdR sia una figura

¹⁰⁴ P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, cit., p. 9

¹⁰⁵ Cfr A. Gianni, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, cit., pp. 289 e ss.; nonché P. Cavana, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione* (L. N. 186/2003), cit., p.1331; M. Madonna, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra amministrazione ecclesiastica e pubblici poteri. Brevi note sullo status dei docenti*, cit., p.7

atipica all'interno della scuola pubblica, soggetto a proprie regole e sottoposto all'autorità di due distinti ordinamenti quello ecclesiastico per l'idoneità e quello statale per la nomina, come si dirà in seguito.

4.2 La nomina

La nomina, al pari dell'idoneità, costituisce uno dei requisiti peculiari dell'insegnante di religione. Se all'idoneità è stata dedicata molta attenzione, visto il suo status canonico, la nomina d'intesa per molto tempo è rimasta nell'ombra. Il Concordato del 1929 non faceva alcun riferimento alla nomina d'intesa; la legge 824/30, all'art. 5, stabiliva che l'insegnamento della religione cattolica fosse affidato per incarico "a persone scelte all'inizio dell'anno scolastico dal capo d'istituto, inteso l'ordinario diocesano". La CM 117/30 si concentrava sulle modalità di scelta dell'Idr da parte del capo d'istituto o di gruppi di capi d'istituto riuniti allo scopo, sempre con la condizione che fosse "inteso l'ordinario diocesano".

Negli anni successivi la prassi è stata confermata, ma, in luogo della forma participiale (inteso l'ordinario) è stata usata quella sostantivata o avverbiale (intesa con l'ordinario o d'intesa con l'ordinario), che appare per la prima volta nella CM 217/78. Al contrario di quanto si possa pensare, la differenza grammaticale è molto importante perché ha determinato il passaggio da un ruolo complementare e quasi subordinato dell'autorità ecclesiastica a un ruolo paritetico rispetto allo Stato. Dunque, parlare di intesa sulla nomina significa affermare che la nomina degli insegnanti di religione, sia determinata da ambedue

le autorità, pur essendo di esclusiva competenza statale,

Il Concordato del 1984 ha affermato che gli Idr sono «riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica» e «nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica».

Solo nell'Intesa del 1985 tra CEI e Mpi, al punto 2.5, si hanno delle indicazioni più precise sulla procedura riguardante la nomina d'intesa: «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 di cui al successivo punto 4».¹⁰⁶

Occorre precisare che il quadro giuridico venutosi a creare dopo il Ccnl del 1995 rende inadeguato parlare di nomina, dal momento l'Idr, come ogni altro docente, anche se con modalità differenti, non è più il destinatario di un provvedimento emanato da un'autorità superiore (la nomina) ma è il titolare del diritto di stipulare un contratto di lavoro con il rappresentante legale dell'amministrazione scolastica. Nonostante l'innovazione formale, il requisito concordatario non ha subito modifiche; quindi continueremo a parlare di nomina ritenendola titolo generico rispetto alla più corretta terminologia (contratto o assunzione).¹⁰⁷

A differenza del riconoscimento dell'idoneità, che deve essere considerato un atto interno della Chiesa non sindacabile dall'autorità scolastica, la nomina è una particolare procedura la

¹⁰⁶ DPR. 16 dicembre 1985, n. 751, art. 2.5.

¹⁰⁷ S. Ciatelli, *Prontuario giuridico IRC*, cit., pp. 63-64.

cui natura non può essere definita con precisione; essa consiste nell'accordo che due organi appartenenti a distinti ordinamenti giuridici, Stato e Chiesa, devono raggiungere sulla collocazione dell'Idr nella scuola, fermo restando che sul piano amministrativo la competenza è della sola autorità scolastica la quale emana gli atti che di fatto disciplinano il rapporto di lavoro.

La nomina d'intesa si colloca quindi su di un piano ripartito: l'autorità ecclesiastica ha il compito e la responsabilità di scegliere gli insegnanti di religione tra i vari soggetti "idonei", mentre l'autorità statale si occupa degli «aspetti organizzativi comunque non direttamente incidenti sui fondamenti confessionali dell'insegnamento».¹⁰⁸

Nella prassi, i parametri su cui si concretizza l'intesa, almeno per gli Idr non di ruolo, sono tre: la fissazione delle ore, l'individuazione dell'insegnante e la scelta della scuola.

Invece, per gli Idr di ruolo l'intesa si realizza solo sulla sede di servizio, in quanto il nominativo dell'insegnante è determinato dall'esito del concorso e l'orario può essere solo quello d'obbligo.

Per gli Idr di ruolo competente a stipulare l'intesa con l'ordinario diocesano è il direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale (o un suo delegato), per gli Idr non di ruolo competente sarà il dirigente scolastico che gli conferisce l'incarico.¹⁰⁹

L'Intesa CEI-Miur del 1985, al punto 2.5, descrive

¹⁰⁸ V. Casamassima, *Recenti sviluppi in materia di stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica: in particolare un disegno di legge approvato dal Senato*, cit., p. 210.

¹⁰⁹ TU in materia d'istruzione, DLgs. 16 aprile 1994, n. 297, art. 309, c. 2..

sommariamente la procedura per la nomina dell'Idr: il primo passo spetta all'autorità scolastica, la quale deve comunicare il fabbisogno orario per l'Irc; ricevuta tale comunicazione, l'ordinario diocesano propone i nominativi degli insegnanti necessari a coprire le ore disponibili.

La legge 186/03 ha previsto, per gli Idr di ruolo, che all'ordinario venga trasmesso un elenco dei vincitori del concorso per l'accesso al ruolo e su questi nominativi raggiunga l'accordo per la destinazione nelle singole sedi scolastiche limitando così il potere dell'ordinario. Tale legge ha specificato che all'ordinario diocesano non è trasmessa una "graduatoria" ma un semplice "elenco" e ciò mette in evidenza come, nella scelta degli insegnanti di religione, l'ordinario non sia vincolato dalla posizione e collocazione del singolo docente.¹¹⁰

Infatti, ricevendo l'elenco di quei docenti da immettere in ruolo, possibilmente ordinati alfabeticamente, ma certamente senza l'indicazione del punteggio da essi conseguito, l'ordinario potrà scegliere liberamente la loro collocazione territoriale nelle scuole della diocesi di competenza.

Con la legge n. 186/2003, nell'atto di nomina, che in base all'Intesa vedeva come protagonisti l'autorità scolastica e l'ordinario diocesano, si inserisce l'elenco dei vincitori del concorso. Anche se la legge non usa l'espressione tecnica di "graduatoria", la sua natura giuridica è questa, in quanto si tratta del risultato di una valutazione comparativa di prove d'esame e di titoli. Dopo l'approvazione da parte del dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale, questo elenco assume nell'ordinamento

¹¹⁰ L. Nannipieri, *Insegnanti di religione cattolica e poteri dell'Ordinario diocesano*, cit., pp. 71-72.

italiano natura di atto o provvedimento amministrativo dotato di particolare efficacia sia per l'autorità scolastica che per l'ordinario diocesano.¹¹¹

Per quanto riguarda gli Idr non di ruolo, l'ordinario, ricevuta comunicazione dal direttore regionale del numero di cattedre disponibili, corrispondente al trenta per cento, individuerà il docente e sceglierà la scuola cui assegnarlo. Nell'effettuare questa scelta l'ordinario non terrà più conto dei vincitori del concorso ma selezionerà i docenti che ritiene idonei.

L'intesa che dovrà raggiungersi su questo punto è dunque subordinata alle ferree regole dell'amministrazione, che imporrà all'ordinario diocesano di accettare sul settanta per cento solo posti a tempo pieno, fermo restando la libertà che gli viene ancora riconosciuta di contribuire a formare le cattedre rimanenti. Sul trenta per cento riservato ai non di ruolo, appare possibile continuare a muoversi con la discrezionalità del passato, anche se c'è chi sostiene che bisognerebbe applicare i medesimi criteri su tutti i posti disponibili e non esclusivamente sulla quota del settanta per cento.¹¹²

Ovviamente, per raggiungere l'intesa, l'Idr deve essere in possesso dell'idoneità e dei regolari titoli di studio; per gli Idr di ruolo tali condizioni sono state verificate al momento dello svolgimento del concorso, mentre per gli Idr non di ruolo devono essere accertate singolarmente. È compito del dirigente scolastico accertare il solo possesso dei titoli di studio, visto che non ha nessuna competenza in relazione all'idoneità

¹¹¹ P. Cavana, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione* (L. N. 186/2003), cit., pp. 1336-1337.

¹¹² S. Ciatelli, *L'immissione in ruolo: cambiamenti per l'Irc, l'Ird, il rapporto con lo Stato e la Chiesa*, in «L'Irc dentro il cambiamento Incontro Responsabili diocesani IRC Notiziario Irc», CEI, 2005, 1, p. 41.

ecclesiastica.

Una volta accertato il possesso dei titoli di studio ed i requisiti generali per l'accesso al pubblico impiego, la stipula del contratto con l'insegnante si configura come un atto dovuto da parte del dirigente scolastico¹¹³. Non si può quindi negare o omettere la nomina perché "l'autorità scolastica non può adottare scelte discrezionali, ma può solo limitarsi a controllare il possesso dei requisiti generali per l'accesso al pubblico impiego del docente designato"¹¹⁴.

In sintesi, esaminando il modo in cui avviene la nomina degli Idr, emerge che si tratta di una procedura che prevede il coinvolgimento di due parti: l'autorità scolastica e l'ordinario diocesano. Se in passato a prevalere era la forza decisionale dell'autorità ecclesiastica, oggi, con l'introduzione della procedura concorsuale, si assiste a un recupero di potere decisionale da parte dello Stato. Infatti, l'atto formale di nomina, cioè la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro, è di competenza esclusiva dell'autorità scolastica, anche se la procedura che conduce alla firma di quel contratto prevede necessariamente una qualche forma di intervento dell'autorità ecclesiastica.

4.3 La revoca dell'idoneità

Per gli Idr, ai motivi di risoluzione del rapporto di lavoro previsti dalle disposizioni di diritto comune, si aggiunge la revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano

¹¹³ TAR Sicilia, sentenza n. 55 del 5 marzo 1991.

¹¹⁴ Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, sentenza n. 365 del 16 settembre 1991.

competente per il territorio divenuta esecutiva a norma dell'ordinamento canonico, purché non si fruisca della mobilità professionale o della diversa utilizzazione o mobilità collettiva, di cui all'articolo 4, c. 3 della legge 168/03.

Infatti una caratteristica dell'idoneità è il suo carattere dinamico, nel senso che essa non è acquisita una volta per tutte ma è passibile di verifica nel corso del tempo.

L'idoneità non è dunque una pretesa liberamente esigibile dal docente né, una volta ottenuta, rappresenta un diritto acquisito. Ciò non solo perché essa può essere soggetta a revoca, qualora vengano a mancare successivamente i presupposti che ne hanno determinato il riconoscimento, ma anche perché è oggetto di una valutazione da parte di ciascun ordinario diocesano che può portare ad esiti diversi anche riguardo alla stessa persona.¹¹⁵

Affinché il decreto sia legittimamente revocato occorre accertare una grave carenza dell'insegnante riguardante la retta dottrina o l'abilità pedagogica, oppure un comportamento pubblico e notorio in contrasto con la morale cattolica commesso da esso.¹¹⁶ L'idoneità, ovviamente, deve essere revocata dalla stessa autorità che l'ha rilasciata.

Visto il carattere indispensabile dell'idoneità, la sua revoca provoca l'impedimento dell'insegnante nel proseguo delle sue mansioni, anche se il nuovo Concordato non ha esplicitato come avveniva questa circostanza. È l'Intesa, infatti, a precisare al punto 2.5 che l'IdR deve essere in possesso di idoneità "non revocata".

¹¹⁵ P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, cit., p. 9.

¹¹⁶ A. Bettetini, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, cit., p. 10.

Prima che il decreto di revoca divenga esecutivo è necessario seguire la procedura, vincolante in materia, indicata dal § 3 della delibera CEI n.41., una procedura complessa atta a garantire il diritto di difesa dell’Idr. Viene dapprima convocato l’insegnante “consentendogli i fatti e ascoltando le ragioni”. Successivamente l’ordinario esamina e valuta i documenti e le memorie che l’insegnante può presentare nei successivi dieci giorni dall’incontro e, se disponibile, entro venti giorni dal primo incontro, l’ordinario può ricevere nuovamente il docente che abbia fatto richiesta di essere risentito. Valutate le ragioni addotte dall’insegnante, l’ordinario decide se emanare il decreto di revoca oppure recedere dalle sue intenzioni.

Il decreto di revoca dell’idoneità deve essere espresso per iscritto e fornito almeno di motivazione sommaria così come previsto dal can. 51; tale decreto deve essere inoltre regolarmente intimato ai sensi dei cann. 54-55-56. Il canone 54 recita: “1. Il decreto singolare, la cui applicazione viene affidata all’esecutore, ha effetto dal momento dell’esecuzione, in caso contrario dal momento in cui viene intimato alla persona per autorità di colui che emette il decreto. 2. Il decreto singolare, per poterne urgere l’osservanza, deve essere intimato con un legittimo documento a norma del diritto”.

Il canone 55 afferma: “Fermo restando il disposto dei cann. 37 e 51, quando una gravissima ragione si frapponga alla consegna del testo scritto del decreto, il decreto si ritiene intimato se viene letto alla persona cui è destinato di fronte a un notaio o a due testimoni, con la redazione degli atti, da sottoscrivere da tutti i presenti”.

Il canone 56 recita: «Il decreto si ritiene intimato, se colui al quale è destinato, chiamato nel dovuto modo a ricevere o ad udire il decreto, senza giusta causa non comparve o ricusò di sottoscrivere».

L'Ordinario del luogo dà comunicazione all'autorità scolastica competente che l'idoneità è stata revocata solo al termine di questa procedura, senza peraltro precisarne le motivazioni.

Sarà poi compito dell'Ufficio Scolastico Regionale o del dirigente scolastico, a seconda se l'insegnante è di ruolo o no, provvedere a risolvere il contratto di lavoro con l'insegnante e procedere ad una nuova assunzione.

Lo spirito innovativo della legge 186/03 ha inciso molto sugli effetti conseguenti al decreto di revoca dell'idoneità, diversi in relazione al tipo di contratto di cui l'insegnante è titolare. Infatti mentre per gli Idr non di ruolo la revoca comporta la risoluzione del contratto e quindi la perdita del rapporto di lavoro, per gli insegnanti di ruolo non si profila la cessazione del rapporto lavorativo. Questi godono, infatti, della possibilità di fruire della mobilità professionale: possono insegnare un'altra materia se in possesso dei titoli di abilitazione che glielo consentono o possono essere destinati a servizi diversi dall'insegnamento se privi di altri titoli o abilitazioni, così come previsto dall'art.4 c. 3 della suddetta legge.¹¹⁷

L'istituto della revoca dell'idoneità recepisce un'istanza propria dell'ordinamento canonico, per il quale l'insegnante di religione svolge un ufficio ecclesiastico, espressione del *munus*

¹¹⁷ S. Ciatelli, *Idoneità: la revoca*, in Idr formazione, dicembre 2011, pp. 8-9, tratto dal sito www.Ircvicenza.it.

docendi della gerarchia, su cui ha l'obbligo di vigilare l'Ordinario del luogo, che ha altresì il diritto "di rimuoverlo se lo richiedono motivi di religione o di costumi" (can. 805), ovvero se vengano meno quei requisiti di eccellenza "per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica" che il *Codex* richiede per il suo affidamento (can. 804).¹¹⁸

Nell'ordinamento della Chiesa viene avviato un procedimento di garanzia che permette al docente di assumere tutte le iniziative che il diritto canonico mette a disposizione per far valere le proprie ragioni e impedire l'eventuale rimozione dall'ufficio scolastico¹¹⁹ che, per effetto della riconosciuta idoneità, aveva assunto, e dal quale con la revoca viene rimosso.¹²⁰

Prima della legge n. 186 del 2003, la mancanza dei requisiti che avevano determinato il riconoscimento dell'idoneità comportava la mancata conferma dell'incarico annuale alla ripresa dell'anno scolastico, e non necessariamente il ricorso ad atto formale di revoca dell'idoneità con interruzione del rapporto di lavoro. L'autorità ecclesiastica attuava la revoca dell'idoneità solo nelle situazioni più gravi di pubblico scandalo, nelle quali risultasse evidente la contrarietà del comportamento dell'insegnante ai requisiti soggettivi previsti dalla normativa canonica e, in questo modo, evitava spiacevoli controversie.

A tal riguardo, un caso emblematico è costituito dal licenziamento, determinato dalla revoca dell'idoneità da parte

¹¹⁸ P. Cavana, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione* (L. N. 186/2003), cit., p. 1339.

¹¹⁹ G. Dalla Torre, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, Patron, 1989, p. 45.

¹²⁰ C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, cit., pp. 208 e ss.

dell'autorità ecclesiastica, di un'insegnante nubile ed in stato di gravidanza.

La sentenza della sezione lavoro della Corte di Cassazione¹²¹, che conferma la sentenza emessa dalla Corte d'appello di Firenze su domanda proposta da un'insegnante di religione in data 29 marzo 1999 che con provvedimento dell'autorità scolastica aveva dovuto cessare l'insegnamento a seguito di revoca del nulla osta rilasciato a suo tempo dall'Ordinario diocesano "perché nubile in stato di gravidanza", è una decisione che ha prodotto critiche di diversa natura sia *de jure condido* che *de jure condendo*.

In sintesi, la Corte di Cassazione ha ritenuto legittimo il licenziamento dell'insegnante essendo diventata "totale e impossibile la sua prestazione lavorativa nella scuola", visto che la nomina e la revoca di tali docenti dipende dal riconoscimento del nulla-osta di idoneità rilasciato dall'autorità ecclesiastica competente secondo quanto previsto dalle norme concordatarie e dall'Intesa del 1985. La Cassazione, ritenendo che "lo Stato italiano si è impegnato ad assicurare [...] l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali nel quadro delle finalità della scuola pubblica", ha giudicato rilevanti gli atti provenienti dall'autorità ecclesiastica, senza intaccare i principi di reciproca indipendenza tra Stato e Chiesa, e ha stabilito che devono essere applicati in quanto costituiscono l'attuazione della disciplina pattizia prevista dall'Accordo di Villa Madama e dal Protocollo addizionale nonché dall'Intesa tra le autorità scolastiche e la CEI.

¹²¹ Cassazione civile, Sez. lav., 24 febbraio 2003, n. 2803.

Occorre rilevare che nella motivazione della sentenza si cerca di dimostrare che il provvedimento volto al licenziamento dell'insegnante è legittimo in quanto non violerebbe né le norme sullo status giuridico degli Idr né quella sulla disciplina del regime contrattuale del lavoro degli stessi. Infatti, la nomina dei docenti di religione è strettamente legata al riconoscimento dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano ed ha effetti permanenti, salvo revoca dell'idoneità. La revoca, infatti, determina la fine del rapporto di lavoro dell'insegnante "per impossibilità giuridica assoluta e definitiva della prestazione", e dunque la risoluzione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 1463 c.c.

Di conseguenza, l'insegnante licenziata, secondo la Corte di Cassazione, non avrebbe motivo di reclamare, in quanto i comportamenti dell'autorità religiosa e della pubblica amministrazione sarebbero corretti e rispettosi delle norme in materia. Si tratterebbe, dunque, di un licenziamento per giusta causa.

Tuttavia, il licenziamento di una donna nubile in stato di gravidanza può essere interpretato anche come un atto che intacca sia il principio della libertà d'insegnamento di cui all'art. 33 Cost. sia diritti riguardanti la sfera personale come quello della maternità, ampiamente garantito e tutelato dalla nostra Costituzione. Ciò respinge il licenziamento *ad nutum* ed impone che il provvedimento debba essere motivato e basato su ragioni di interesse pubblico, non soggettivo, tali da prevalere rispetto alla tutela delle posizioni giuridiche dell'insegnante e impone ai giudici, nella valutazione del ritiro del nulla-osta all'insegnamento di interpretare in maniera restrittiva le

disposizioni di cui ai cann. 804 e 805, poiché il licenziamento dell'insegnante richiede l'esistenza di un contrasto forte tra prestazione di lavoro e indirizzo culturale, morale ed etico dell'istituzione, contrasto che deve essere così evidente da suscitare situazioni di "pubblico scandalo". Di conseguenza, di fronte a comportamenti riguardanti la vita privata del soggetto, come quello di una maternità al di fuori del matrimonio, i giudici non potrebbero tener conto di una revoca che va contro gli stessi principi della Costituzione. Il caso di una nubile in stato di gravidanza non solo fa parte della vita privata di una persona ma non può essere considerato illecito né contrasta con la coerenza confessionale dell'insegnamento di religione né suscita scandalo nella scuola o nelle famiglie degli studenti.¹²²

Colella, nel suo saggio sulla sentenza relativa al licenziamento della donna nubile in stato di gravidanza, fa notare come tale provvedimento sia criticabile in quanto la Corte di Cassazione non tiene conto che il giudizio ecclesiastico riguarda la sfera privata dell'insegnante e, pertanto, non può costituire motivo di inidoneità. Se è vero che l'ordinario diocesano dispone di ampi poteri discrezionali sugli Idr, è altrettanto vero che egli dovrebbe adeguarsi ai fatti della modernità, rispettando i diritti degli individui.¹²³

Occorre sottolineare che il decreto di revoca dell'idoneità appare come un atto interno all'autonomia confessionale, al quale l'ordinamento civile attribuisce valore costitutivo di diritti

¹²² P.Colella, *Diritti dei cittadini e concordato. Osservazioni sulla legittimità della revoca dell'idoneità all'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche* Commento a Cass. sez. lav. 24 febbraio 2003, n. 2803 in *Corriere giuridico*, 2004, 2, pp. 194-195.

¹²³ *Ivi*, p. 196.

e doveri che si manifestano in ambito civile.¹²⁴ La revoca dell'idoneità può essere considerato un atto amministrativo che certifica la mancanza del rapporto di fiducia che lega l'insegnante alla chiesa locale e come tale incide direttamente nel rapporto di pubblico impiego. Di conseguenza, essa non può essere adottata con leggerezza ma solo nel caso in cui le mancanze dell'insegnante siano gravi e i comportamenti pubblici e notori.

In conclusione il rifiuto o la revoca dell'idoneità, come ogni provvedimento canonico, devono avere una giusta causa e non devono violare i diritti degli individui. Per questo motivo, l'insegnante che si ritenesse ingiustamente danneggiato potrebbe fare ricorso ai rimedi previsti dal canone 1732 e seguenti o addirittura potrebbe intraprendere un'azione giudiziaria davanti ai tribunali ecclesiastici, nel caso in cui il rifiuto o la revoca della nomina comportassero una lesione dei diritti spettanti ai fedeli.¹²⁵

4.4 La Mobilità

Requisito inscindibile per usufruire della mobilità è il possesso della titolarità dell'insegnamento.

A differenza dei suoi colleghi, l'Idr non ha nessuna titolarità sulla scuola in cui presta servizio, sia esso un insegnante di ruolo che non di ruolo. Per essi il concetto di titolarità può essere utilizzato solo per analogia, ma sotto il profilo squisitamente giuridico gli Idr sono titolari su un

¹²⁴ C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, cit., p. 209.

¹²⁵ G. Feliciani, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra normativa canonica e legislazioni civili*, in *Ius Ecclesiae*, 1994, 1, pp.167-168.

organico regionale ed utilizzati nella singola scuola annualmente. Mentre gli Idr non di ruolo possono rivendicare una titolarità esclusivamente *pro tempore* nella scuola in cui prestano servizio.

Il principio concordatario della nomina d'intesa e la natura del rapporto di lavoro degli Idr, permettono di affermare una, seppur limitata, stabilità nella sede di servizio. Infatti la CM 127/75 già disponeva l'automatica conferma dell'incarico, equiparando gli Idr ai docenti con contratto a tempo indeterminato. Questo è stato ribadito espressamente con il CCNL 1994 – 97¹²⁶ e ripetuto nei successivi accordi.

L'automatica conferma dell'incarico deve però essere interpretata come una semplificazione amministrativa e non come un diritto acquisito dagli Idr. Questa conferma deve essere subordinata alla prova di determinate condizioni, quali la disponibilità delle ore nella scuola e il possesso dell'idoneità, e alla prova di determinati requisiti, quali l'intesa sulla nomina che può mutare nel tempo.

Come già visto, con l'assunzione nel ruolo dello Stato degli Idr avvenuta tramite la tanto attesa legge 186 del 2003, gli uffici diocesani devono misurarsi con una serie di disposizioni nuove, tra cui quelle riguardanti la mobilità, che in passato di fatto era gestita solo dall'ordinario diocesano. Il ruolo, infatti, inserisce i docenti di religione nella materia del rapporto di lavoro del pubblico impiego che ha previsto e regolamentato la mobilità del personale dell'organizzazione amministrativa.

¹²⁶ CCNL, comparto scuola, 1994 – 1997, art. 47.6 :” Gli insegnanti di religione cattolica vengono assunti secondo la disciplina di cui all'art. 309 del D.Lgs. n. 297 del 1994, mediante contratto di incarico annuale che si intende confermato qualora permangano le condizioni ed i requisiti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge” e successivamente Nota ministeriale, 9 giugno 2005, n. 983 . “si intende confermata automaticamente di anno in anno qualora permangono le condizioni e i requisiti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge”.

Per mobilità si intende il movimento di un insegnante sia come trasferimento da una sede all'altra per lo stesso servizio didattico, c.d. mobilità territoriale, e sia come passaggio a un diverso servizio didattico nella stessa o in altra sede, c.d. mobilità professionale. La procedura di mobilità può essere attivata per soddisfare le legittime esigenze del docente, c.d. mobilità a domanda, o per soddisfare le necessità organizzative dell'amministrazione, c.d. mobilità d'ufficio.

La mobilità è soggetta a condizioni e rigidità diversa per i docenti di ruolo da quelli non di ruolo. Per quest'ultimi la questione resta regolata dalla vecchia disciplina secondo cui la mobilità è gestita direttamente dagli uffici diocesani, in costante dialogo con gli Idr interessati. Quindi, il loro contratto individuale annuale, pur essendo confermato automaticamente, può essere modificato ogni anno da una differente intesa tra l'autorità scolastica ed ecclesiastica. I docenti non di ruolo che volessero trasferirsi in altra sede, devono semplicemente farne richiesta all'ordinario diocesano del luogo e confidare nel sussistere delle condizioni atte a soddisfare la richiesta.

Nel comparto scuola la mobilità professionale può essere verticale, verso lo stesso insegnamento in altro ordine o grado di scuola, o orizzontale verso altro insegnamento ma nello stesso ordine e grado di scuola. La peculiarità dello status di docente di religione si attua nella possibilità di usufruire della sola mobilità professionale verticale all'interno, sempre e solo, dell'Irc.¹²⁷ Gli Idr di ruolo, quindi, anche se in possesso di titoli di abilitazione

¹²⁷ Legge 18 luglio 2003, n. 186, art. 4.1 .” Agli insegnanti di religione cattolica inseriti nei ruoli di cui all'articolo 1, comma 1, si applicano le disposizioni vigenti in materia di mobilità professionale nel comparto del personale della scuola limitatamente ai passaggi, per il medesimo insegnamento, da un ciclo ad altro di scuola”.

per altri insegnamenti non possono richiedere il passaggio su di essi, ma devono sottoporsi ad una nuova procedura, con l'ulteriore aggravante di non poter far valere il servizio precedentemente prestato nell'Irc.

La mobilità professionale consiste nel passaggio del docente di religione dalla scuola dell'infanzia alla primaria e nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado e viceversa. Per effettuare tale passaggio i docenti di ruolo devono essere in possesso, oltre che dei titoli di studio richiesti, anche dell'idoneità rilasciata dall'ordinario diocesano per l'ordine e grado di scuola richiesto e dell'idoneità concorsuale relativa al settore per cui è richiesto il passaggio. Quest'ultimo requisito limita fortemente le richieste di passaggio di ruolo visto che solo in poche diocesi il rilascio dell'idoneità è stato tale da poter partecipare ad entrambe le classi di concorso mentre tutte le altre hanno concesso un'idoneità tale da poter far valere solo in un concorso.¹²⁸

La mobilità territoriale consiste nel trasferimento di un docente da una sede scolastica ad un'altra. Per gli Idr bisogna distinguere tra mobilità intradiocesana e interdiocesana.

La prima, la più semplice, è regolata dal C.C.N.I.¹²⁹ e dall'O.M. sulle utilizzazioni e assegnazioni provvisorie che vengono generalmente emanate ogni anno in giugno, la seconda è regolata dal C.C.N.I.¹³⁰ sulla mobilità e dalla O.M. sulla mobilità degli Idr che escono ogni anno alcuni mesi prima. La mobilità intradiocesana, ovvero interna alla diocesi stessa, può

¹²⁸ S.Cicatelli, *La mobilità dell'Idr e altre questioni di attualità dell'Irc*, 2008, p. 7, (https://www.chiesacattolica.it /cci_new/documenti_cei/2008-04/044/CICATELLI .pdf)

¹²⁹ Le prime istruzioni in merito agli Idr risalgono al CCNI del 6 giugno 2006.

¹³⁰ Le prime istruzioni in merito agli Idr risalgono al CCNI del 20 dicembre 2007.

essere sempre richiesta dagli insegnanti, mentre per la mobilità interdiocesana o interregionale essi devono attendere il maturare di un triennio dall'accesso al ruolo per potervi partecipare.

Oltre a tale requisito, se viene fatta richiesta da parte dell'insegnante di un trasferimento ad altra sede fuori della diocesi di appartenenza, sarà necessario accertare l'idoneità ecclesiastica da parte del nuovo vescovo territorialmente competente.

Più precisamente, per il trasferimento su domanda di tali docenti da una sede all'altra nell'ambito del territorio della diocesi, non trattandosi più di nuova assunzione o nomina previa intesa, saranno valide le norme comuni del Testo unico (d. lgs. N. 297/1994, artt. 460 ss) in base alle quali i trasferimenti a domanda sono disposti tenuto conto dell'anzianità di servizio di ruolo, delle esigenze di famiglia e dei titoli valutabili sulla base di apposita tabella approvata con decreto del Ministro dove è attribuito un punteggio "per il superamento delle prove di concorsi per titoli ed esami per l'accesso al ruolo di appartenenza", attribuendo all'elenco dei vincitori del concorso il carattere di graduatoria di merito.¹³¹

Oltre ai casi di mobilità a domanda, occorre ricordare i casi di mobilità d'ufficio, dovuti alla riduzione delle ore all'interno di una sede scolastica. In questi casi, la stessa amministrazione scolastica provvede a disporre la diversa collocazione dell'insegnante e l'autorità ecclesiastica deve cercare di collaborare con la scuola per soddisfare oggettive esigenze organizzative.

¹³¹ P. Cavana, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione*, cit., pp. 1343-1344.

Le prime procedure di mobilità riguardanti i docenti di religione hanno avuto luogo dopo l'entrata in vigore della legge 186 del 2003, una legge che ha portato stabilità agli Idr di ruolo, in quanto essi, in caso di revoca dell'idoneità, non vanno più incontro alla perdita del posto di lavoro ma l'amministrazione scolastica sarà tenuta a valutare le ipotesi di mobilità territoriale e professionale. Territoriale, perché un docente che perda l'idoneità ecclesiastica diocesana può ottenerla o conservarla in un'altra diocesi; professionale perché può essere destinato ad un diverso servizio didattico, persino nella stessa sede scolastica e perché, essendo a tutti gli effetti un dipendente pubblico, se possiede l'abilitazione ad altro insegnamento, può passare ad altri ruoli di insegnamento; oppure possono essere messe in atto le procedure previste per la mobilità e la diversa utilizzazione nel pubblico impiego dal Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.¹³²

4.5 Gli Idr in esubero

Gli insegnanti di religione in esubero sono quei docenti eccedenti rispetto al fabbisogno scolastico e, per tale motivo, non hanno potuto avere l'assegnazione della cattedra con orario settimanale di diciotto ore. Fanno parte degli Idr in esubero anche quegli insegnanti di religione di ruolo e vincitori di concorso, che costituiscono il 70 % degli Idr, cui è stata revocata l'idoneità. Questi ultimi, ottenuta la revoca, non vengono licenziati ma vengono impiegati in altri posti all'interno dell'amministrazione scolastica. Lo stesso non vale per il

¹³² P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, cit., p. 21.

restante 30% degli Idr, ovvero per i docenti di religione con contratto a tempo determinato, i quali, in caso di revoca, non hanno alcun diritto e perdono il posto di lavoro. Ciò mette in evidenza, ancora una volta, la disparità di trattamento tra i docenti di religione di ruolo e i precari.

Per quanto riguarda l'utilizzazione dei docenti in esubero, occorre fare riferimento al Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 94 in materia di "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica" convertito, con modificazioni, in Legge 7 agosto 2012 n. 135, la c.d. spending review.

Nello specifico, i commi 17-20 dell'art. 14, concernenti il personale docente in esubero, dispongono che il personale docente a tempo indeterminato che, a seguito delle operazioni di mobilità e di assegnazione, risulti in esubero, è utilizzato, per l'intero anno scolastico, su posti vacanti destinati a personale a tempo determinato sulla base dei seguenti criteri:

a) posti rimasti disponibili in altri gradi d'istruzione o altre classi di concorso, anche in mancanza di abilitazione o idoneità all'insegnamento purché sia in possesso di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento nello specifico grado d'istruzione o per ciascuna classe di concorso;

b) posti di sostegno a disposizione all'inizio dell'anno scolastico, nel caso in cui il docente abbia il titolo di specializzazione previsto oppure abbia frequentato un apposito corso di formazione;

c) spezzoni di posto che si rendono disponibili presso gli istituti scolastici nel corso dell'anno;

d) posti che si liberano durante l'anno;

e) disposizione per la copertura di supplenze brevi e saltuarie disponibili nella stessa provincia e nella stessa classe di concorso.

Le assegnazioni di cui alle lettere c), d) ed e) sono eseguite dai dirigenti scolastici sulla base del piano di utilizzo predisposto dagli uffici scolastici regionali ai sensi del comma 20.

Per la durata dell'impiego il docente percepisce lo stipendio proprio dell'ordine di scuola in cui è impegnato, qualora superiore a quello già in godimento. Nei casi di cui alla lettera e), la differenza è liquidata dall'istituto scolastico in cui è prestato il servizio. Negli altri casi, la differenza a favore del dipendente è erogata a mezzo dei ruoli di spesa fissa.

Gli uffici scolastici regionali predispongono e periodicamente aggiornano un piano di disponibilità ed utilizzo del personale in esubero, che portano a conoscenza delle istituzioni scolastiche interessate, anche al fine di consentire le operazioni di competenza dei dirigenti scolastici.

È importante notare come la collocazione degli Idr in esubero può comportare un pregiudizio per gli altri insegnanti, nel caso in cui l'Idr sia in possesso di abilitazione a un altro insegnamento, e nei confronti del personale di pubblico impiego, visto che l'Idr può essere utilizzato ai sensi dell'art. 33 del DLgs 165/2001. Questo determina, e implica, un accrescimento dell'area di rilevanza civile dell'idoneità canonica, sino al punto che questa può incidere su situazioni giuridico soggettive terze rispetto alla relazione Idr – amministrazione scolastica.¹³³

¹³³ A. Bettetini, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, op. cit., p. 17.

BIBLIOGRAFIA

F. E. Adami, *Brevi note sullo status giuridico dell'insegnante di religione*, in Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento, Padova, Cedam, 1987;

R. Astorri, *I problemi relativi alla qualificazione professionale dei docenti di insegnamenti religiosi*, in Il diritto ecclesiastico, 2012, 1, pp. 15 - 36;

R. Astorri, *La qualificazione professionale degli insegnanti di religione cattolica tra riforma della scuola e riforma dell'Università*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2001, 1, pp. 127 - 140;

S. Attollino, *La nuova qualificazione dei docenti di religione: note a margine del DPR n. 175 del 2012*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 41, dicembre 2013;

A. Bettetini, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 39, dicembre 2012;

A. Bollin, *L'insegnamento della Religione oggi*, Torino, Elledici, 1999;

E. Butturini, *La religione a Scuola, Dall'unità ad oggi*, Brescia, Queriniana Editrice, 1987;

A. Campoleoni, *Insegnanti di religione*, Torino, SEI, 2003;

C. Cardia, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, Il Mulino, 1998;

V. Casamassima, *Recenti sviluppi in materia di stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica: in particolare un disegno di legge approvato dal Senato*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2002, 1, p. 211 - 244;

P. Cavana, *La riforma dello stato giuridico degli insegnanti di religione (L. N. 186/2003)*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2005, 4, pp. 1314 - 1348;

A. Chizzoniti, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000;

S. Ciatelli, *Prontuario giuridico IRC*, Brescia, Queriniana Editrice, 2012;

S. Ciatelli, *L'immissione in ruolo: cambiamenti per l'Irc, l'ird, il rapporto con lo stato e la chiesa in L'Irc dentro il cambiamento* Incontro Responsabili diocesani IRC Notiziario Irc, CEI, 2005, 1, pp 34 - 46;

S. Ciatelli, *La mobilità dell'Idr e altre questioni di attualità dell'Irc*, 2008, (https://www.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_cei/2008-04/04-4/CICATELLI.pdf);

P. Colella, *Diritti dei cittadini e concordato. Osservazioni sulla legittimità della revoca dell'idoneità all'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche* Commento a Cass. sez. lav. 24 febbraio 2003, n. 2803 in *Corriere giuridico*, 2004, 2, pp. 194 - 197;

P. Consorti, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), giugno 2009;

P. Consorti, *Diritto e religione*, Bari, Editori Laterza, 2010;

G. Dalla Torre, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, Patron, 1989;

G. Dalla Torre, *La revisione del concordato*, Città del Vaticano, Libreria editrice vaticana, 1985;

G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2002;

G. Dammacco, *Stato giuridico degli insegnanti di religione e ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, 1, pp. 241 - 254;

A. Famà, *L'Insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche: un lungo cammino*, 2004, (http://www.olir.it/areetematiche/69/documents/Fama_Unlungocammino.pdf);

G. Feliciani, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra normativa canonica e legislazioni civili*, in *Ius Ecclesiae*, 1994, 2, pp.159 - 176;

F. Franceschi, *Gli insegnanti di religione tra passato e futuro: brevi note a margine di una recente sentenza della Corte Costituzionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, 2, p. 191 e ss.;

A. Gianni, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 2, pp. 381 - 398;

P. Gismondi, *Il potere di certificazione della Chiesa nel diritto italiano*, Milano. Giuffrè, 1961;

A. Guazzarotti, *L'insostenibile precarietà dell'insegnante di religione: osservazione a Sent. 22 ottobre 1999 n. 390 in Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, 5, pp. 3037 - 3039;

N. Incampo, *Aspetti giuridico-amministrativi dell'Irc e dell'Ird* in Notiziario Irc, CEI, 2008, 2, pp.62 - 78;

M. Madonna, *Linee di tendenza della recente giurisprudenza amministrativa in tema di status giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2007, 3-4, pp. 291 - 300;

M. Madonna, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra amministrazione ecclesiastica e pubblici poteri. Brevi note sullo status dei docenti in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it) giugno 2012;

F. Margiotta Broglio, *Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1963, 2, pp. 791 ss.;

L. Nannipieri, *Insegnanti di religione cattolica e poteri dell'Ordinario diocesano*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, 1, pp. 66 - 74;

V. Primerano, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la l. 186/2003*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2004, pp. 116 e ss.;

M. Salazar, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, 3, pp. 749 - 762;

E.G. Saraceni, *In tema di status giuridico degli insegnanti di religione: recenti pronunce della giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2007, 1-2, pp. 277 - 280;

B. Serra, *Insegnamento della religione cattolica, attività alternative e credito scolastico: note a margine di lungo contenzioso amministrativo*, in *Stato, Chiese e pluralismo*

confessionale, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 16, maggio 2012;

A. Talamanca, *IRC: strascichi di temi tradizionali e centralità del dibattito sullo status degli insegnanti di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, 3, pp. 669 - 682;

M. Tigano, *L'”assolutezza” del diritto all'istruzione religiosa*, Milano, Giuffrè, 2004;

E. Vitali - A.G. Chizzoniti, *Diritto Ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 2013.