

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1972

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ANTONIO BARBIERI

Nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti
di religione cattolica

Presentata il 15 novembre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'accordo del 1984 che apporta modificazioni al Concordato lateranense tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, ha posto fine al ricorso ad una tipologia di strumenti di diritto pubblico, assurti addirittura al rango di trattati internazionali in quanto nascenti da bisogni fortemente garantisti della Chiesa cattolica, la quale, per tutelarsi da regimi potenzialmente pericolosi per la propria libertà, stabiliva con gli stessi delle regole intese soprattutto a creare un equilibrio di poteri (o meglio, di potenze), com'era avvenuto per tutto il secolo XX, trattando con molti Stati totalitari (non esclusa la Polonia comunista).

In tale senso il Concordato con l'Italia sabauda e fascista del 1929 garantiva la Chiesa cattolica, ma non tuttavia sempre

efficacemente, quando si ponga mente alle difficoltà in cui si trovò l'Azione cattolica, dinanzi alla nozione di Stato e società totalitaria corporativa costituzionalizzata e propagandata dal Fascismo. Neppure efficacemente quando si ponga attenzione alla riforma scolastica di Gentile, che imprigionava a sua volta cultura e scuola in un idealismo nazionalista che pretendeva di assorbire in sé ogni diversa forma di pensiero e di spiritualità, finalizzandoli al primato dello Stato etico.

Un minimo di sicurezza e di rispetto esterno era venuto alla Chiesa proprio dal riconoscimento della religione cattolica come religione di Stato, gestendo con ammiccamenti uno strano sotterraneo conflitto tra due ordinamenti, in cui pretendevano entrambi di essere l'unico ordina-

mento sovrano e, perciò, entrambi, speravano di tenere sottoposto l'altro mediante il « riconoscimento » dei propri diritti.

L'insegnamento della religione cattolica era reso obbligatorio nelle scuole, senza però renderlo veramente curriculare, come mostrava la sua non inclusione nell'esame di Stato finale, nonché il suo diverso sistema di qualificazione genericamente qualitativa dei risultati, rispetto alla qualificazione decimale praticata nelle altre materie. Ovviamente, tali disuguaglianze erano giustificate in maniera alquanto ipocrita, ravvisando la necessità di tale insegnamento nella straordinaria altezza della disciplina.

Il nuovo Concordato del 1984 vede, invece, Chiesa e Stato atteggiarsi non più in maniera reciprocamente diffidente e segretamente ostile bensì quali sottoscrittori di pubblico riconoscimento della totale, assoluta e originaria sovranità di ciascuno di essi nel proprio ordine. Sicché, i suoi strumenti giuridici non puntano più a stabilire equilibri di poteri, ma coordinamento di servizi in quei luoghi ove entrambi gli ordinamenti operano in vista di un medesimo bene comune.

Di conseguenza, gran parte dei suoi strumenti attuativi, anziché essere inclusi in trattati internazionali, prendono la forma di stipulazioni tra corpi sociali nella regolamentazione del diritto pubblico. La cosa del resto era già ampiamente praticata in Germania, ove i concordati erano stipulati dai governi regionali e non dallo Stato soggetto di diritto internazionale.

Quest'intento di collaborazione al bene comune ispira dunque l'intesa del 1985 tra l'Autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana.

L'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale appare attualmente disciplinato come un servizio che la Chiesa offre a coloro che nella scuola stessa, che pure per il principio di laicità non può dare alcun tipo di formazione religiosa o anche proporre in modo vincolante una gerarchia di valori spirituali (cosa che contraddirebbe con il postulato liberale fondamentale, per cui lo Stato, non possedendo un sicuro criterio di verità, deve

astenersi dall'operare scelte preferenziali), chiedono tuttavia di inserire nel loro *curriculum* formativo l'apprendimento delle indicazioni che la Chiesa impartisce in base al proprio magistero ai cattolici italiani. Si tratta, pertanto, di una conoscenza oltremodo utile per meglio e più oggettivamente comprendere il ruolo che tale religione ha avuto nella storia e nella cultura italiana.

Dunque è stata così istituita una presenza di docenti nella scuola statale che, ben lontani da quella sorta di cappellania o direzione spirituale scolastica che autorizzava il concordato fascista, è invece una presenza culturalmente critica, per gli scopi stessi della scuola, la cui sola peculiarità consiste nell'essere un elemento di « riscontro oggettivo » di ciò che la Chiesa è in grado nella scuola di dire di se medesima, e che pertanto per realizzare tale oggettività manifestativa deve avere anche un sicuro strumento di autenticazione, che è appunto offerto, al servizio della scuola e per gli scopi della scuola, dalla presentazione del docente da parte del vescovo che così, con una certificazione di idoneità canonica, ne autentica l'insegnamento e lo rende riconoscibile e verificabile da parte della coscienza critica dell'alunno e della scuola nel suo insieme.

Infine, la coscienza critica e metodologica, che deve accompagnare tale insegnamento, implica anche una ragionevole ed adeguata preparazione culturale nonché la qualificazione accademica dei docenti, per i quali l'intesa disciplina minuziosamente i titoli accademici ecclesiastici che devono essere forniti.

Di fronte ad un tale sforzo della comunità ecclesiale, a sua volta lo Stato assumeva l'opportuno impegno a farsi carico del sostentamento dei docenti promettendo esplicitamente loro, nel preambolo dell'intesa, una nuova disciplina dello stato giuridico.

La mancata disciplina di tale nuovo stato giuridico, per quasi un ventennio, ha intanto creato nella scuola italiana una singolare forma di precariato illimitato, addirittura per legge sottoposto a rinnovo « annuale automatico ». Altre disposizioni

frammentarie, come si usava in Italia, hanno poi colmato ogni dislivello stipendiale, assicurativo, sinanche di fruizione di congedi per malattia, lasciando, tuttavia, permanere una disparità di stato giuridico globale che pesa su molte situazioni inibite (concorsi a dirigente scolastico, incarichi di bibliotecario, incarichi a disposizione del provveditorato, fruizione di mutui agevolati per acquisto della casa, eccetera).

Dal tentativo di colmare tale disparità di trattamento nacque nella passata legislatura una proposta di legge che, in VII Commissione del Senato della Repubblica, ebbe anche il contributo di una delegazione di vescovi in rappresentanza della Conferenza episcopale italiana. Essa giunse, in un testo unificato stravolto dagli interessi personali di ambienti legati al sindacato, al voto di approvazione al Senato e poi, per fortuna, si arenò, senza giungere mai alla votazione presso la Camera dei deputati. Fortunatamente, perché il suo testo a seguito degli emendamenti approvati, ne faceva una legge destinata ad accrescere il disordine e l'impreparazione professionale nella scuola.

Partendo dalla giusta esigenza che, a quasi venti anni dal nuovo Concordato, bisognava prendere atto che l'ordinamento scolastico italiano era prossimo ad esigere una laurea per qualsiasi tipo d'insegnamento, si stabilì nel testo della proposta di legge formulato dalla Commissione che, per accedere al ruolo, gli insegnanti di religione dovessero avere una laurea e, in mancanza di una laurea in religione nelle università italiane, questa laurea potesse essere conseguita in qualsiasi disciplina, purché il diploma di laurea fosse valido per l'ammissione ai concorsi a posti d'insegnamento.

In tale modo, un laureato in veterinaria era ritenuto adatto ad insegnare religione, anche a preferenza di un diplomato presso l'Istituto di scienze religiose ecclesiastico. La valutazione dei titoli poi prevedeva che formasse a tale fine punteggio anche l'insegnamento pregresso in altre discipline.

Questo è oltraggioso per la dignità che la materia ha in base alla intesa. Ma

l'offesa è molto più grave. Infatti, il testo approvato dal Senato sembrava ignorare del tutto che, da alcuni anni, in Italia i titoli ecclesiastici, quali la licenza in teologia, sono riconosciuti come diplomi di laurea. Dunque, in Italia esistono laureati nella disciplina specifica della teologia! Ma la legge inibisce ad essi l'accesso al ruolo: infatti, è richiesta una laurea « idonea a partecipare ai concorsi per l'insegnamento » e, poiché non esiste ovviamente una classe d'abilitazione in religione negli elenchi ministeriali per le abilitazioni, non è possibile utilizzare la laurea in teologia per insegnare la propria materia, come graziosamente è, invece, consentito ai laureati in qualsiasi altra disciplina.

In conclusione: no ai teologi, sì ai veterinari.

Oggi, perciò, a seguito del chiaro messaggio elettorale del 13 maggio, è assolutamente necessario dare segnali altrettanto chiari di cambiamento, ogni volta che si debba approvare un qualsiasi provvedimento che concerne la scuola, e perciò anche in questo settore.

Onorevoli colleghi, questa è un'occasione di grande visibilità, per segnalare il diverso progetto scolastico, fondato sul principio di sussidiarietà e sul dogma centrale della « libertà di scegliere » da parte del fruitore dei servizi: di scegliere servizi che servano.

Onorevoli colleghi, con la presente proposta di legge credo di rendere evidente il rifiuto di ogni logica di mediazione consociativa tra interessi personalistici, riaffermando la centralità del rispetto dei veri ruoli che i soggetti degli ordinamenti hanno, per dignità di preparazione e per efficienza di metodologie, e che devono vedere rispettati all'interno degli ordinamenti stessi.

In questo caso i soggetti da restaurare nella dignità che loro spetta sono la Chiesa cattolica (non solo e non tanto quella ufficiale ma quella fondata sull'indefettibile tradizione viva trasmessa di mano in mano), sono i suoi atenei ed istituti accademici da un lato, ma sono anche dall'al-

tro la scuola italiana e il suo democratico impegno a fornire agli alunni ciò che oggettivamente ha le caratteristiche garantite di ciò che essi hanno chiesto: l'insegnamento della religione cattolica, nell'oggettività di ciò che essa, oggi, dice di sé stessa.

Non deve essere questa l'ennesima occasione perduta per dare agli alunni ciò che loro spetta, cedendo alle frettolose istanze di una cultura da accatto. Deve essere questa la prima ben visibile occasione per affermare che la scuola non è un parcheggio assistenziale, ma un luogo d'ineludibile efficienza e rispetto delle verità culturali.

Una scuola statale che non rappresenti più l'efficiente primato della cultura, è preferibile che non esista più e forse, se fosse già stata data ai genitori la possibilità di essere sostenuti economicamente nella loro reale libertà di scelta, già da ora non esisterebbe più ed i suoi locali potrebbero essere venduti al pubblico incanto.

Ecco perché la presente proposta di legge, pur sanando la situazione di precariato di tanti degni professori, se scritta nel rigoroso rispetto dei ruoli di Chiesa e Stato, può essere ora un segnale assai forte di cambiamento e di discontinuità con lo scialbo passato.

Ecco perché, con questa proposta di legge, non dobbiamo orientarci verso una sanatoria ecumenica desiderosa del voto di tutti, ma dobbiamo, anzi, compiere una prima cruenta incisione nella cancrena scolastica, un'incisione che provochi il grido di scandalo dell'opposizione, e che, solo così, dia al popolo sovrano che lo chiede quel chiaro segnale, che in Italia finalmente è cominciato il cambiamento.

È questa una grande occasione di evidenza e leggibilità per tutti.

Onorevoli colleghi, la proposta che è qui presentata inizia con il distinguere chiaramente tra due modi entrambi necessari di fornire l'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale.

La frammentazione territoriale delle sedi per un insegnamento con solo un'ora settimanale per classe, esige di tenere conto di un ambito sufficientemente am-

pio di posti d'insegnamento lasciati ad orario incompleto e, quindi, non di ruolo, da conferire con incarico temporaneo o annuale. Questo richiede la riserva di almeno il 30 per cento delle ore a tale forma di rapporto di lavoro.

Nella sistemazione delle cattedre complete di ruolo si è tenuto conto della differenza insormontabile, ben apprezzata nella migliore tradizione italiana, delle tre fasce di età: nelle elementari, nelle medie, nelle superiori.

Si è fatto ricorso alla novità assoluta del riconoscimento legale delle lauree ecclesiastiche, per così offrire alle tre fasce d'utenza quanto di meglio è disponibile nella comunità ecclesiale, per quindi rendere apprendibile nel migliore grado di oggettività ciò che la Chiesa oggi dice di essere.

Si sono evitate le assurdità dei programmi di concorso limitati, per un ipocrita rispetto dell'autonomia ecclesiastica, ai soli elementi di legislazione scolastica (senza alcuna verifica delle materie professionali!), introducendo l'altra novità assoluta dell'istituzione di commissioni esperte in materia teologica, con criteri di valutazione idonei a garantire l'accertamento oggettivo della capacità di insegnamento della religione cattolica. Novità per l'Italia ma non per la provincia autonoma di Trento, ove ciò è da alcuni mesi stabilito da legge provinciale.

Si è precisato con dovizia il carattere essenziale dell'idoneità canonica, indistinguibilmente connesso all'essenza stessa del contenuto dell'insegnamento da trasmettere. Nel fare questo, prevedendo possibili controversie anche di costituzionalità (per l'assenza nell'ordinamento canonico di una giurisdizione amministrativa con guarentigia di terzietà), alla formula «atto definitivo del vescovo» si è preferita la «compatibilità della notificazione con l'ordinamento italiano», con l'ulteriore espressa salvaguardia, per il caso non improbabile di sospensive su questioni di costituzionalità, di una previsione relativa all'allontanamento cautelare dalle classi e all'assegnazione ad altro tipo di attività

per il docente riguardato da un tale provvedimento.

Si è evitata la classica e costosa sanatoria mediante i tanto ironizzabili corsi abilitanti, preferendo la sobrietà ed economicità di un esame dei titoli da parte di un'unica commissione centrale.

Per i successivi concorsi si è escluso, nella modalità per soli esami per le elementari, qualsiasi peso di titoli, riservando l'esito del concorso al solo esame. Ciò perché nel particolare tipo d'insegnamento, rivolto a dei minori, è molto difficile valutare sulla scorta di titoli quale efficacia possa avere questa documentata esperienza teorica rispetto alla prassi didattica quotidiana. Le capacità didattiche, in questo caso, possono essere accertate con sicurezza solo dall'esame.

Ovviamente con questa proposta di legge non tutti gli insegnanti potranno trasformare in sicura e tranquilla la loro situazione di precarietà. Purtroppo, è anche vero che le lamentele sulla qualità

dell'insegnamento della religione cattolica « sono giunte al cielo » e la stessa autorità ecclesiastica vorrebbe operare una selezione che non può invece effettuare, vedendosi spesso, da laccioli sottili ma aggomitolanti, costretta a utilizzare i peggiori, lasciando viceversa inerti e sprecati i migliori, che pure ci sarebbero. È dunque necessario un meccanismo, come quello proposto in questa sede, molto aperto nelle modalità della sanatoria del progresso, che avvii nella scuola quel virtuoso meccanismo di mobilità del mercato del lavoro, che è l'indispensabile base in Italia perché rinasca il senso di responsabilizzazione personale e, quindi, quella vera, sincera ed onesta gioia del fare, che sola può liberare le innumerevoli energie di un popolo tradizionalmente industrioso, inventivo e ed intelligente come il nostro.

Nell'esaminare la presente proposta di legge e nel votarla pensiamo così anche e molto all'Italia che vogliamo cambiare e che certamente cambieremo.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Reclutamento).

1. Gli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado sono assunti con le seguenti modalità:

a) con contratto a tempo indeterminato; a tale modalità è riservato il 70 per cento delle ore di insegnamento disponibili alla data di entrata in vigore della presente legge, da ripartire tra cattedre a tempo pieno. Il numero di ore di cui al periodo precedente è soggetto a variazione triennale in base alla variazione del numero della popolazione scolastica;

b) con contratto a tempo determinato; a tale modalità è riservato il restante 30 per cento delle ore di insegnamento disponibili.

ART. 2.

(Ruoli provinciali).

1. In conformità al testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, gli insegnanti di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 della presente legge sono inseriti nei seguenti ruoli provinciali:

a) ruolo degli insegnanti di religione cattolica delle scuole medie superiori;

b) ruolo degli insegnanti di religione cattolica delle scuole medie inferiori, delle scuole professionali e delle altre scuole;

c) ruolo degli insegnanti di religione cattolica delle scuole elementari e dell'infanzia.

2. I ruoli di cui al comma 1 si distinguono ulteriormente per sezioni separate raggruppanti le cattedre appartenenti territorialmente a medesime diocesi della Chiesa cattolica, in modo da garantire l'oggettiva rispondenza dell'insegnamento di religione cattolica all'organizzazione territoriale cattolica. Il passaggio di insegnanti da un ad altra sezione, come anche da uno ad altro ruolo, o da una ad altra provincia è subordinato al nullaosta degli ordinari diocesani territorialmente competenti.

ART. 3.

(Idoneità canonica).

1. L'acquisizione ed il mantenimento dello stato giuridico di insegnante di religione cattolica sono subordinati al possesso dell'idoneità canonica rilasciata dall'ordinario diocesano competente territorialmente. La revoca dell'idoneità determina immediatamente la cessazione del rapporto di lavoro.

2. In caso di avvio di un procedimento canonico volto alla revoca dell'idoneità, l'insegnante è sospeso, fino alla conclusione del procedimento medesimo, dalla cattedra di cui è titolare e può essere utilizzato in altre attività.

ART. 4.

(Accesso al ruolo delle scuole medie superiori).

1. Per accedere al ruolo delle scuole medie superiori sono richiesti:

a) il possesso del diploma di laurea in teologia o in sacra scrittura, rilasciato da un'università pontificia legalmente riconosciuta dallo Stato italiano;

b) il superamento di un pubblico concorso per titoli ed esami;

c) la lettera di intesa tra l'ordinario diocesano e il dirigente dell'ufficio scolastico regionale territorialmente compe-

tente attestante il possesso dell'idoneità canonica di cui all'articolo 3.

ART. 5.

(Accesso al ruolo delle scuole medie inferiori, delle scuole professionali e delle altre scuole).

1. Per accedere al ruolo delle scuole medie inferiori, delle scuole professionali e delle altre scuole sono richiesti il possesso del diploma universitario in teologia rilasciato da una università pontificia legalmente riconosciuta dallo Stato italiano, nonché degli ulteriori requisiti previsti alle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 4.

ART. 6.

(Accesso al ruolo delle scuole elementari e dell'infanzia).

1. Per accedere al ruolo delle scuole elementari e dell'infanzia sono richiesti:

a) il possesso dei titoli di qualificazione professionale indicati all'articolo 4, numero 4.3, lettera *b)*, *c)* e *d)*, dell'intesa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751;

b) il superamento di un pubblico concorso per esami;

c) il possesso del requisito di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 4.

ART. 7.

(Concorsi).

1. I pubblici concorsi di cui agli articoli 4, 5 e 6, da indire il primo entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e gli altri con successive cadenze quadriennali, tendono ad accertare l'attitudine dei candidati ad illustrare e spiegare, con consapevolezza critica e scientifica nonché con metodo didattico, i valori e gli insegnamenti attuali posti alla

base del magistero pedagogico della Chiesa cattolica nonchè:

a) nei concorsi per l'accesso ai ruoli delle scuole medie superiori, l'attitudine esegetica per i generi letterari, biblici ed i documenti patristici e del magistero, quella ermeneutica per i temi filosofici, teologici, etici e spirituali, nonché la cultura e le conoscenze di storia della Chiesa e storia delle religioni;

b) nei concorsi per l'accesso ai ruoli delle scuole medie inferiori, delle scuole professionali e delle altre scuole, la conoscenza delle nozioni fondamentali di organizzazione e legislazione scolastica necessarie ad un adeguato inserimento dell'insegnamento della religione cattolica nell'offerta formativa e didattica di tale ordine di scuole;

c) nei concorsi per l'accesso ai ruoli delle scuole elementari e dell'infanzia, il possesso delle opportune attitudini e conoscenze pedagogiche richieste dalla speciale età degli alunni.

2. Le materie e l'articolazione delle prove di esame sono fissate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in base alle indicazioni fornite da un'apposita commissione paritetica nominata a tale fine dallo Stato e dalla Conferenza episcopale italiana.

3. Le prove di concorso devono tenersi in un'unica data ed in un'unica sede per tutto il territorio nazionale.

4. Per ciascun ruolo si procede alla nomina di un'unica commissione nazionale, composta da un presidente e dieci commissari, in possesso del diploma di laurea in teologia o in sacra scrittura conseguiti presso un'università pontificia legalmente riconosciuta dallo Stato italiano. Il presidente della commissione deve essere altresì in possesso del diploma di laurea in lettere antiche o in civiltà dell'antico oriente o, nel caso del presidente della commissione per il concorso relativo al ruolo delle scuole elementari e dell'infanzia, del diploma di laurea in pedagogia.

5. I presidenti sono scelti e nominati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. I commissari sono nominati dal medesimo Ministro in base alle indicazioni fornite dalla commissione paritetica di cui al comma 2.

6. I lavori delle commissioni devono concludersi entro il trimestre successivo all'espletamento degli esami.

7. I titoli dei concorrenti sono separatamente valutati secondo le seguenti modalità:

a) ai titoli di servizio è riservato il 30 per cento del punteggio assegnabile;

b) ai titoli di studio è riservato il 30 per cento del punteggio assegnabile, riservando nell'ambito di tale percentuale il 60 per cento ai titoli specifici;

c) ai titoli accademici e scientifici è riservato il 40 per cento del punteggio assegnabile.

8. I titoli di servizio in discipline diverse dall'insegnamento di religione cattolica non possono essere valutati in misura superiore all'1 per cento del punteggio totale da riservare ai titoli. I titoli di servizio relativi all'insegnamento di religione cattolica acquisiti in scuole private sono valutati in misura doppia rispetto a quelli acquisiti in scuole pubbliche.

ART. 8.

(Norme transitorie).

1. In sede di prima applicazione si procede all'espletamento di un unico concorso per soli titoli per i tre ordini di accesso al ruolo, da bandire entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Ai fini di cui al comma 1, si richiede l'esclusivo possesso dei titoli di qualificazione professionale indicati all'articolo 4 dell'intesa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751.

3. L'assegnazione delle cattedre ai vincitori è disposta per la sede ultima rico-

perta dall'insegnante prima del concorso, con il rispetto dell'ordine di graduatoria in caso di concorrenza di più vincitori per la medesima sede.

4. Gli idonei non vincitori del concorso hanno precedenza assoluta ai fini delle nomine con contratto a tempo determinato da effettuare nel quadriennio successivo alla data di conclusione del concorso.

5. I contributi versati all'Istituto nazionale della previdenza sociale dagli insegnanti con precedente servizio nelle scuole private, sono acquisiti e integrati dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, senza oneri a carico degli interessati.

6. Il servizio precedentemente svolto in scuole private è valido ai fini della determinazione delle competenze economiche e stipendiali da attribuire ai vincitori del concorso.

ART. 9.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 6.455.711 euro a decorre dall'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Lire 500 = € 0,26



14PDL0014720