

## Un ruolo contro il Concordato e la Costituzione

Alba Sasso

03-12-2002

*(intervento in aula del 2 dicembre 2002)*

**Signor Presidente**, nel mio intervento voglio motivare alcune questioni che sostengono il nostro voto contrario sul provvedimento in esame. Mi permetterete di ricordare alcune cose preliminarmente.

L'insegnamento della religione cattolica è presente nella scuola pubblica sulla base di accordi intercorsi tra lo Stato italiano e la Santa Sede: il Concordato ed il Protocollo addizionale, e tra il Ministero dell'allora pubblica istruzione e la Conferenza episcopale italiana, la cosiddetta Intesa, recepita nel decreto del Presidente della Repubblica, n. 751.

Sono questi accordi a determinare una situazione del tutto particolare sia per la disciplina sia per gli insegnanti. La disciplina, infatti, è facoltativa, e tale facoltatività è condizione necessaria perché la sua presenza nella scuola pubblica non configuri elementi di incostituzionalità, come ribadito da molte recenti sentenze della Corte costituzionale. Il reclutamento degli insegnanti avviene con nomina a seguito di una designazione dell'autorità diocesana sulla base di titoli, competenze e requisiti insindacabilmente forniti dalla stessa (in parte modificati dal presente provvedimento, appunto, con la proposta del concorso) e da un'idoneità (che, tuttavia, permane anche in presenza di questo provvedimento) *conditio sine qua non* per l'insegnamento, altrettanto insindacabilmente concessa e revocabile dalla stessa autorità diocesana.

Pertanto, a fronte di questo quadro giuridico e normativo di riferimento, separare il problema degli insegnanti da quello della disciplina - appunto facoltativa - porterebbe sicuramente ad esiti non equilibrati, non rispettosi delle intese, delle reciproche autonomie e degli stessi lavoratori interessati.

Mi pare che non sia possibile introdurre per legge ordinaria una norma, quale quella sul ruolo e sul conseguente organico degli insegnanti, che incide sul significato sostanziale del nuovo assetto concordatario. Pertanto, se il Governo vuole perseguire tale innovazione, può legittimamente farlo, ma solo aprendo con la Santa Sede una trattativa bilaterale sul Concordato. Non sarebbe possibile neppure una semplice revisione dell'Intesa, perché si tratta di innovazioni che incidono sul principio concordatario dell'avvalersi o non avvalersi senza discriminazioni.

**Signor Presidente**, per quanto riguarda il problema del ruolo dei docenti di religione cattolica credo sia sufficiente un sommario esame della documentazione esistente per affermare che non risponde a verità che nel 1984, al tempo della revisione del Concordato, fosse presente, nel dibattito pattizio, la rivendicazione del ruolo e del conseguente organico per gli insegnanti di religione cattolica. Di fronte alle ripetute stesure del testo concordatario - rotanti, appunto, sulla formula dell'avvalersi o non avvalersi, considerata fortemente innovativa rispetto al vecchio esonero dalla regione cattolica - non aveva alcuna possibilità di manifestarsi la richiesta di un ruolo organico per i docenti di religione cattolica che, peraltro, non esisteva neanche nel vecchio regime concordatario, cioè quando l'insegnamento della religione cattolica era obbligatorio.

Le questioni di stato giuridico da risolvere, di cui parlava l'Intesa del 1985, erano di altra natura e, in gran parte, sono state già affrontate e risolte dalla contrattazione collettiva degli ultimi anni. I docenti di religione cattolica, onorevole Tagliapietra, non sono sicuramente dei precari, oggi; questi, già prima della revisione del Concordato, avevano un incarico a tempo indeterminato con retribuzione pari a quella iniziale del docente di ruolo A, un laureato, e, nell'ultimo decennio, in sede di contrattazione collettiva, la condizione di questi docenti ha subito notevoli miglioramenti sia sul piano giuridico sia su quello economico.

La contrattazione collettiva non ha potuto risolvere questioni come quella del ruolo, che oggi si chiama contratto a tempo indeterminato, perché esse derivano, per questi insegnanti, da una fonte e da una scelta legislativa pre-concordataria. Infatti, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, prevista dal decreto legislativo n. 29, affronta - per questi come per gli lavoratori della scuola - questioni relative alle condizioni di lavoro, mentre rimangono regolate per via legislativa, perché espressamente previsto dalla Costituzione, le materie relative al reclutamento ed alla libertà di insegnamento. Quindi, le condizioni di lavoro degli insegnanti di religione, la loro collocazione contrattuale, sono analoghe, per molti aspetti, a quelle di tutti gli altri docenti assunti a tempo indeterminato.

Intendo dire che, se nella condizione di questi insegnanti vi è un malessere, esso è riconducibile alla oggettiva condizione giuridica degli stessi che, a mio modo di vedere, non può permettere (sarebbe una contraddizione in termini) un organico stabile proprio per la facoltatività della materia e per la particolarità del reclutamento. È un problema che, come ho detto prima, si è affrontato solo attraverso una revisione delle norme concordatarie.

**Esiste, poi, una grande questione di costituzionalità** che si pone sotto diversi profili. Innanzitutto, è molto evidente - ma, ciò

nonostante, non è neppure segnalato nella relazione e nella relazione tecnica predisposta dal Governo - come la preesistenza di un ruolo organico dei docenti alla scelta annuale degli studenti di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica possa incidere pesantemente su tale scelta, alterando le condizioni poste dalla Corte costituzionale per la costituzionalità dello stesso Concordato. Infatti, se l'organico dei docenti di religione cattolica, qualunque siano le sue dimensioni, preesistesse alla scelta annuale degli studenti, così come ha sottolineato la Corte costituzionale nelle sue sentenze più significative, cambierebbe radicalmente la natura della soluzione che il Concordato ha voluto dare alla presenza di un insegnamento confessionale nella scuola pubblica. Tra le suddette condizioni di costituzionalità stabilite per le norme concordatarie dalla Corte costituzionale, in particolare assume rilievo quella riguardante **"lo stato di non obbligo"** in cui si devono trovare gli studenti che non si avvalgono. Si tratta di condizioni che devono impedire il manifestarsi di indebite pressioni nel momento in cui la coscienza individuale si interroga su tale scelta. Vale la pena ricordare che tale interpretazione di costituzionalità del Concordato ha avuto l'effetto pratico di affondare definitivamente la pretesa assai insistita di ministri e legislatori che, anni or sono, si accingevano a far diventare definitivamente obbligatorie le cosiddette materie alternative. Così, alla luce di quelle sentenze della Corte costituzionale, l'insegnamento della religione cattolica, è stato riconfermato come materia facoltativa che lo Stato è obbligato ad offrire, ma a chi se ne voglia avvalere. Allora, mi sembra singolare che la discussione che stiamo svolgendo sullo stato giuridico dei docenti di religione cattolica, secondo la relazione governativa e secondo molti dei partecipanti al dibattito in Commissione (che è stato approfondito ed articolato), non abbia mai riguardato gli alunni e gli studenti che non si avvalgono, come se costoro non avessero diritto di cittadinanza, sebbene, al di là del loro numero, rappresentino l'altra metà del Concordato. Allora, credo che oggi non sia possibile sostenere logicamente e costituzionalmente, così come avviene nel testo al nostro esame, che possa esistere un organico di docenti di religione cattolica, sia pure pari al 70 per cento dei posti di insegnamento complessivamente funzionanti, che preesista ad ogni scelta e che, anzi, prescindendo dall'esistenza e dalle dimensioni della scelta di avvalersi.

Infatti, questa soluzione - lo voglio ribadire - modifica profondamente il quadro concordatario stabilito da Casaroli e da Craxi e, non a caso, non fu prevista nel testo del Concordato stipulato nel 1984 e neppure dal testo dell'Intesa. Anzi, tale Intesa si limitò a sollecitare l'esigenza di definire questioni di stato giuridico senza accennare alla questione del ruolo.

Tuttavia, vi è un secondo grave motivo di incostituzionalità. Credo che non risulti logicamente comprensibile o meglio che risulti assai esplicitivo del reale intento strategico di tutto il disegno di legge il fatto che si preveda che i docenti in esubero oppure i docenti cui sia stata revocata l'idoneità da parte dell'autorità diocesana, qualora in possesso dei relativi titoli, siano collocati in altri ruoli di insegnamento.

Non riesco a capire perché un docente in esubero rispetto al 70 per cento dell'organico previsto per le nomine in ruolo - oggi si chiamano contratti a tempo indeterminato - non possa essere collocato sul 30 per cento dei posti non in organico ma, comunque, destinati alle nuove nomine a tempo determinato. Si pretende, in questo modo, che i posti a tempo determinato, come accade regolarmente per tutte le altre materie, non possano essere impiegati temporaneamente per utilizzare un docente di ruolo in esubero. È evidente che tale utilizzazione dovrebbe essere riassorbita prima delle nuove nomine a tempo indeterminato.

A me pare che l'obiettivo principale di tale riforma sia quello di pretendere di collocare prioritariamente questi docenti in soprannumero in un altro ruolo di insegnamento venendo, così, a configurare una sorta di canale di reclutamento alternativo nella scuola dello Stato. **Come si può sostenere tale pretesa proprio nel momento in cui il Governo si rifiuta di applicare la legge n. 124 del 1999 per la sistemazione dei docenti precari? Come si può sostenerla nel momento in cui la finanziaria falcidia gli organici del personale docente e nell'anno in cui, per la prima volta nella storia del nostro paese, non è stata effettuata neppure una nomina a tempo indeterminato?**

**Signor Presidente**, vi è un altro grave motivo di alterazione del quadro che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Infatti, nel nuovo regime lo Stato dovrebbe farsi carico di licenziare un proprio dipendente, sia pure passandolo in altro ruolo, e comunque di accettare la revoca proposta dall'autorità diocesana, con le motivazioni ideologiche o confessionali che la Chiesa propone. Per la prima volta viene individuato quale motivo di risoluzione del rapporto di lavoro la violazione di norme non del codice civile, ma di altro codice: quello canonico. Paradossalmente, viene introdotta nel nostro ordinamento l'ipotesi della legittimità del licenziamento motivato da ragioni discriminatorie, per giunta comminato dallo stesso Stato come datore di lavoro. Poiché la revoca da parte dell'autorità diocesana legittimamente potrebbe riguardare questioni relative a scelte coerenti con le leggi ordinarie del nostro Stato (il divorzio, l'aborto) sarebbe assai imbarazzante per lo Stato italiano operare licenziamenti sulla base di revoca di altra autorità senza entrare in contraddizione con il proprio ordinamento. Sarebbe un bel colpo alla sovranità ed alla laicità dello Stato.

Risulta evidente un'altra questione di costituzionalità riguardante il passaggio ad altro ruolo, sia pure limitato, ma non troppo, ai docenti inidonei o in esubero. Voglio sottolinearlo di nuovo: non mi sembra costituzionale perché il loro iniziale ingresso nel ruolo di provenienza è stato condizionato da una idoneità confessionale che, per definizione, non è disponibile o esigibile da una parte di altri

aspiranti. **Il passaggio ad altri ruoli produrrebbe la formazione di un secondo canale di reclutamento accanto a quello ordinario che discriminerebbe molti di coloro che ambiscono ad un posto nella scuola pubblica.**

Nel corso del dibattito in Commissione molti di noi hanno proposto soluzioni alternative a quella del ruolo per completare lo status giuridico ed economico dei docenti di religione cattolica. Sta a cuore anche a noi la condizione di lavoro di tali docenti. Abbiamo proposto, in sostanza, di soprassedere all'istituzione del ruolo, ma di **attribuire loro il trattamento giuridico ed economico dei docenti a tempo indeterminato con l'esclusione della mobilità professionale in altri ruoli.** La nostra proposta non è stata neppure presa in esame. È una proposta, certo, che comporta oneri economici più rilevanti di quella governativa perché conferisce o intende conferire lo status di docenti a tempo indeterminato a tutti i docenti di religione cattolica, non solo ad una parte di essi. D'altra parte, occorre tener presente che la Corte costituzionale, con la sentenza del 1999 n. 390, ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale, sollevata rispetto al fatto che l'incarico annuale si sarebbe configurato come una sorta di atto discriminatorio e lesivo dell'esigenza di stabilità connessa al lavoro docente, anche in relazione al principio della continuità didattica. Infatti, la Corte ha stabilito che il conferimento per incarico annuale non avrebbe carattere discriminatorio, inquadrandosi nella comune disciplina delle assunzioni a tempo determinato che, appunto, prevede che la conferma e la scelta dell'incarico rispondono, soprattutto, alle particolari peculiarità di questo insegnamento, essendo determinate dalle norme pattizie che regolano lo stesso insegnamento.

Successivamente, il decreto del Presidente della Repubblica n. 399 del 1988, quello che ha recepito gli accordi contrattuali 1988-1990 per il personale della scuola, ha attribuito al personale docente di religione cattolica una progressione economica e di carriera corrispondente esattamente a quella spettante ai docenti di ruolo. Gli insegnanti di religione sono, comunque, tra gli incaricati annuali gli unici ad essere pagati anche d'estate.

A questo punto, appare evidente che molte forze parlamentari intendono forzare la situazione e l'equilibrio concordatario, rifiutando una soluzione, come quella del contratto a tempo indeterminato. E non se ne comprende il perché, visto che tale soluzione comunque garantisce gli insegnanti di religione cattolica.

Probabilmente, la scelta operata finisce con il modificare il sistema di reclutamento della scuola pubblica, prevedendo un canale di accesso privilegiato solo per alcuni. E mi pare che questo provvedimento, insieme a quello già adottato per reclutare nelle graduatorie permanenti i docenti che hanno prestato servizio nella scuola privata - nel passato, non paritaria -, costituisca la strada maestra per colpire la libertà di insegnamento e per ledere il principio della laicità dello Stato.

In conclusione, intendo ribadire che la nomina a tempo indeterminato, da noi proposta all'interno del vigente regime di revoca dell'insegnamento della religione cattolica con il venir meno dell'idoneità, consente ai docenti della religione cattolica di avere lo stesso trattamento giuridico ed economico degli altri docenti a tempo indeterminato, con l'unica esclusione della mobilità professionale in altro ruolo, ma compresa la mobilità professionale nella pubblica amministrazione in caso di perdita di posto per contrazione di organico o, eventualmente, nel caso di venir meno dell'idoneità.

Perché ci si rifiuta di prendere in considerazione questa soluzione? Perché si insiste su una scelta che è destinata ad aprire, all'interno delle nostre scuole e nell'intera società, uno scontro gravissimo? Si vuole per forza produrre materiale per nuove ed inevitabili iniziative referendarie? Non siamo noi a voler una guerra di religione, in quanto riteniamo necessario ampliare i diritti e le tutele degli insegnanti di religione cattolica presenti nelle scuole dello Stato e garantire che questi diritti e queste tutele, come quelli degli altri lavoratori della scuola, vadano comunque ampliati e riformulati, senza per questo dover ricorrere a pericolose scorciatoie, danneggiando i diritti altrui, come invece effettivamente accade attraverso le proposte contenute in questo disegno di legge.

Mi auguro che la maggioranza voglia riflettere su tali questioni, ascoltando le nostre ragioni, che sono dettate dalla volontà di difendere questi lavoratori, ma all'interno di un quadro di rispetto costituzionale, di rispetto delle stesse norme concordatarie e, soprattutto, di rispetto dell'uguaglianza dei diritti di tutti i lavoratori della scuola.

**Infine, un'ultima domanda: in base a quale normativa prelevate dalla finanziaria 2002 la copertura finanziaria per questo provvedimento? Si tratta di una domanda alla quale desidereremmo ricevere delle risposte.**