

Pasquale Nascenti Giaquinto

(cultore della materia in Storia della pedagogia e dell'educazione nell'Università Europea di Roma)

**La sede di servizio dei docenti di religione:
una stratificazione non concordataria
di elementi amministrativi nella nomina d'intesa ***

*The workplace for teachers of Catholic religion.
A stratification of not-agreed administrative elements
in agreement designation **

ABSTRACT: Il presente contributo intende approfondire un aspetto di interesse non solo per il diritto ecclesiastico e canonico, ma anche per il diritto del lavoro e il diritto amministrativo della scuola: la prerogativa relativa alla scelta del luogo di lavoro per gli insegnanti di religione cattolica. Attraverso un'analisi storico-normativa della questione, si dimostrerà - e questa è l'ipotesi che cercheremo di sostenere - che una prassi burocratico-amministrativa, stratificata e cristallizzata nel tempo, non corrisponde a un quadro chiaro e definito delle fonti concordatarie. La conseguenza osservata è un'attribuzione amministrativa, non basata sull'accordo, della scelta della sede di lavoro all'autorità ecclesiastica.

ABSTRACT: This paper aims to explore an aspect of interest not only for ecclesiastical and canon law, but also for school employment law and administrative law: the prerogative regarding the choice of workplace for teachers of Catholic religion. By attempting a historical-regulatory analysis of the issue, it will be shown - and this is the hypothesis we will attempt to support - that a bureaucratic and administrative practice, stratified and calcified over time, does not correspond to a clear and defined framework of concordat sources. The observed consequence is a non-agreement-based administrative attribution of the choice of workplace to the ecclesiastical authority.

SOMMARIO: 1. Introduzione alla questione e quadro di riferimento - 2. Dal concorso all'immissione in ruolo - 3. Un'unica fonte normativa - 4. Un documento inedito - 5. Elementi canonistici e pastorali della questione - 6. Recent pronunciamento della Corte di Cassazione - 7. Una proposta.

* Contributo sottoposto a valutazione dei pari - Peer-reviewed paper.

1 - Introduzione alla questione e quadro di riferimento

L'insegnamento della religione cattolica (Irc) nelle scuole italiane è tema di ampia portata che per la peculiarità della sua natura di *res mixta* investe pienamente le parti interessate, quella statale e quella ecclesiale, e, di conseguenza, si pone come materia di studio (anche) per il diritto ecclesiastico¹. Il presente contributo si propone di approfondire un aspetto, sul quale non risultano siano stati condotti in passato studi specifici, che si pone di interesse non soltanto per il diritto ecclesiastico ma anche per il diritto del lavoro scolastico e il diritto amministrativo: la prerogativa riguardante la scelta della sede di servizio² degli insegnanti di religione. Tentando un rilievo storico-normativo della questione, si mostrerà - è questa l'ipotesi che si tenterà di sostenere - come a una prassi burocratica e amministrativa, stratificatasi e calcificatasi nel tempo, non corrisponda un quadro di fonti concordatarie chiaro e definito. La conseguenza rilevata è un'attribuzione amministrativa non pattizia della scelta della sede di

¹ Per un'introduzione generale all'Irc si veda **S. CICATELLI**, *Prontuario giuridico IRC. Raccolta commentata delle norme che regolano l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole di ogni ordine e grado*, Queriniana, Brescia, 2012,. Per un approccio più strettamente storico si veda: **E. BUTTURINI**, *La religione a scuola. Dall'Unità ad oggi*, 4^a ed, Queriniana, Brescia, 1987; **AA. VV.**, *La religione istruita. Nella scuola e nella cultura dell'Italia contemporanea*, a cura di L. CAIMI, G. VIAN, Morcelliana, Brescia, 2013. Per i rilievi più pertinenti agli studi ecclesiastici, anche in relazione agli insegnanti, si veda: **M. MADONNA**, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra diritto della Chiesa e ordinamento dello Stato*, Libellula, Lecce, 2018: **A. BETTETINI**, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>) n. 39 del 2012.

² Va chiarito che per sede di servizio si intende l'istituzione scolastica all'interno della quale il docente stipulerà il suo contratto di lavoro con l'autorità statale e dove svolgerà il suo orario di servizio. Tale è l'oggetto del presente contributo (la scelta della sede scolastica) e non il grado di scuola in cui il docente di religione è idoneo. Quest'ultimo aspetto, come è noto, è regolato dalla Deliberazione circa i criteri per il riconoscimento dell'idoneità all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche approvata dalla XXXIV Assemblea Generale della Cei (6-10 maggio 1991) che, al punto 2.2, recita: "Per quanto riguarda l'abilità pedagogica, l'Ordinario si accerta che nel corso degli studi il candidato abbia curato anche la sua preparazione pedagogica [...] e determina l'ordine, grado e indirizzo scolastico in cui più fruttuosamente l'insegnante può esercitare la sua funzione sulla scorta della valutazione delle sue esperienze di servizio educativo, scolastiche e/o ecclesiiali, e di eventuali colloqui e prove". (*Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 1991, 4, pp. 96-97).

servizio del docente all'autorità ecclesiastica.

La natura dell'insegnamento come istituito con l'art. 36 del Concordato del 1929 e attuato dalla legge n. 824 del 1930, è stato profondamente mutato dall'art. 9.2 dell'Accordo di Revisione del 1984, ratificato con legge n. 121 del 1985: da "fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica", la disciplina è diventata un insegnamento inserito "nel quadro delle finalità della scuola". In relazione al medesimo articolo, il Protocollo addizionale stabilisce che gli insegnanti che lo impartiscono sono in possesso dell'idoneità diocesana riconosciuta dall'autorità ecclesiastica e nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica. In conformità al n. 5 del Protocollo addizionale, con successiva Intesa, il Ministero dell'Istruzione e la Conferenza Episcopale Italiana hanno determinato: 1) i programmi di insegnamento per i diversi ordini e gradi delle scuole pubbliche, 2) le modalità di organizzazione dell'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 di qualificazione professionale degli insegnanti³.

Dopo il 1984 sono state stipulate tre Intese (1985, 1990, 2012) nelle quali viene identicamente stabilito, al punto 2.5, che:

"L'insegnamento della religione cattolica è impartito da insegnanti in possesso di idoneità riconosciuta dall'ordinario diocesano e da esso non revocata, nominati, d'intesa con l'ordinario diocesano, dalle competenti autorità scolastiche ai sensi della normativa statale. Ai fini del raggiungimento dell'intesa per la nomina e l'assunzione dei singoli docenti, l'ordinario diocesano, ricevuta comunicazione dall'autorità scolastica delle esigenze anche orarie relative all'insegnamento in ciascuna istituzione scolastica, propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei titoli di qualificazione professionale".

La procedura della nomina d'intesa non è definita con precisione dalla normativa ma può consistere

"nell'accordo che autorità scolastica ed ecclesiastica devono raggiungere sulla collocazione dell'Idr nella scuola [...]. Nella prassi, gli elementi su cui si realizza l'intesa - almeno per gli Idr non di ruolo - sono tre: il nominativo dell'insegnante, la scuola di destinazione, l'orario di servizio. Per gli Idr di ruolo il nominativo è individuato

³ Sull'ultima Intesa, cui ha dato esecuzione il d.P.R. n. 175 del 2012, che modifica notevolmente le precedenti per la parte riguardante i profili di qualificazione professionale dei docenti, si veda **S. ATTOLLINO**, *La nuova qualificazione dei docenti di religione: note al margine del D.P.R. n. 175 del 2012*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013.

dall'esito del concorso e l'orario può essere solo quello d'obbligo (fatto salvo il diritto a chiedere a riduzione a tempo parziale); quindi l'intesa si realizza solo sulla sede di servizio”⁴.

La legge n. 186 del 2003 ha apportato degli elementi di novità rispetto all'assetto bilaterale, pur senza stravolgerlo⁵. L'istituzione di “due distinti ruoli regionali articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi” (art. 1.1) ha necessariamente comportato la definizione delle modalità di accesso ai medesimi, nella fattispecie “previo superamento di concorsi per titoli ed esami, intendendo per titoli quelli previsti dall'Intesa” (art. 3.1), fermi restando i requisiti stabiliti dalla normativa concordataria per l'insegnamento e cioè, oltre ai titoli di studio, anche il possesso “del riconoscimento di idoneità [...] rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio” (art. 3.4). Alla legge ha fatto seguito un'unica procedura concorsuale espletatasi nel 2004. Successivamente il più volte modificato⁶ art. 1-bis del d.l. n. 126 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 159 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento del personale docente di religione cattolica, ha previsto nuove procedure, a distanza di vent'anni dalla legge sullo stato giuridico dei docenti e dal primo e unico concorso.

⁴ S. CICATELLI, *Prontuario*, cit., p. 63. Va specificato che, nello stesso paragrafo, l'autore ritiene, correttamente, che sia improprio parlare di 'nomina', dal momento che, dopo il CCNL del 1995, il docente non è più il destinatario di un provvedimento emanato da un'autorità superiore ma il titolare del diritto di stipulare un contratto di lavoro con il dirigente scolastico. Ciò non ha modificato il quadro concordatario, quindi, nonostante l'imprecisione, si continua utilizzare il termine 'nomina'. Per rilievi maggiormente critici sulla nomina d'intesa come atto complesso si veda: G. DAMMACCO, *Lo stato giuridico dell'insegnante di religione*, in AA. VV., *L'insegnamento della religione dopo il nuovo Accordo tra Stato e Chiesa*, a cura di G. DAMMACCO, Editrice Ecumenica, Bari, 1986, pp. 141-147.

⁵ Sull'introduzione del ruolo per i docenti di religione si veda: P. CONSORTI, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009; M. GATTAPONI, *Insegnanti di religione: dalla precarietà all'immissione in ruolo. Primi nodi al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 3, pp. 785-799.

⁶ Nella sua formulazione finale, la norma ha definito due tipologie di concorsi: una procedura straordinaria riservata ai docenti in possesso di idoneità diocesana e titoli previsti dall'Intesa che avessero svolto almeno trentasei mesi di servizio nell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali e un concorso ordinario, per titoli ed esami, aperto a tutti i docenti in possesso di idoneità diocesana e titoli previsti dall'Intesa.

2 - Dal concorso all'immissione in ruolo

Come è noto, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha attuato quanto disposto dall'art. 1-bis bandendo la procedura straordinaria (d.d.g. 29 maggio 2024, n. 1327 e n. 1328) e, qualche tempo dopo, il concorso ordinario (d.m. 29 maggio 2024, n. 103 e n. 104). La procedura straordinaria può considerarsi conclusa: tutti gli Uffici scolastici regionali hanno provveduto a pubblicare le graduatorie concorsuali di merito.

Come previsto dalla legge 186, art. 3.7-8, il dirigente dell'Ufficio scolastico regionale

"approva l'elenco e invia all'Ordinario diocesano competente per territorio i nominativi di coloro che si trovano in posizione utile per occupare i posti delle dotazioni organiche [...]. Dall'elenco dei docenti che hanno superato il concorso il dirigente regionale attinge per segnalare all'ordinario diocesano i nominativi necessari per coprire i posti che si rendano eventualmente vacanti nelle dotazioni organiche [...]. L'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato è disposta dal dirigente regionale, d'intesa con l'Ordinario diocesano competente per territorio, ai sensi del numero 5, lettera a), del Protocollo addizionale di cui all'articolo 1, comma 1, e del punto 2.5 dell'Intesa di cui al medesimo articolo, comma 1".

Quanto previsto dalla norma è stato ribadito dal bando di concorso che, all'art. 8.6, ricalca allo stesso modo:

"Ai fini dell'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato, da disporre d'intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio, il Dirigente preposto all'USR responsabile della procedura concorsuale, per ciascun anno scolastico di validità della graduatoria, invia all'ordinario diocesano l'elenco dei nominativi di coloro che si trovano in posizione utile per la copertura dei posti"⁷.

L'attenzione agli aspetti procedurali sopra richiamati è stata posta

⁷ Si noti come, nonostante la procedura concorsuale dia luogo a una graduatoria di merito, dove la posizione occupata dal docente è stata dalla somma dei punteggi attribuiti (alla prova concorsuale, all'anzianità di servizio e ai titoli di studio), l'Ufficio scolastico competente non inoltri all'Ordinario diocesano tale graduatoria, ma un semplice elenco di nominativi. Tale disposizione prevista dalla legge n. 186 del 2003 e attuata dai bandi del 2024 (come da quello del 2004), fu introdotta per salvaguardare le competenze dell'Ordinario diocesano in merito all'individuazione del docente ai fini della nomina d'intesa, anche nel caso della stipula del contratto a tempo indeterminato.

anche da un recente documento⁸ del Servizio Nazionale per l'Insegnamento della religione cattolica della Conferenza Episcopale Italiana, attraverso un promemoria redatto nel giugno del 2025 e inviato a tutti gli Uffici diocesani competenti per l'Irc; il documento si è posto l'obiettivo di riassumere la procedura e di rammentare alcune disposizioni.

Il promemoria richiama gli aspetti normativi sopra elencati (legge n. 186 del 2003 e bandi concorsuali) e ne fa derivare alcune conseguenze:

“Gli insegnanti di religione (compresi quelli di ruolo) sono titolari su un organico regionale, articolato su base diocesana, in quanto l'idoneità rilasciata ha effetto solo sul territorio della Diocesi dell'Ordinario che la rilascia. Per questa ragione, gli insegnanti di religione non sono titolari nella scuola in cui prestano servizio. All'insegnante di Irc vincitore di concorso non spetta dunque la scelta della sede in cui prenderà servizio a tempo indeterminato, che è determinata dall'intesa fra l'autorità ecclesiastica e quella scolastica”⁹.

Si noti come alla base delle affermazioni riportate nel citato documento e anche dell'autore precedentemente richiamato, non vengano addotti riferimenti legislativi di alcun tipo e di nessun grado, nessuna fonte giuridica che giustifichi la prerogativa diocesana nella scelta della sede di servizio del docente. Dalla disamina delle fonti pattizie fin qui condotta, è, quindi, possibile affermare che non risulta una normativa, di tale rango, che attribuisca distintamente all'Ordinario la scelta della sede di servizio del docente, al contrario, invece di altri elementi necessari per la nomina di intesa e ugualmente esplicitamente richiamati, come il possesso del requisito dell'idoneità. Neanche la legislazione statale ordinaria (legge n. 186 del 2003), nel normare la procedura di immissione in ruolo, attribuisce, ammesso sia legittimo che lo faccia, una tale prerogativa all'Ordinario diocesano.

Tra gli aspetti di maggiore rilievo¹⁰ introdotti con l'Accordo di

⁸ SERVIZIO NAZIONALE IRC DELLA CEI, *Promemoria per gli Uffici diocesani Irc*, giugno 2025 (in <https://www.diocesidiroma.it/NewScolastica/index.php/nota-cei-circa-lassunzione-in-ruolo-degli-idr-vincitori-di-concorso-straordinario/>).

⁹ SERVIZIO NAZIONALE IRC DELLA CEI, *Promemoria*, cit., p. 2.

¹⁰ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla questione romana al superamento dei Patti Lateranensi. Profili dei rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede e la riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, a cura della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1986, p. 51.

Revisione del 1984 senz'altro possiamo annoverare l'armonizzazione con i principi costituzionali nella separazione delle due sfere, quella civile e quella religiosa, coerentemente all'art. 7 della Costituzione e la fine di ogni interferenza giurisdizionale tra ambiti differenziati di disciplina bilaterale della materia religiosa. Con il nuovo Accordo è stato, quindi, possibile distinguere le competenze delle rispettive parti, anche grazie a quanto previsto dal Protocollo addizionale come materia di intesa tra la Conferenza Episcopale Italiana e il competente Dicastero dell'Istruzione. Risulta allora, ad esempio, attribuito con chiarezza all'autorità ecclesiastica l'individuazione del docente idoneo all'Irc, come emerge altrettanto chiaramente l'esclusiva competenza statale in materia di stato giuridico del docente. Anche le materie oggetto di intesa, come si riportava su, sono chiaramente elencate. L'individuazione della sede di servizio del docente come attribuita alla competenza dell'autorità ecclesiastica non risulta in nessuna delle fonti citate.

3 - Un'unica fonte normativa

È legittimo, allora, domandarsi se esista un benché minimo riferimento normativo a cui appigliare una prassi così comune e perpetrata. Occorre ritornare indietro nel tempo e agganciarsi all'unica fonte a disposizione: la Circolare Ministeriale del 24 luglio 1986, n. 211 "*Applicazione legge 25 marzo 1985, n. 121, Dpr 16 dicembre 1985, n. 751, CCMM nn. 128, 129, 130 e 131 del 3 maggio 1986*".

Si tratta di una Circolare emanata l'estate precedente il primo anno scolastico, 1986-1987, del nuovo insegnamento concordatario, che tentò di fornire delle indicazioni applicative, in una fase, quindi, attuativa del nuovo sistema, molto concitata per via delle polemiche che investirono la senatrice Franca Falcucci, all'epoca a capo del Dicastero dell'Istruzione, e il suo operato relativo alla stipula della prima intesa nel dicembre 1985 con la Conferenza Episcopale Italiana. I temi particolarmente rilevanti nel dibattito dell'epoca riguardavano le attività che avrebbero svolto gli studenti non avvalentisi dell'Irc, sui quali c'era la massima attenzione politica; parte della circolare era, quindi, dedicata a questo tema.

La restante parte si occupava di alcuni aspetti riguardanti i docenti di religione: il requisito dell'idoneità diocesana, il conseguimento dei nuovi titoli di qualificazione professionale previsti dall'intesa, il mantenimento

dei diritti acquisiti e di quelli derivanti dallo specifico trattamento economico, la gestione delle nomine dei docenti incaricati annuali e dei supplenti, anche in considerazione della determinazione delle dotazioni organiche. In questo contesto, nella sezione riguardante la nomina d'intesa, si faceva riferimento all'individuazione del nominativo del docente e della sua sede di servizio, riferimento che va necessariamente collocato nel sistema delle nomine del tempo. Tale sistema, però, si trovava ereditare le norme e le prassi del previgente sistema veteroconcordatario che aveva regolato per più di un cinquantennio l'insegnamento della religione nella scuola, sistema che, coerentemente all'assetto scolastico dell'epoca, differiva notevolmente da quello odierno, anche a seconda del grado di istruzione.

Occorre quindi richiamare, seppur brevemente, gli elementi storico-normativi riguardanti l'insegnamento religioso e la nomina dei docenti idonei, che la circolare n. 211 del 1986 aveva ereditato.

Per la scuola materna ed elementare dell'epoca, come è noto, l'insegnamento religioso era impartito dai maestri di classe come normato dall'art. 27 del r.d. n. 577 del 1929 (Testo Unico dell'istruzione elementare) che recitava:

"All'istruzione religiosa si provvede [...] per mezzo di insegnanti delle classi, i quali siano reputati idonei a questo ufficio e lo accettino, o di altre persone la cui idoneità sia riconosciuta dal provveditore agli studi, sentito il Consiglio scolastico. Per l'idoneità così dei maestri come delle altre persone ad impartire l'istruzione religiosa il provveditore si attiene al conforme parere della competente autorità ecclesiastica".

La procedura della nomina degli insegnanti era regolata dagli artt. 110-111 del r.d. n. 1297 del 1929. Ogni anno, prima delle lezioni, l'Ispettore scolastico conferiva personalmente con l'autorità ecclesiastica per la dichiarazione di idoneità dei maestri delle singole classi e inviava al Provveditore l'elenco dei maestri idonei, firmato anche dall'autorità ecclesiastica; il Provveditore, riconosciuta l'idoneità dei maestri in elenco, affidava loro l'insegnamento religioso in una o più classi. In mancanza di insegnanti idonei, l'Ispettore inviava al Provveditore un elenco di persone dichiaratesi disponibili a impartire l'insegnamento religioso, sulla cui idoneità diocesana si fosse favorevolmente espressa l'autorità ecclesiastica. Il Provveditore, sentito il Consiglio scolastico, procedeva alla dichiarazione di idoneità. L'assegnazione del docente alla sede veniva, quindi, operata dal Provveditore il che significava, concretamente, attribuire l'incarico

dell'insegnamento religioso ai docenti già titolari di classe e di sezione; nel caso di docenti non idonei, il Provveditore avrebbe affidato l'incarico a un docente idoneo attingendo a un elenco approvato dall'autorità ecclesiastica. In sintesi: l'individuazione della sede scolastica di servizio del docente rimaneva di competenza del Provveditore.

La c.m. n. 311 (al punto 6.1.) eredita la medesima procedura¹¹ appena descritta utilizzandola per regolare l'affidamento dell'insegnamento religioso ai maestri di classe e di sezione. La c.m. prevede anche ulteriori possibilità di assegnazione dell'incarico. L'affidamento (al punto 6.2.) può essere attribuito anche ai docenti dichiaratisi disponibili a impartirlo e facenti parte delle dotazioni organiche aggiuntive o a disposizione perché in soprannumero, che impartendo l'insegnamento religioso completino l'orario d'obbligo previsto dalla legge. In subordine, qualora non sia possibile fronteggiare alle esigenze con le modalità prevista dai punti 6.1. e 6.2. la c.m. (al punto 7.) prevede la possibilità per i Provveditori, dopo la loro segnalazione all'autorità diocesana delle necessità di personale, di acquisire delle proposte di nominativi di docenti idonei e titolati a cui sarebbero stati conferiti i conseguenti incarichi di insegnamento religioso, dandone notifica ai direttori didattici interessati. Tali proposte avrebbero dovuto esser formulate per singoli nominativi e - ecco la novità introdotta dalla c.m. - per sede, con la specifica dei titoli di qualificazione professionali posseduti.

Per facilitare l'attuazione della disposizione ministeriale, l'Ufficio Catechistico Nazionale della Cei, all'epoca competente per l'Irc, divulgò la c.m. n. 311 a tutti gli Uffici diocesani pubblicandola nel Notiziario dell'Ufficio con alcune Annotazioni¹² esplicative di commento e una modulistica in facsimile dedicata, con la quale ci si prefiggeva unicamente di supportare gli Uffici diocesani nella redazione della documentazione da inoltrare alle autorità scolastiche. Al modulo predisposto riguardante le proposte di intesa per il conferimento di incarichi di insegnamento dell'Irc nelle scuole elementari e materne da inviare al Provveditore si allegava

¹¹ L'unica differenza tra la procedura descritta dalla C.M. n. 311 e quanto previsto dal T.U. del 1928 è la presenza intermediazione della figura degli Ispettori scolastici in ordine all'insegnamento religioso. Istituiti dall'art. 72 del T.U. del 1928, il loro ruolo fu riformato dal D.P.R. n. 417 del 1974 e poi confluito nel ruolo tecnico-ispettivo dell'art. 397 del T.U. d.lgs. n. 297 del 1994. Gli Ispettori centrali (tra cui quelli deputati all'insegnamento religioso) furono definitivamente aboliti dall'art. 5 della legge n. 412 del 1989.

¹² *Notiziario dell'Ufficio Catechistico Nazionale*, (1986), 5, pp. 187-188.

l'elenco delle proposte di intesa in ordine ai nominativi delle persone in possesso di idoneità riconosciuta e alle sedi, con la specifica dei titoli di qualificazione professionale posseduti. Differentemente al previgente sistema che attribuiva l'individuazione della sede scolastica al Provveditore, la c.m. n. 211 la annetteva alle competenze dell'Ordinario.

Per la scuola secondaria, la norma che ha regolamentato l'insegnamento religioso per più di un cinquantennio¹³ è stata la legge n. 824 del 1930, considerata come norma applicativa dell'art. 36 del Concordato. All'art. 5 la norma prevedeva:

"L'insegnamento religioso è affidato per incarico e, normalmente, per non più di 18 ore settimanali, a persone scelte all'inizio dell'anno scolastico dal capo dell'istituto, inteso l'Ordinario diocesano. Nelle sedi in cui sia da provvedere a più istituti, la scelta degli incaricati sarà fatta collegialmente dai rispettivi capi, inteso l'Ordinario diocesano".

La nomina quindi era fatta dai Capi d'istituto e non dal Provveditore e nemmeno dall'autorità ecclesiastica, alla quale spettava concedere l'approvazione per i docenti sacerdoti e religiosi e il riconoscimento di idoneità per i docenti laici.

Va specificato che nell'ordinamento scolastico dell'epoca, il termine 'sede' non faceva riferimento a un istituto scolastico, a una scuola centrale o a un suo plesso o a una succursale, il termine era usato per indicare un luogo geografico, spesso un comune. Se all'interno della stessa sede, cioè dello

¹³ La longevità di cui la legge n. 824 ha goduto (la norma è stata ufficialmente abrogata dall'art. 24.1 del d.l. n. 112 del 2008, anche se alcune sue parti sono di fatto confluite nell'art. 309 del T.U. d.lgs. n. 297 del 1994) è da attribuire anche all'esser stata la norma attutiva del Concordato per la scuola superiore. Per tale ragione, nel tempo, i cambiamenti di status giuridico che nei decenni hanno investito i docenti, non hanno scalfito lo status di incaricato che caratterizzava la posizione del docente di religione. A mo' di esempio si vuole citare la legge n. 160 del 1955 che avviò il lento declino della figura degli incaricati nel panorama scolastico italiano (e portando alla classificazione dei docenti esclusivamente in docenti di ruolo o supplenti), o come l'aver attribuito la facoltà di stipulare contratti da incaricati esclusivamente al Provveditore, lasciando al Capo d'istituto la facoltà di stipularne con i supplenti. Questo non scalfi lo status definito dalla legge n. 824, a rafforzamento della quale venne emanata apposita Circolare Ministeriale 8 agosto 1959, n. 345 che esplicitamente ricordava: "dato il carattere speciale delle norme contenute nel Concordato e nella legge 5 giugno 1930, n. 824, non sono applicabili per la scelta degli incaricati di Religione le preferenze fissate dalle norme comuni, né è ammesso ricorso" (**A. BALOCCO, E. CAPORELLO, T. CAPPELLI**, *La religione nelle scuole italiane. Manuale giuridico per insegnanti*, Edizioni Cenac, Roma, 1962, pp. 109-142).

stesso comune, vi erano più istituti scolastici di una medesima tipologia, accanto al nome del comune veniva abbinato il nominativo dell'istituto o, meno frequentemente, la zona/località di ubicazione all'interno del territorio comunale¹⁴. Alla luce di ciò, emerge più chiaramente il senso dell'ultima parte del dettato normativo che affidava la scelta degli incaricati di religione alla decisione collegiale dei capi d'istituto, inteso l'Ordinario diocesano, nelle sedi (quindi nei comuni) ove vi fossero stati presenti più istituti. Si allinea a questa interpretazione la c.m. n. 117 del 1930¹⁵, emanata qualche mese dopo la legge n. 824, allo scopo di fornire delle indicazioni esplicative e attuative. La c.m. n. 117 spiegava che se in una sede, quindi in un comune, vi fossero stati più tipologie di istituti d'istruzione (classico, scientifico, magistrale, tecnico, artistico) era richiesta dalla legge una riunione tra i capi di istituto "affinché possa farsi luogo un'equa distribuzione degli incarichi", non escludendo che più istituti possano avere in comune il medesimo docente, entro il limite delle 18 ore settimanali, tenendo in conto

"dell'ubicazione dei diversi Istituti, della conciliabilità degli orari scolastici e anche della idoneità del docente, ove questa distinzione sia fatta dall'Autorità ecclesiastica, a insegnare in un tipo di scuola piuttosto che in un altro"¹⁶;

e tenendo in considerazione anche l'unità organica del corso di religione. Nelle sedi con un elevato numero di istituti, tale da rendere non conveniente un'adunanza plenaria dei capi di istituto, il Provveditore avrebbe potuto disporre gruppi più piccoli di capi di istituto i quali, sentito l'Ordinario diocesano, avrebbero predisposto un progetto di scelta degli incaricati e, successivamente, tramite un delegato, coordinato tali progetti per stabilire,

¹⁴ Si veda a mo' di esempio l'elenco dei nascenti Istituti magistrali definiti dalla Tabella n. 10 allegata al r.d. n. 1054 del 1923 (decreto delegato della Riforma Gentile), i quali venivano elencati per sedi, cioè per comuni. Anche tutti gli atti ordinari di amministrazione (trasferimenti e assegnazioni del personale), elencando le 'regie' istituzioni scolastiche (ginnasi, licei classici, scientifici, istituti magistrali, tecnici e artistici) consideravano il termine sede in riferimento a un luogo geografico.

¹⁵ Circolare MINISTERO DELL'EDUCAZIONE NAZIONALE 23 settembre 1930, n. 117, *Insegnamento religioso nelle scuole medie*, in, in *Bollettino Ufficiale - I. Leggi, regolamenti e altre disposizioni generali*, 1930, 38, pp. 2180-2184.

¹⁶ Come già evidenziato, ancora oggi, con la delibera della Cei del 1990-1991, l'idoneità può essere riconosciuta dall'autorità ecclesiastica per un determinato grado scolastico in base all'abilità pedagogica del docente.

sempre sentito l'Ordinario diocesano, i definitivi provvedimenti di assegnazione degli incaricati ai singoli istituti.

Nelle prassi¹⁷, concretamente, avveniva che l'Ordinario diocesano, tramite il suo Ufficio catechistico, trasmetteva al capo di istituto la domanda dell'aspirante o degli aspiranti all'incarico, apponendovi il suo nulla osta (approvazione o riconoscimento di idoneità). Il capo di istituto trasmetteva all'interessato la nomina ufficiale o direttamente (comunicando per conoscenza anche all'autorità ecclesiastica) o tramite l'autorità ecclesiastica.

In sintesi, fermo restando la prerogativa del capo d'istituto di conferire incarichi, nel caso in cui in una sede (quindi di un comune) vi era la presenza di un'unica tipologia di istituto, l'Ordinario indicava al preside il nominativo (o i nominativi) dei candidati, lasciando al preside la prerogativa del conferimento dell'incarico; nel caso di più tipologie di istituzioni scolastiche, la scelta della scuola di servizio del docente era demandata ai presidi. In altre parole, l'Ordinario diocesano non individuava direttamente la scuola di servizio del docente; tutt'al più ciò si verificava (soltanto indirettamente) nel caso in cui all'interno di una sede (cioè di un comune) vi fosse un'unica istituzione scolastica e non nel caso in cui ve ne fosse più d'una.

Quanto appena descritto fu parzialmente acquisito dalla c.m. n. 211 secondo la quale (punti 9 e 10) i presidi avrebbero rappresentato direttamente all'Ordinario diocesano le esigenze anche¹⁸ orarie relative all'Irc (configurando, per quanto possibile, raggruppamenti di ore corrispondenti all'orario d'obbligo previsto per ciascun tipo di scuola e comunque non inferiori a 9 ore settimanali) nell'istituto interessato, e, acquisite le proposte dell'Ordinario in ordine ai nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei previsti titoli di qualificazione professionale, avrebbero conferito gli incarichi. Tali proposte, continuava la

¹⁷ A. BALOCCO, E. CAPORELLO, T. CAPPELLI, *La religione nelle scuole italiane*, cit., p. 116. Il manuale riporta che in alcune diocesi era stato costituito presso l'Ufficio diocesano l'albo degli insegnanti aspiranti all'incarico di religione, la cui iscrizione riportava anche i titoli richiesti, permettendo una scelta più facile e impegnando gli aspiranti a una maggiore qualificazione; la Sacra Congregazione del Concilio, riporta il manuale, aveva lodato l'iniziativa.

¹⁸ Come per la scuola materna ed elementare, anche per la scuola superiore è indicata la possibilità di rappresentare all'Ordinario diocesano delle esigenze non soltanto orarie ma pertinenti a questioni pedagogico didattiche; come si è visto, tale orientamento è stato mantenuto dall'art. 2.5. delle Intese post concordatarie.

c.m., "dovranno essere formulate per singoli nominativi". Si noti come questa previsione era molto simile a quanto già indicato per le nomine nelle scuole materne ed elementari, ma, stavolta, non era indicata la menzione della sede nella formulazione della proposta, molto probabilmente perché la nomina di competenza del capo di istituto (di una determinata istituzione scolastica), rendeva superflua questa specifica. Rendendo nominativo, cioè individuale, la proposta di nomina, veniva a cadere quanto avveniva in passato, nei casi in cui vi fossero state più scuole all'interno della stessa sede, di fatto creando un diretto legame tra il preside di una determinata istituzione scolastica e l'autorità diocesana

Le già citate Annotazioni¹⁹ che l'Ufficio Catechistico Nazionale aveva divulgato, nel modulo in facsimile appositamente predisposto per il raggiungimento dell'intesa per il conferimento dell'incarico, riportavano la disponibilità del docente, di cui andava indicato il nominativo, al conferimento di incarico.

In sintesi, sembra che la c.m. n. 211 emanata dalla senatrice Falcucci abbia parzialmente tenuto conto di quanto previsto dalla normativa previgente e operato una parziale modifica, rendendo obbligatorio, per la scuola materna ed elementare, l'indicazione della sede scolastica per la proposta di nomina e, per la scuola secondaria, il nominativo del docente, senza indicazione della sede scolastica, per via della prerogativa accordata al capo di istituto scolastico di conferire l'incarico. In questo modo, le indicazioni amministrative fornite dalla c.m. 211, in un concitato momento politico di avvio del nuovo Irc, attribuirono la scelta della sede di servizio all'autorità ecclesiastica, senza che vi fossero elementi pattizi (concordatari o sub-concordatari) a supporto.

4 - Un documento inedito

Per quale ragione la c.m. n. 211 del 1986 modificò parzialmente la normativa ancora in vigore, attribuendo l'indicazione della scelta della sede di servizio del docente all'Ordinario diocesano? Possiamo formulare un'ipotesi in base a quanto emerge dalle carte della senatrice Falcucci conservate presso l'omonimo fondo custodito dall'Archivio per la Storia dell'Educazione in

¹⁹ *Notiziario dell'Ufficio Catechistico Nazionale*, 1986, 5, pp. 187-188.

Italia²⁰.

Come si è visto, l'Accordo di Revisione e il Protocollo addizionale non si occuparono direttamente dei docenti di religione ma si limitarono ad affermare la necessità dell'idoneità diocesana rilasciata dall'autorità ecclesiastica e demandarono alle autorità preposte (Conferenza Episcopale Italiane e Ministero della Pubblica Istruzione) la stipula di una successiva Intesa per la definizione dei nuovi profili di qualificazione professionale degli insegnanti. Dopo la ratifica dell'Accordo, le parti iniziarono a lavorare per la definizione dell'Intesa. La Segreteria Generale della Conferenza Episcopale Italiana fece pervenire al Ministero competente un 'Appunto'²¹, datato 20 settembre 1985, con il quale si presentava al Ministero "un inventario di problemi, in vista di una prima informale discussione"²². Venivano elencati nove punti che toccavano una serie di problemi aperti (tra cui i programmi, i libri di testo, il diritto di avvalersi o di non avvalersi, le modalità di organizzazione dell'insegnamento anche in relazione alla collocazione nel quadro orario delle lezioni, gli strumenti di attuazione della nuova norma concordataria) tra cui, al punto 4, si faceva riferimento alla "materia più complessa": gli insegnanti. Erano elencate una serie di questioni tra cui:

- "- idoneità: è di competenza dell'Autorità ecclesiastica; [...]
- intesa: si dovranno formalizzare alcuni criteri essenziali che garantiscono un chiaro rapporto tra l'Autorità ecclesiastica (l'Ordinario del luogo) e l'Autorità scolastica (Capo Istituto? Provveditore?) circa l'Intesa riguardante la disponibilità dei singoli docenti di religione al servizio scolastico e le procedure previe alla loro nomina (Intese per la sede, per l'orario di servizio, ecc...)
- nomina: occorrerà decidere se la competenza debba essere del Capo Istituto o del Provveditore"²³.

²⁰ Centro di documentazione e ricerca "Raccolte storiche" dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (sede di Brescia), **ARCHIVIO PER LA STORIA DELL'EDUCAZIONE IN ITALIA** (=ASE), *Fondo Franca Falcucci*.

²¹ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, cit., Fasc. 1 "Definizione dell'Intesa e Tavola valdese", sf. 1 "Dossier: Trattative per l'Intesa. Bozze finali", L'insegnamento della Religione Cattolica. Appunto, 20.9.1985, dattiloscritto in copia con annotazione manoscritta, per un totale di n. 6 fogli. Si tratta del primo invito della Cei ad avviare le trattative per la stipula dell'Intesa, la quale, secondo gli accordi (scambio di lettere tra il Cardinale Casaroli e il Presidente del Consiglio Craxi) avrebbe dovuto essere elaborata entro il 30 novembre 1985.

²² ASE, *Fondo Franca Falcucci*, Dossier, cit., f. 1.

²³ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, Dossier, cit., ff. 2-3.

Da questa prima nota di questioni, per la parte pertinente a questo studio, si focalizzava la questione sulla necessità di unificare l'Autorità scolastica che avrebbe definito gli incarichi individuandola o nel preside o nel provveditore, e si includeva nella nomina di intesa anche l'indicazione della sede di servizio e dell'orario del docente.

I successivi incontri tra le parti portarono a una maggiore definizione del testo attraverso la redazione di numerose bozze²⁴ di Intesa. In una delle prime versioni, precisamente in quella del 25 ottobre, nella parte riguardante i profili di qualificazione professionale, si richiamava il necessario possesso dell'idoneità

“gli insegnanti della religione cattolica sono nominati dal Provveditore agli studi d'intesa con l'Ordinario diocesano. A tal fine, l'Ordinario diocesano comunica al Provveditore agli studi competente i nominativi degli aspiranti all'insegnamento della religione cattolica che siano in possesso dei titoli di qualificazione professionale [...] e può formulare contestualmente le proposte d'intesa. Il Provveditore, verificata la regolarità dei titoli, iscrive gli aspiranti in un apposito elenco provinciale aggiornabile. L'insegnamento della religione cattolica viene affidato per incarico dal Provveditore agli studi, previa intesa con l'Ordinario diocesano. La nomina, nella quale sono indicati la sede, la scuola o l'istituto e il numero delle ore, avviene previa intesa con l'Ordinario diocesano che ha la giurisdizione per il Comune in cui la scuola o istituto hanno sede”²⁵.

Ne emerge che l'intenzione del documento fosse quella di unificare il meccanismo di nomina attribuendone la facoltà, per tutti i gradi di scuola, al Provveditore, che avrebbe stilato un apposito elenco aggiornabile. Sembra che la nomina, che doveva ovviamente indicare sede (stavolta intesa come comune), scuola o istituto e numero delle ore, dovesse esser, già nella sua completezza, concordata con l'Ordinario, della quale si richiamava la giurisdizione.

La direzione che il testo della bozza stava imboccando, prevedendo di inserire l'indicazione della sede scolastica nella nomina, subì una

²⁴ Il Fondo Franca Falcucci ne annovera nove stesure, la prima dell'11 ottobre fino alla definitiva del 25 novembre, ognuna delle quali con delle varianti, seppur minime.

²⁵ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, cit., Fasc. 1, sf. 1, Bozza documento CEI-PI, Bozza del 25 ottobre 1985, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte della senatrice Falcucci, ff. 4-5. Il passaggio “il numero delle ore” è un'aggiunta manoscritta accanto al testo dattiloscritto “l'orario settimanale” che risulta cassato.

sterzata. La Presidenza del Consiglio dei Ministri fece pervenire le proprie osservazioni al testo²⁶. La Presidenza riteneva, per la parte riguardante la nomina, che

“tutta la materia contemplata in questo punto non appare rientrare nella previsione concordataria sui contenuti dell'intesa, precisati dal Protocollo, p. 5, lett. B, comma 1, nn. 1-4, che non può determinare il sistema di nomina. Tale sistema - oggi regolato dalla legge 5 giugno 1930, n. 824 e dalle ordinanze ministeriali previste [...] - può certamente essere modificato ma, in assenza di modifiche di provenienza concordataria, deve essere modificato con altra legge dello Stato, non avendo l'intesa di cui al Protocollo competenza in materie non espressamente e pattizialmente indicate, come appunto i profili della qualificazione professionale che non possono, ovviamente, comprendere le procedure di nomina di insegnanti che sono un prius rispetto alle nomine. nomine che, appunto, fino a nuova previsione legislativa, non possono che restare regolate dalla vigente legge 824/1930”²⁷.

In sintesi: la Presidenza richiamava come le questioni relative alla nomina e, più in generale, le questioni relative allo status giuridico dei docenti, non rientravano, stando al Protocollo addizionale, nei contenuti dell'intesa, eccezion fatta per la parte riguardante i profili di qualificazione professionale. Occorreva perciò rifarsi alla legislazione in vigore, alla legge n. 824 del 1930.

Nelle successive stesure delle bozze²⁸, infatti, la parte riguardante la nomina venne del tutto riscritta in una versione identica (punto 2.5.) alla definitiva e mai più ritoccata. Ma in una lettera successiva, datata 28

²⁶ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, cit., Fasc. 1, sf. 1, Bozza documento, cit., Promemoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla bozza di Intesa CEI-MPI (accompagnate da un appunto manoscritto di Giuliano Amato - Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - per Sebastiano Scarcella - capo Ufficio legislativo MPI), 6 novembre 1986, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte. Le osservazioni erano accompagnate da un biglietto manoscritto datato 6 novembre: “Caro Sebastiano, penso sia utile farti avere queste osservazioni preliminari della Presidenza sulla bozza di intesa concernente l'insegnamento della religione. Alcune mi paiono di notevole peso e le segnalo alla tua attenzione. L'invio a te, prima ancora che al Ministro. A presto. Giuliano Amato”.

²⁷ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, cit., Fasc. 1, sf. 1, Bozza documento, cit., f. 7.

²⁸ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, cit., Fasc. 1, sf. 1, Bozza documento, cit., Proposte finali di bozza per l'Intesa, versione del 14 novembre 1985, f. 4 e versione del 22 novembre 1985, f. 4; dattiloscritti in copia con annotazioni manoscritte.

novembre, inviata dal Presidente della Cei, cardinale Poletti, alla senatrice Falcucci, nella quale esprimeva vive congratulazioni per essere riusciti a concludere entro il termine previsto del 30 novembre, ritorna un tentato inserimento della scelta della sede come parte della nomina d'intesa e come competenza da attribuire all'autorità diocesana. Allegato alla lettera, vi era un Appunto dove il cardinale Poletti scriveva:

«Nelle diverse fasi di trascrizione delle bozze d'intesa è caduto il testo della bozza 12.11.1985 che affermava: "La nomina, nella quale sono indicate la scuola e le ore settimanali d'insegnamento, ha effetti anche per gli anni successi fino a quando non si è intervenuta una nuova intesa". È assai opportuno recuperare questo testo per evitare un noto contenzioso che lo stesso MPI ben conosce. Si propone di risolvere questo problema al punto 2.5. ove, peraltro, la citazione della legge n. 824/1930 non è sufficiente»²⁹.

Non è chiaro a quale contenzioso si faccia riferimento³⁰ ma, ogni modo, il Ministero non ritenne opportuno ampliare il testo nel senso sperato; la lettera del card. Poletti contiene, accanto al testo citato, un'annotazione manoscritta della senatrice che riporta: "tale suggerimento non fu tenuto in conto nel testo".

È allora ipotizzabile che quanto non fu possibile inserire nel testo dell'Intesa, perché esulava dalla materia di cui avrebbe trattato, stando al dettato del Protocollo, confluì nella c.m. n. 211, come primo atto (unilaterale) del Ministro, attribuendo la scelta della sede alle prerogative dell'Ordinario diocesano.

5 - Elementi canonistici e pastorali della questione

²⁹ ASE, *Fondo Franca Falcucci*, cit., Fasc. 1, cit., Corrispondenza tra Franca Falcucci (Ministro PI) e card. Ugo Poletti (presidente CEI), Lettera del card. Poletti al Ministro della PI Falcucci, prot. 961/85 del 28 novembre 1985, dattiloscritto in copia con annotazioni manoscritte, ff. 1-2. Alla lettera è accluso un testo dattiloscritto in fotocopia Appunto. Confronto tra la bozza MPI ricevuta con lettera 26 novembre 1985 e la bozza CEI stessa data.

³⁰ Provando a formulare qualche ipotesi, il riferimento potrebbe essere quello della validità dell'incarico, salvo una nuova intesa; o anche lo sciame di sentenze amministrative in cui furono coinvolti molti insegnanti di religione e lo stesso Ministero a seguito dei ricorsi scaturiti dalla legge n. 270 del 1982.

Alle considerazioni storico-normative finora avanzate, che hanno tentato di illustrare come un provvedimento di tipo amministrativo (che attribuisce indebitamente delle competenze all'Ordinario diocesano) abbia dato luogo a una consolidata prassi, vanno necessariamente affiancati una serie di rilievi che si collocano su un diverso piano, quello pertinente ai profili canonistici ed ecclesiali dell'Irc e dei suoi insegnanti³¹, la cui attività rientra pienamente nel diritto-dovere di insegnare nella Chiesa, nell'ottica più generale della sua missione di salvezza.

Come richiamato dal Concilio, nel n. 3 della Dichiarazione conciliare *Gravissimum educationis*,

"il dovere di educare spetta alla Chiesa: non solo perché essa va riconosciuta anche come società umana capace di impartire l'educazione, ma soprattutto perché essa ha il compito di annunciare a tutti gli uomini la via della salvezza e di comunicare ai credenti la vita di Cristo, aiutandoli con sollecitudine incessante a raggiungere la pienezza di questa vita".

Certamente l'Irc è da considerarsi come una vera e propria attività della Chiesa, nell'ambito della sua funzione di insegnare. Al riguardo le affermazioni del magistero sono plurime e chiare. Si fa riferimento sia al magistero di Giovanni Paolo II quando afferma che l'Irc nelle scuole pubbliche è un "insegnamento che dipende dalla Chiesa, ma che, a seconda dei paesi, può essere offerto dalla scuola, o nel quadro della scuola"³², riconoscendone la distinzione e la complementarietà con la catechesi³³. Anche la Conferenza Episcopale Italiana ha sempre ritenuto che "il servizio di educazione religiosa alle nuove generazioni nel quadro delle finalità della scuola" fosse un servizio offerto dalla Chiesa "che deriva dalla sua missione primaria ed essenziale: l'evangelizzazione"³⁴. La considerazione dell'Irc come vera e propria attività della Chiesa con una sua propria

³¹ G. FELICIANI, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Profili canonistici*, in *Aggiornamenti sociali*, 1989, 5, pp. 357-352; G. DELLA TORRE, P. LILLO, G.M. SALVATI, *Educazione e religione*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2011; G. SURACE, *L'insegnante di religione cattolica. Status, idoneità, revoca*, Aracne, Roma, 2012.

³² GIOVANNI PAOLO II, Esortazione apostolica *Catechesi tradendae*, 16 ottobre 1979, n. 69, in *Enchiridion Vaticanum*, 1977-1979, 6, Dehoniane, Bologna, 1986, p. 1283.

³³ GIOVANNI PAOLO II, Discorso ai partecipanti alla XX Assemblea straordinaria della Conferenza Episcopale Italiana, 25 ottobre 1984, n. 5, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, 1984, VII.2, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1984, pp. 1025-1031.

³⁴ CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole di Stato*, Nota della Presidenza, 23 settembre 1984, n. 3, in *Enchiridion della Cei*, 1980-1985, 3, Dehoniane, Bologna 1986, p. 1123.

specificità trova conferma nel Codice di diritto canonico, nel libro III, che si occupa della funzione di insegnare della Chiesa, al titolo III (l'educazione cattolica), capitolo I (le scuole). Le scuole sono tenute in alta considerazione, come luogo di educazione religiosa, di supporto ai genitori per l'educazione religiosa dei figli, poiché (can. 804.1) "all'autorità della Chiesa è sottoposta l'istruzione e l'educazione religiosa che viene impartita in qualunque scuola", invitando i fedeli a fare di tutto (can. 799) perché nella società civile le leggi che ordinano la formazione dei giovani, contemplino nelle scuole stesse anche la loro educazione religiosa e morale, secondo la coscienza dei genitori (nel caso italiano, l'art. 9.2 dell'Accordo di Revisione del 1984 garantisce questa presenza), e demandando alle Conferenze episcopali e al Vescovo di vigilare su di essa. Alla luce del citato principio del *munus docendi Ecclesiae*, anche l'attività degli insegnanti di religione può essere ivi inquadrata, come richiamato subito dopo dal Codice stesso (can. 804.2) che affida all'Ordinario il compito di accertare che gli insegnanti di religione nelle scuole "siano eccellenti per retta dottrina, testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica", attribuendo, di conseguenza, sempre all'Ordinario, il diritto, 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".

Affermata la natura ecclesiale dell'Irc nelle scuole pubbliche, la dottrina canonistica si è interrogata se, sotto il profilo canonistico, tale insegnamento possa considerarsi (o non considerarsi) un ufficio ecclesiastico (*officium ecclesiasticum*)³⁵. Quest'ultimo è definito dal can. 145 del Codice come "qualunque incarico, costituito stabilmente per disposizione sia divina sia ecclesiastica, da esercitarsi per un fine spirituale", con la precisazione che

"gli obblighi e i diritti propri dei singoli uffici sono definiti sia dalla stessa disposizione con cui l'ufficio viene costituito, sia dal decreto dell'autorità competente con cui viene a un tempo istituito e conferito".

Si aggiunge a ciò quanto previsto dal can. 146, secondo il quale l'ufficio non può essere validamente ottenuto senza un apposito provvedimento canonico, chiamato 'provvisione', ottenibile, tra le altre possibilità, per libero conferimento da parte dell'autorità ecclesiastica competente.

³⁵ J.I. ARRIETA, *Funzione pubblica e ufficio ecclesiastico*, in *Ius Ecclesiae*, 1995, 7, pp. 91-113; G. SURACE, *L'insegnante*, cit., pp. 36-45; M. MADONNA, *Lo stato giuridico*, cit., pp. 62-81.

Parte della dottrina non ritiene di “trovare una disposizione divina o ecclesiastica che costituisca stabilmente l'ufficio di insegnante di Irc nelle scuole pubbliche, enunciandone in modo organico e completo i diritti e i doveri”³⁶. Inoltre, tale compito non è conferito dall'autorità ecclesiastica che si limita a proporre i docenti ritenuti idonei ma dall'autorità scolastica cui spetta la nomina ai sensi dell'Intesa. Dunque l'Irc non può essere considerato un ufficio ecclesiastico ma costituisce uno degli incarichi/ministeri (*munera*) per i quali non è comunque precluso delineare un profilo canonico.

Secondo un'altra interpretazione,

“con specifico riferimento all'insegnamento della religione, si può sostenere che il can. 804 riconosce l'esistenza di un ufficio ecclesiastico dell'istruzione e della educazione religiosa cattolica, stabilmente costituito per un fine spirituale”³⁷.

In virtù di una tale qualificazione, ne consegue per il docente l'essere investito di una missione canonica intesa come autorizzazione a svolgere determinate funzioni che comprende un complesso di elementi che possono essere, seppure esemplificativamente, così indicati³⁸: la sussistenza di requisiti personali previsti dal can. 804 (retta dottrina, testimonianza di vita cristiana, abilità pedagogica), la disciplina riguardante la nomina e la revoca come previsto dal can. 805, un mandato speciale per l'insegnamento delle scienze sacre (can. 229.3), l'obbligo di acquisire una formazione dovuta al proprio incarico (can. 231), un'onesta e adeguata remunerazione (can. 231.3).

Coerente a questa seconda interpretazione più che alla prima, è l'ipotesi della necessità che la provvisione dell'ufficio di insegnante di religione comprenda anche la sede di destinazione, similmente a quanto avviene per la nomina dei docenti nelle università pontificie (can. 810). In base a questa possibilità, si potrebbe ipotizzare che la proposta di nomina possa comprendere sia gli elementi dichiarati dal diritto (l'idoneità e i titoli di qualificazione professionale) ma anche quelli non esplicitamente dichiarati, come la scelta della sede (e la quantità delle ore dell'orario cattedra per i docenti a tempo determinato).

³⁶ G. FELICIANI, *L'insegnamento*, cit., p. 361.

³⁷ G. DAMMACCO, *Lo stato giuridico*, cit., p. 151; G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Patron, Bologna, 1988, pp. 45-56.

³⁸ G. DAMMACCO, *Lo stato giuridico*, cit., p. 152.

Questa visione e modo di intendere la proposta di nomina ci porta anche a riflettere sul rapporto tra Irc/Idr e pastorale ecclesiale. La Nota pastorale *Insegnare religione cattolica oggi* pubblicata nel 1991, ci offre qualche coordinata affermando come l'Irc si collochi “in un quadro più vasto, che va oltre la scuola e che ha come riferimento le famiglie, la comunità cristiana, la società e il mondo della cultura”³⁹. Nella pur richiamata distinzione tra l'Irc e la catechesi⁴⁰, viene altresì evidenziato il legame tra l'Irc e

“il vissuto religioso testimoniato dalla comunità cristiana [e ciò] comporta che il docente di religione sia non solo soggettivamente riconosciuto dalla comunità stessa, ma anche soggettivamente partecipe della sua esperienza di fede e di vita cristiana”⁴¹.

Il legame tra l'Irc e la comunità non è solo significata dagli aspetti più giuridici legati al conferimento dell'idoneità al docente ma a un riconoscimento che le comunità cristiane hanno da considerare:

“le nostre comunità devono considerare l'insegnamento della religione cattolica parte integrante del loro servizio alla piena promozione culturale dell'uomo e al bene del Paese”⁴²; e ancora: “non va sottovalutato, infine, il fatto che la comunità ecclesiale può ricevere dall'insegnamento della religione cattolica un prezioso aiuto per riconoscere e accogliere le istanze che emergono dal mondo giovanile”⁴³.

La considerazione del rapporto di natura pastorale tra comunità cristiana e l'Irc/Idr potrebbe aver comportato la necessità che la nomina di intesa contenesse anche la destinazione dell'attività dell'Idr. Se, infatti, c'è un rapporto di natura ecclesiologica tra Idr e la comunità ecclesiale locale, risulta comprensibile che la responsabilità ultima sia attribuita al vescovo. A livello pastorale, come il vescovo nomina i parroci in una parrocchia specifica, come i diaconi in un servizio specifico, così gli insegnanti di religione in una specifica scuola di cui vengono considerati gli aspetti

³⁹ *Insegnare religione cattolica oggi*, Nota pastorale dell'Episcopato italiano sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, 19 maggio 1991, in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana*, 1991, 4, p. 78.

⁴⁰ *Insegnare religione cattolica oggi*, cit., pp. 82-83.

⁴¹ *Insegnare religione cattolica oggi*, cit., p. 87.

⁴² *Insegnare religione cattolica oggi*, cit., p. 90.

⁴³ *Insegnare religione cattolica oggi*, cit., p. 90.

pastorali e di funzione pastorale che l'Irc può svolge e di fatto svolge per quella porzione determinata di territorio.

6 - Recente pronunciamento della Corte di Cassazione

Il quadro teorico, storico-normativo, canonico-pastorale che si è delineato è rimasto praticamente immutato nell'Irc neoconcordatario. L'introduzione di un apposito stato giuridico con la legge 186 del 2003, come si è visto, non ha modificato il quadro pattizio e nemmeno si è occupato nel modificare o normare quella che, ormai, era una prassi consolidata nell'attribuire alle prerogative dell'autorità ecclesiastica anche l'individuazione della sede di servizio del docente.

La questione si è, però, negli ultimi anni presentata all'attenzione della giurisprudenza ordinaria, che se ne è occupata a riguardo dei docenti di ruolo immessi a seguito della procedura del 2004, all'interno delle operazioni di mobilità previste, come per tutti i docenti, anche per gli Idr. La legge n. 186 ha tenuto in conto, per gli Idr di ruolo, gli elementi riguardanti le operazioni di mobilità (art. 4.1-2):

"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. Tale mobilità professionale, è subordinata all'inclusione nell'elenco di cui all'articolo 3, comma 7, relativo al ciclo di scuola richiesto, al riconoscimento di idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio ed all'intesa con il medesimo ordinario. La mobilità territoriale degli insegnanti di religione cattolica è subordinata al possesso del riconoscimento di idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano competente per territorio e all'intesa con il medesimo ordinario".

La possibilità che anche per i docenti di religione di ruolo fosse applicata la vigente normativa in fatto di mobilità non destò particolari problemi all'epoca dell'introduzione di un apposito status giuridico nel 2003, non per la questione oggetto di questo studio. La legge n. 186 previde, per gli Idr di ruolo, una mobilità professionale e una mobilità territoriale. La mobilità professionale regola la possibilità di transitare su altro grado scolastico, tecnicamente altro settore (che, ricordiamo sono due: infanzia-primaria e secondaria) a patto che si sia risultati vincitori di concorso anche

nel settore in cui si intende transitare, per il quale si rende necessario il possesso dell'idoneità diocesana per il medesimo ciclo e una nuova intesa con l'ordinario, limitatamente ai passaggi all'interno del medesimo insegnamento⁴⁴.

Oltre alla mobilità professionale era prevista la mobilità territoriale, cioè la possibilità di transitare su altra diocesi, previo riconoscimento dell'Ordinario locale e una nuova intesa con il medesimo Ordinario. In questo modo venivano salvaguardate le prerogative pattizie: il riconoscimento dell'idoneità e la nomina di intesa.

La contrattazione collettiva nazionale integrativa⁴⁵ concernente la mobilità del personale docente, che nel tempo si è costantemente rinnovata ai tavoli di contrattazione tra il Ministero competente e le Organizzazioni sindacali rappresentative della categoria, ha previsto sempre al suo interno una specifica parte destinata ai docenti di religione, sia per i trasferimenti (cambiamento definitivo della diocesi del docente) che per quello riguardante le utilizzazioni (cambiamento definitivo della sede di servizio del docente) e le assegnazioni provvisorie (cambiamento momentaneo della sede di servizio del docente).

Per quanto riguarda i trasferimenti la contrattazione precisa la partecipazione degli insegnanti di religione alle operazioni di mobilità a domanda volontaria con il necessario certificato di idoneità; quindi elenca la casistica: mobilità verso altra diocesi e/o altra regione e/o verso altro settore formativo, tenuto conto dei posti effettivamente vacanti e disponibili, prevedendo e applicando quanto previsto per tutto il personale. Fu istituita una graduatoria regionale, articolata per diocesi, in cui si includono i docenti che si fossero trovati in soprannumero rispetto alle dotazioni organiche, la cui competenza sarebbe stata dell'Ufficio scolastico regionale. Il quadro pattizio rimaneva sostanzialmente immutato. La

⁴⁴ Tale specifica, che costituiva senz'altro una novità rispetto a quanto previsto per la mobilità professionale degli altri docenti, fu un elemento fortemente richiesto in sede di iter parlamentare dello stato giuridico, per evitare che potessero verificarsi quei casi denominati 'terzo canale di reclutamento' (che si aggiungeva ai primi due: concorsi e graduatorie a esaurimento): gli insegnanti di religione sarebbero entrati in ruolo con un concorso riservato (e con beneplacito dell'autorità ecclesiastica che rilasciava l'idoneità) per poi passare ad altro insegnamento approfittando della mobilità professionale. Con questa limitazioni si rassicurarono le parti politiche limitando la mobilità professionale degli Idr al solo Irc.

⁴⁵ Negli anni successivi al 2004, i CCNI che si sono succeduti hanno sostanzialmente regolato nello stesso modo quanto previsto per gli insegnanti di religione.

titolarità del docente di religione non era su sede (la cui competenza continuava a essere dell'Ordinario) ma su un unico organico regionale, articolato per diocesi e, ovviamente, suddiviso per settori (infanzia-primaria e secondaria).

La Contrattazione integrativa concernente le utilizzazioni e le assegnazioni provvisorie conteneva delle disposizioni più particolareggiate pertinenti al tema di cui stiamo trattando.

Va specificato che in generale, per utilizzazione si intende la procedura che consente al personale individuato in esubero di poter essere utilizzato su altra sede scolastica; inoltre, per gli insegnanti di religione, data la titolarità non su sede, tale domanda è presentata dal docente interessato, all'Ufficio scolastico regionale nel caso in cui intenda richiedere una diversa destinazione come sede scolastica o un diverso settore, sempre all'interno della stessa diocesi. Per assegnazione provvisoria si intende la possibilità di richiedere, in presenza di determinati requisiti (di famiglia e/o di salute), una diversa sede di servizio rispetto a quella di provenienza (diversa diocesi e/o diverso settore formativo); il provvedimento ha durata annuale, salvo la possibilità di rinnovare la richiesta l'anno successivo. In tutti i casi, le utilizzazioni e le assegnazioni provvisorie degli insegnanti di religione sono effettuate d'intesa tra il Direttore dell'Ufficio scolastico regionale e l'Ordinario diocesano competente, facendo salve le sue prerogative per la nomina d'intesa. La norma contrattuale specifica che ogni tipologia di movimento è richiesto a domanda, salvo i casi d'ufficio previsto per i docenti soprannumerari perdenti posto, e che i docenti di religione che non presentano alcuna domanda "sono confermati nella sede di servizio dell'anno precedente".

La giurisprudenza ordinaria ha dovuto recentemente affrontare un caso che ha visto soccombere per ben tre gradi di giudizio il Ministero dell'Istruzione a favore della ricorrente, una docente di religione immessa in ruolo a seguito del concorso del 2004, per una controversia legata all'assegnazione provvisoria (e all'o.m. n. 199 del 2013 che le normava in quel momento), giunta fino alla Corte di Cassazione (civile, sez. Lavoro) che si è espressa con sentenza del 15 luglio 2022, n. 22438, respingendo i ricorsi dell'Amministrazione e confermando le precedenti sentenze a favore della ricorrente.

Il caso riguardava una docente di religione immessa in ruolo presso un Istituto scolastico di Firenze la quale, per l'anno 2012/2013 aveva ottenuto, a domanda, l'assegnazione provvisoria in altra sede della stessa provincia.

Al termine dell'anno avrebbe dovuto essere reintegrata nella sede originaria ma era intervenuto un nuovo provvedimento di nomina d'intesa che non riassegnava la docente all'istituto di provenienza ma ad altra istituzione scolastica. La sentenza della Corte territoriale (confermata in Appello e Cassazione) aveva disapplicato il provvedimento di assegnazione al nuovo istituto e accolto il ricorso della docente. La Corte riteneva a ragione che:

“il giudice d'appello, condividendo l'iter argomentativo della sentenza di primo grado, ha escluso che la disciplina legale e contrattuale del rapporto di impiego degli insegnanti di religione attribuisca all'Ordinario diocesano il potere di disporre ogni anno trasferimenti d'ufficio dei docenti all'interno della Diocesi di appartenenza e ha evidenziato che, al contrario, l'iniziale assegnazione della sede continua a produrre effetti negli anni successivi sino a quando permangono i requisiti previsti allo scopo, ossia l'idoneità diocesana dell'insegnante e la disponibilità oraria presso la sede assegnata”.

Il Ministero ricorrente richiamava, in generale, il criterio generale dettato per gli accordi dello Stato con la Santa Sede, che prevedeva il conferimento dell'incarico al singolo docente come subordinato sempre all'intesa con l'Ordinario diocesano, sia per docenti di ruolo sia per incaricati annuali, quindi, quanto disposto dall'ordinanza ministeriale sulle assegnazioni,

“va interpretata tenendo conto della necessità dell'intervento dell'Ordinario Diocesano e, quindi, della previa intesa, che può essere modificata come espressamente previsto dalle Ordinanze Ministeriali successive”.

Ricostruendo la normativa, la Corte rilevava come gli obblighi che lo Stato ha assunto con l'Accordo di revisione, il Protocollo addizionale e le successive intese hanno definito il requisito dell'idoneità diocesana e i titoli di qualificazione professionale del docente “ma non le modalità di reclutamento, che restano, quindi, disciplinate delle disposizioni normativa succedutesi nel tempo”. La Corte ha richiamato il d.lgs. n. 297 del 1994, art. 309, che ha ribadito l'insegnamento come assicurato mediante conferimento di incarichi annuali previa intesa con l'Ordinario diocesano; poi la legge n. 186 del 2003 che ha introdotto uno specifico ruolo per i docenti di religione. Si ribadiva come tale legge avesse inteso applicare ai docenti di religione quanto previsto dalle disposizioni legislative vigenti e dalla contrattazione collettiva:

“con le richiamate disposizioni, quindi, il legislatore ha inteso conferire

al docente di religione uno stato giuridico pari a quello degli insegnanti delle materie curricolari, sicché, ove il legislatore non abbia diversamente disposto, è alla disciplina generale che occorre fare riferimento, sia per stabilire i limiti dell'intervento dell'Ordinario diocesano, sia per individuare le disposizioni che regolano le modalità di svolgimento del rapporto”.

E le indicazioni dell'Ordinario avrebbero dovuto esser limitate alla sola valutazione dell'idoneità diocesana, senza “interferire con i poteri organizzativi riservati alle autorità scolastiche né condizionare i diritti che al docente sono assicurati dal T.U. e dalla contrattazione collettiva”.

La sentenza spiegava la legittimità degli effetti dell'operato dell'Ordinario diocesano, in caso di revoca, sulla valida instaurazione del rapporto di lavoro ma se ciò non si fosse verificato, l'Ordinario

“non può discrezionalmente assegnare ad altra cattedra disponibile i docenti immessi in ruolo e titolari di una sede di servizio, perché ciò equivarrebbe ad attribuire all'autorità ecclesiastica un potere che, oltre ad essere di diretta gestione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, finirebbe per eccedere quello che l'amministrazione scolastica ha nei confronti degli insegnanti di ruolo delle materie curricolari, per i quali l'assegnazione delle cattedre e delle sedi di servizio avviene nel rispetto di regole predeterminate, fissate dalla legge e dalla contrattazione collettiva”.

La docente, quindi, al termine dell'anno di assegnazione provvisoria avrebbe dovuto essere reintegrata nella propria sede di provenienza, condannando il Ministero e disattendendo la proposta di nomina diocesana.

Dalle conclusioni possiamo ricavare alcune considerazioni. Innanzitutto la corretta applicazione per i docenti di religione di ruolo della normativa statale e contrattuale, in mancanza di normativa di rango superiore (pattizio) che definisca la mobilità dei docenti di religione di ruolo. Come richiamato dalla stessa legge n. 186, il rimando del giudice alla normativa vigente è più che corretto e se si procedesse diversamente, si metterebbe in atto una diversa gestione tra gli Idr di ruolo e i docenti di ruolo di altre discipline su una competenza di ambito esclusivamente statale e con conseguente discriminazione tra le due tipologie di docenti.

La sentenza si occupa di un caso molto specifico (ritorno su sede di provenienza al termine del periodo di assegnazione provvisoria), non entrando, quindi, nel campo dei trasferimenti e confermando la prerogativa dell'Ordinario di individuare la sede di servizio tra gli elementi della nomina d'intesa all'atto dell'immissione in ruolo per poi definire la sede di

servizio del docente come sua sede di titolarità. Su questo la sentenza non offre altri elementi, probabilmente per non entrare in un tema non oggetto del contenzioso. Infine: le questioni di cui si è occupata la sentenza riguardano esclusivamente il personale a tempo indeterminato, confermando le procedure di nomina di intesa dei docenti a tempo determinato come definite dal Testo Unico d.lgs. n. 297 del 1994, art. 309.

7 - Una proposta

Al termine di questo lungo percorso è legittimo chiedersi: è possibile modificare un quadro così a lungo stratificatosi e restituire al sistema istituito a seguito dell'Accordo di Revisione quella chiarezza in fatto di attribuzione delle competenze di cui si è fatto portatore? Occorrerebbe una eventuale proposta di legge opportunamente confezionata e rivolta ai docenti di religione di ruolo. Si tratterebbe di assegnare la titolarità della sede in capo al docente e non più su organico regionale, sia all'atto dell'immissione in ruolo e sia per le successive procedure di mobilità professionale e territoriale. L'assegnazione della sede rimarrebbe parte della nomina di intesa con la diocesi soltanto per i docenti a tempo determinato. Da ciò ne scaturirebbe l'eliminazione della graduatoria regionale annualmente stilata per l'individuazione dei docenti soprannumerari, per dare spazio a singole graduatorie di istituto, come avviene per le altre discipline. Si tratta di una proposta non nuova, che negli ultimi anni si è affacciata, timidamente, tra le varie proposte che le Organizzazioni sindacali hanno presentato alla politica per rafforzare la professionalità docente e garantire il medesimo trattamento rispetto ai docenti di altre discipline.

Va, però, segnalata un'eventuale conseguenza legata alla non positiva accettazione della stessa proposta da parte dei docenti. L'assegnazione della titolarità della sede al docente, sia per le immissioni in ruolo che per le operazioni di mobilità, renderebbe, come accade per le altre discipline, le sedi non occupate da personale di ruolo come vacanti e disponibili. La prassi inveterata di gestione diocesana, come si diceva all'inizio, ha fatto in modo di non considerare le sedi occupate da docenti a tempo determinato come a disposizione per le operazioni di mobilità dei docenti di ruolo. E l'istituzione del provvedimento potrebbe generare un maggiore flusso di mobilità tra le sedi, comprese quelle considerate vacanti e disponibili anche se occupate, magari da tanto tempo, da un docente a

tempo determinato, con malcontento di quest'ultimo che perderebbe la continuità didattica. E, forse, con disappunto anche da parte della diocesi, che si troverebbe a gestire le proposte di nomine dei docenti a tempo determinato, soltanto successivamente (e conseguentemente) alle neoimmissioni in ruolo e alle procedure di mobilità del personale a tempo indeterminato.

Si tratta di preoccupazioni legittime che si schiarirebbero e regolarizzerebbero nel tempo, guardando avanti, con un po' di fiducia.

Parole chiave: Insegnamento religione cattolica - IRC - diritto scolastico - sede servizio insegnante - bilateralità pattizia.

