

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 43

A.S. n. 1877: "Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado". (Approvato dalla Camera dei deputati)

INSEGNANTI DI RELIGIONE

Marzo 2003

INDICE

Articolo 1 (Ruoli degli insegnanti di religione cattolica).....pag.	1
Articolo 2 (Dotazioni organiche dei posti per l'insegnamento della religione cattolica).....pag	1
Articolo 3 (Accesso ai ruoli).....pag.	5
Articolo 4 (Mobilità)pag.	7
Articolo 5 (Norme transitorie e finali).....pag.	7
Articolo 6 (Copertura finanziaria)pag.	9

Articolo 1

(Ruoli degli insegnanti di religione cattolica)

Il comma 1 prevede l'istituzione di un ruolo regionale degli insegnanti di religione cattolica per ciascuno dei due cicli scolastici previsti dall'ordinamento. Lo stato giuridico ed il trattamento economico, salvo quanto diversamente disposto dal presente disegno di legge, sono equiparati dal comma 2 a quelli vigenti per il personale docente di ruolo delle scuole pubbliche.

Con il comma 3 si lascia ferma la possibilità che nella scuola dell'infanzia ed elementare l'insegnamento della religione cattolica venga impartito dai docenti di sezione o di classe disposti a svolgerlo e riconosciuti idonei.

Gli effetti sul bilancio statale dell'equiparazione di cui al comma 2 sono analizzati in sede di analisi dell'articolo 2, preso in considerazione dalla RT.

Articolo 2

(Dotazioni organiche dei posti per l'insegnamento della religione cattolica)

L'articolo demanda ad appositi atti amministrativi la determinazione della dotazione organica degli insegnanti di religione cattolica, da contenere entro il limite del 70 per cento dei posti d'insegnamento complessivamente funzionanti nei diversi ambiti territoriali, per tenere conto degli aspetti peculiari dell'insegnamento della religione cattolica che, secondo la relazione

illustrativa, mal si adattano alle rigidità proprie della ruolizzazione del personale.

La RT, assumendo implicitamente che resti invariato nel tempo il numero degli insegnanti di sezione o classe riconosciuti idonei all'insegnamento della religione cattolica e disposti a svolgerlo, perviene alla quantificazione del numero complessivo delle cattedre da costituire sulla base di due differenti metodologie di calcolo, che si riferiscono al numero di ore di insegnamento prestato dai docenti di religione cattolica.

La prima, riferita alla scuola materna ed elementare, assume come dato di partenza il numero di ore settimanali di insegnamento coperte con docenti di religione cattolica al 31 dicembre 2000. Tale valore, pari a 33.969 per la scuola materna e a 197.713 per la scuola elementare, viene diviso per il numero di ore corrispondente all'orario settimanale previsto per i suddetti docenti (pari a 24 e a 22 ore, rispettivamente nella scuola materna ed elementare), individuando in tal modo i posti che possono essere costituiti (1.415 nella materna e 8.987 nell'elementare). Per la determinazione della consistenza organica, infine, viene calcolato il 70 per cento dei valori appena indicati : rispettivamente 990 e 6.291.

La seconda, riferita alla scuola media e superiore, prende in considerazione il numero delle classi che si prevede funzioneranno nell'anno scolastico 2002-2003, pari a 81.459 per la scuola media e a 110.937 per la scuola superiore. Dividendo tali cifre per diciotto (che equivale al numero di classi che ogni insegnante potrà coprire, considerando l'orario settimanale per i docenti di scuola media e superiore e quello di insegnamento della religione cattolica), si individua, rispettivamente, in 4.525 e in 6.163 il numero di posti che possono essere costituiti e, conseguentemente, sulla base della

percentuale del 70 per cento, in 3.168 e in 4.314 la consistenza delle dotazioni organiche.

Pertanto, la RT indica in 7.281 (990+6.291) i posti da coprire con personale da assumere a tempo indeterminato nella scuola dell'infanzia ed elementare (primo ruolo), e in 7.482 (3.168+4.314) gli analoghi posti nella scuola media inferiore e superiore (secondo ruolo).

Sottraendo, poi, da tali ultime cifre il numero degli insegnanti in servizio con orario settimanale non inferiore a 12 ore e che già godono della progressione economica spettante al restante personale docente a tempo indeterminato, pari a 5.597 per il primo ruolo e a 5.845 per il secondo, la RT ricava il numero di posti per i quali si ritiene di dover sostenere un onere quale differenza stipendiale rispetto all'attuale trattamento, pari a 1.684 per la scuola dell'infanzia ed elementare e a 1.637 per la scuola media e superiore.

Quindi, tenendo conto dell'anzianità media del personale docente (17 anni), della differenza stipendiale connessa al riconoscimento della progressione economica e degli oneri riflessi, la RT perviene a quantificare in 4.940 euro e in 6.700 euro il maggior onere per ogni unità di personale attinta, rispettivamente, dal primo e dal secondo ruolo ed eccedente la quota di docenti di religione che già attualmente usufruiscono del trattamento economico comprensivo della progressione di carriera.

Sulla base di tali dati, infine, la RT stima l'onere in 8,320 mln di euro per la scuola dell'infanzia ed elementare e in 10,969 mln di euro per la scuola media e superiore : pertanto, l'onere complessivo viene valutato dalla RT pari a 19,289 mln di euro. L'onere per il primo anno di applicazione verrà sostenuto a partire dal 1° settembre, quindi per cinque delle tredici mensilità, e viene indicato nel prospetto riepilogativo in 7,419 mln di euro.

Al riguardo, si osserva che nella quantificazione non si tiene conto di eventuali ulteriori oneri per effetto dell'estensione della progressione economica a tutti i docenti di religione, oltre a quelli relativi alla progressione stipendiale; peraltro, tale estensione potrebbe anche indurre successive rivendicazioni retributive da parte dei docenti di ruolo. Sarebbero opportune informazioni del Governo al riguardo.

Viceversa, sulla base dei dati forniti dal Governo, si ritiene possibile una sovrastima dell'onere per il primo triennio di applicazione della norma, in quanto la dotazione organica complessiva prevista ed utilizzata per i calcoli nella RT, pari a 14.763 unità (7.281+7.482), potrebbe non essere coperta in seguito all'espletamento del primo concorso (considerando l'ipotesi di diecimila partecipanti formulata al riguardo), con conseguente riduzione dell'onere corrispondente. Anche l'onere per il primo anno di applicazione potrebbe essere sovrastimato, in quanto la quota di tredicesima relativa all'incremento stipendiale in oggetto va rapportata al periodo di quattro mesi considerato e non all'intero anno, come implicitamente effettuato nella RT : la spesa non corrisponde a 5 mensilità (pari effettivamente a 7,419 mln di euro), ma a 4,33 mensilità (pari a 6,425 mln di euro), ed è pertanto presumibile una minore spesa di circa 1 mln di euro rispetto a quanto indicato nella RT. Al contrario, appare plausibile una lieve sottostima per gli anni successivi, in quanto il riconoscimento della progressione economica determinerà naturalmente ulteriori incrementi di stipendio in corrispondenza degli scatti di anzianità che matureranno con il tempo, accrescendo pertanto l'onere rispetto alla legislazione vigente.

Infine, alla luce degli orari settimanali contrattuali (24, 22 e 18 ore) utilizzati per pervenire alla determinazione degli insegnanti teoricamente

necessari e di un orario di servizio indicato come non inferiore a 12 ore in rapporto alla quantificazione degli insegnanti esclusi dalla modifica in esame in quanto già godono dei relativi benefici, sarebbe opportuno un chiarimento in merito all'eventualità che 11.442 docenti esclusi (5.597 per la scuola materna ed elementare e 5.845 per la scuola media e secondaria superiore) non svolgano attualmente un orario di lavoro equivalente a quello considerato nella RT (compreso, cioè, tra 12 e 18); in tal caso, infatti, per la copertura dei 14.763 posti considerati come dotazione organica si porrebbe l'esigenza, tenendo conto delle disposizioni della "finanziaria" 2003, di assumere a tempo indeterminato un numero di docenti maggiore rispetto ai 3.321 previsti, con inevitabili riflessi finanziari sul bilancio statale (infatti, essendo stipendiati al 31 dicembre 2001 complessivamente 22.840 docenti di religione cattolica, con un'eccedenza di 1.750 unità rispetto al numero teoricamente necessario, appare evidente che una quota di detti docenti svolge il proprio lavoro con un orario inferiore a quello contrattuale : si tratta di sapere se in tale quota rientrano appunto anche insegnanti già attualmente equiparati a quelli di ruolo).

Articolo 3

(Accesso ai ruoli)

Si stabilisce che l'accesso ai ruoli per i posti annualmente disponibili nelle dotazioni organiche avviene previo superamento di concorsi per titoli ed esami, da indire su base regionale con cadenza triennale e da svolgere in più

sedi decentrate, a meno che, nel caso di un numero esiguo di candidati, il Ministero disponga l'aggregazione territoriale dei concorsi (commi 1 e 2).

Con i commi 3, 4 e 5 si disciplinano i requisiti richiesti ai candidati e la tipologia delle prove di esame.

Il comma 6 delinea la composizione delle commissioni giudicatrici, che saranno costituite da tre membri nominati dal dirigente regionale nell'ambito della regione in cui si svolgono i concorsi.

Il comma 7 disciplina la fase della compilazione, dell'approvazione e dell'utilizzazione, ai fini della copertura dei posti vacanti, dell'elenco di coloro che hanno superato il concorso.

Con i commi 8, 9 e 10 si disciplinano aspetti specifici connessi alla costituzione e risoluzione del rapporto di lavoro in esame.

La RT non considera la norma in riferimento agli oneri connessi allo svolgimento dei concorsi pubblici per la determinazione degli elenchi da cui attingere per le immissioni in ruolo nelle cattedre per l'insegnamento della religione cattolica, presumibilmente in quanto il primo concorso secondo la disciplina generale si svolgerà soltanto nel 2006 e non determinerà comunque uno scostamento significativo dell'onere rispetto a quello considerato a regime nella clausola di copertura, incidendo tale voce di spesa per una percentuale inferiore al 2% (sentenza n. 25 del 1993 della Corte costituzionale).

Articolo 4

(Mobilità)

Si prevede l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di mobilità professionale da un ciclo ad un altro e di mobilità territoriale agli insegnanti di religione cattolica inclusi nell'elenco sopra citato, riconosciuti idonei dall'ordinario diocesano competente per territorio, e previa intesa con il medesimo ordinario. Nel caso di revoca dell'idoneità o di situazione di esubero conseguente alla contrazione del numero di cattedre, gli insegnanti in oggetto potranno comunque fruire della mobilità professionale del comparto della scuola, secondo le disposizioni vigenti e subordinatamente al possesso dei requisiti prescritti per l'insegnamento richiesto, nonché partecipare alle procedure di diversa utilizzazione e di mobilità collettiva previste dal decreto legislativo n. 165 del 2001.

La RT non considera la norma, che, tuttavia, perlomeno in rapporto alla possibilità di conservare una cattedra nel caso di esubero dovuto a contrazione dei posti di insegnamento, sembrerebbe idonea a determinare nuovi oneri rispetto alla legislazione vigente. Sarebbe auspicabile un chiarimento sul punto.

Articolo 5

(Norme transitorie e finali)

L'articolo riserva il primo concorso bandito dopo la data di entrata in vigore della presente legge agli insegnanti di religione in possesso di

determinati requisiti professionali e di anzianità lavorativa nell'insegnamento della materia; inoltre, vengono sommariamente indicate le competenze necessarie al superamento della predetta prova.

Per l'espletamento del concorso è autorizzata per il 2003 una spesa pari a 261.840 euro, a valere sul fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002.

Tale stanziamento è stato determinato, secondo quanto indicato nella RT, ipotizzando un concorso con la partecipazione di 10.000 candidati. Ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 487 del 1994 (disciplinante le modalità di svolgimento dei concorsi), si dovrà provvedere alla nomina di 20 commissioni giudicatrici (una ogni 500 candidati) di tre componenti ciascuna. L'onere complessivo viene quantificato dalla RT, considerando il compenso previsto per ciascun componente, in 261.840 euro (4.364 euro per commissario x 20 commissioni x 3 membri ciascuna).

Al riguardo, a parte gli aspetti contabili riferiti alla copertura sul fondo globale, si fa presente che sarebbe opportuno che il Governo fornisse assicurazioni circa la sostenibilità con le ordinarie risorse di bilancio delle spese logistiche ed amministrative necessarie all'espletamento del concorso, atteso che, sulla base della quantificazione contenuta nella RT, lo stanziamento previsto come limite di spesa sembra idoneo a coprire esclusivamente gli oneri per i compensi dei commissari di concorso.

Articolo 6

(Copertura finanziaria)

La copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della legge (esclusi quelli di cui all'articolo precedente), valutati in 7.418.903 euro per il 2003 e in 19.289.150 euro a decorrere dal 2004, viene effettuata a valere sul fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In considerazione del carattere degli oneri in esame, configurabili come spesa obbligatoria, la Camera dei deputati ha introdotto in prima lettura un comma, in linea con quello inserito nel decreto-legge n. 251 del 2002, convertito nella legge n. 1 del 2003, in materia di amministrazione della giustizia, che prevede il monitoraggio degli andamenti di spesa determinati dal presente provvedimento ed una specifica procedura per l'utilizzo del Fondo di riserva di cui all'articolo 7 della legge n. 468 del 1978, nel caso di insufficienza delle risorse stanziare. Tale disposizione è stata inserita ai sensi del decreto-legge n. 194 del 2002, al fine di presidiare la presente legge con una clausola di salvaguardia che garantisca la tutela dell'equilibrio finanziario.

Al riguardo si rimanda alle osservazioni metodologiche formulate da questo Servizio nella NL n. 37 del 2002 (pagine 7-10). Si ricorda in materia che il parere della Commissione bilancio del Senato sul richiamato decreto riguardante la materia della giustizia ha condizionato il nulla osta alla espunzione dalla clausola di copertura del riferimento al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine¹. Il decreto è stato poi convertito in tale forma².

¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2002, pag. 93

² Cfr. legge n. 1 del 10 gennaio 2003.

Va comunque fatto presente che nel frattempo vi sono già stati sul punto pareri simili da parte delle due Commissioni bilancio nel senso - fermo rimanendo il riferimento alla procedura di monitoraggio - di accentuare il carattere eventuale dei decreti per l'utilizzo del menzionato fondo di riserva, da trasmettere alle Camere e di cui non è più previsto l'inserimento nell'elenco della relazione al disegno di legge finanziaria contenente le misure correttive adottate.