

Gli incaricati di religione e la legge n. 477

La nota che viene qui pubblicata è stata accompagnata dalla seguente lettera della Segreteria Generale (n. 493/74 del 2-IV-1974), diretta ai membri della Presidenza e delle Commissioni per la Dottrina della Fede e la Catechesi, per l'Educazione Cattolica, per il Clero.

Venerato Confratello,

mi premuro inviarLe copia della nota: « Gli incaricati di religione e la L. 30-7-1973, n. 477 », preparata dall'U.C.N. con il suo Consiglio, con la collaborazione dell'Ufficio per la Pastorale Scolastica e di un gruppo di esperti. La nota prende in considerazione un aspetto di particolare delicatezza riguardante l'insegnamento della religione nel quadro della nuova gestione della scuola, prevista dalla legge 30-7-1973, n. 477 e dai decreti delegati che saranno emanati entro il maggio prossimo.

Mentre la sottopongo all'attenzione di V.E., desidero avvertire che la questione è apertamente dibattuta in varie sedi, come risulta a questa Segreteria e all'Ufficio Catechistico Nazionale. Segnalo, in particolare, l'insistente attività di due sindacati (il SNSM e il SISM) ai quali fanno capo non pochi insegnanti di religione. Segnalo anche l'intervento della stampa al riguardo (in particolare, il « Corriere della sera » del 23-3-74 e del 27-3-74) e le pressioni che direttamente ci pervengono da gruppi di insegnanti di religione, sacerdoti e laici e da alcuni Vescovi.

Mi permetto ricordare che la Commissione episcopale per la Dottrina della Fede e la Catechesi, in data 21 ottobre 1973 demandava alla Segreteria della C.E.I. il compito di studiare questi problemi.

Infine, sottolineo che la questione specifica dello stato giuridico degli insegnanti di religione si collega alle difficili prospettive del reclutamento degli insegnanti di religione per una scuola che richiede ai docenti sempre maggiore disponibilità professionale e pastorale.

La nota va considerata prevalentemente come documento « status quaestionis » sul quale, a mio sommesso avviso, occorre dare con tutta discrezione un parere dal lato pastorale, per trovare successivamente orientamenti operativi adatti, per giungere infine ad una normativa unitaria.

Contestualmente all'esame di questa « nota », è da considerare la opportunità di intensificare ai vari livelli le iniziative per l'aggiorna-

mento degli insegnanti di religione e per una più consapevole partecipazione di tutta la Chiesa viva ai compiti educativi della scuola.

Le sarò grato se vorrà far pervenire a questa Segreteria il Suo parere sulla nota, anche nella previsione che si possa presto fare insieme una analisi più completa del problema.

NOTA

1. - La problematica dell'insegnamento della religione è oggi assai complessa, per i suoi risvolti pedagogico-didattici, socio-culturali, giuridici e anche politici, come si rileva dall'esperienza in atto e dall'ampia saggistica degli ultimi anni¹.

Mentre è in atto un non comune sforzo di approfondimento dei diversi problemi, per un rinnovamento che riguarda — in particolare — la chiarificazione dei contenuti, degli obiettivi pedagogici e dei metodi, la qualificazione degli insegnanti, la sperimentazione didattica, la crescente disponibilità per una gestione della scuola, si constata che tale rinnovamento è compromesso dalla attuale configurazione dello stato giuridico degli incaricati di religione, degli insegnanti laici in modo particolare.

Non è possibile, infatti, richiedere un impegno tanto delicato e serio — che comporta una organica preparazione di base, una qualificazione specifica, disponibilità per la sperimentazione e per l'aggiornamento, servizio in una nuova gestione della scuola, ecc. — senza offrire una adeguata garanzia morale, professionale e giuridica.

2. - Più precisamente, da varie parti e in diversi modi non pochi incaricati di religione — sacerdoti, religiosi e laici — chiedono che:

— ferme restando le norme concordatarie e le norme speciali²;

— senza pregiudizio alcuno per le prospettive pedagogiche e istituzionali dell'insegnamento della religione nelle scuole dello Stato;

— si consideri la possibilità di definire un *inquadramento speciale* («quadro speciale») degli insegnanti di religione nei ruoli dello Stato, in riferimento alle norme della Legge 30-7-1973, n. 477.

¹ Cfr. anche UCN: *Nota sull'insegnamento della religione nelle scuole secondarie superiori*, 1-9-1971.

² Cfr. Concordato art. 36; L. 5-6-1930, n. 824; cfr. anche le successive circolari del M.E.N. 23-9-1930 e del M.P.I. 8-8-1959 n. 345 e 3-4-1962 n. 132; cfr., infine, il parere del Consiglio di Stato 4-3-1958.

3. - Si precisa che, per quanto riguarda l'assunzione in ruolo dei docenti in generale, la L. n. 477 prevede due decorrenze:

a) decorrenza 1-10-1974 per gli insegnanti abilitati, incaricati a tempo indeterminato, in servizio di cattedra o con posto orario nell'anno scolastico 1973-74 (cfr. art. 17);

b) decorrenza successiva al 1-10-1974 per tutti gli altri insegnanti, su disposizioni particolari di decreti delegati (cfr. art. 4-5).

4. - Va comunque notato che la legge del 5-6-1930, n. 824 collocava gli insegnanti di Religione, sia pure con qualche « disposizione particolare », in una delle tante situazioni giuridiche nelle quali allora si poteva configurare l'inquadramento degli insegnanti nella scuola italiana.

Con la ristrutturazione totale dello stato giuridico degli insegnanti (L. 30-7-1973, n. 477), la posizione degli insegnanti di religione, così come configurata dalla legge del 1930, non ha più alcun riferimento con lo stato giuridico degli altri insegnanti nella scuola italiana. Le conseguenze si possono chiaramente intuire.

Considerazioni sulla Legge n. 477

5. - La L. 30-7-1973, n. 477 inserisce nella scuola una dinamica di estremo interesse e chiede a tutti i docenti nuova disponibilità sul piano della qualificazione e sul piano professionale.

A tal fine, prevede una vasta serie di provvedimenti, demandati a decreti delegati, per la ristrutturazione dei ruoli e delle carriere, per il trattamento economico e di quiescenza, per la gestione della scuola, per la sperimentazione didattica, per il servizio ispettivo, per la istituzione di centri di ricerca, di documentazione e di aggiornamento, per l'orario di servizio, ecc.

6. - In particolare, va tenuto presente:

— che la *gestione distrettuale* può estendersi anche ad aspetti che riguardano da vicino l'utilizzazione dei docenti e la integrazione dei programmi;

— che il *Consiglio di Istituto*, costituito da rappresentanti dei docenti, dei genitori, degli alunni e del personale non insegnante, è chiamato a esprimere il parere sul funzionamento didattico;

— che viene chiesto ai *Consigli di classe* un impegno molto più attento per la formulazione dei piani di lavoro;

— che le stesse riunioni del *Collegio dei docenti* esigono una presenza attiva e responsabile e un nuovo rapporto con gli alunni, con le famiglie e con la società;

— che a tutti i docenti è richiesta una *competenza professionale continuamente aggiornata* alle esigenze vive del servizio educativo;

— che, secondo lo schema del decreto delegato, l'*orario di servizio* di tutti i docenti dovrebbe raggiungere le 18 ore settimanali più 20 ore mensili.

Gli insegnanti di religione

7. - Se queste considerazioni valgono per tutti i docenti, a titolo speciale esse valgono per gli insegnanti di religione i quali, se non potessero rendersi disponibili per il nuovo tipo di servizio, finirebbero per essere di fatto emarginati e sarebbero tentati anche di evadere dal loro compito specifico, per optare a favore di più stabili prestazioni, come spesso è avvenuto negli ultimi anni.

Pertanto, non appare più sostenibile una presenza episodica degli insegnanti di religione nella scuola.

Né appare possibile una presenza non confortata da idonea preparazione culturale, teologico-catechetica, psico-pedagogica e didattica, continuamente verificata e aggiornata.

8. - Ne consegue la necessità di operare una doverosa scelta a favore di un inserimento più stabile e più ampio degli insegnanti di religione nella vita dell'Istituto scolastico.

Tale scelta può comportare, in primo luogo, una volontà di rivedere decisamente la prassi oggi vigente, per riconoscere una effettiva abilitazione degli incaricati di religione — sacerdoti, religiosi e laici — e per garantire una più piena disponibilità degli incaricati stessi per il servizio scolastico, abolendo, soprattutto, o riducendo il frazionamento degli orari³.

Comporta, in secondo luogo, la necessità di avviare una revisione organica dello stato giuridico degli incaricati di religione, secondo le nuove esigenze del servizio scolastico.

³ Per una revisione della prassi vigente circa l'abilitazione, la nomina, l'orario di servizio degli incaricati di religione, ecc., cfr. soprattutto:

— La Circolare della S. Congregazione del Concilio 4 giugno 1964 (in: *Pastorale e scuola secondaria*, UCN 1965, pag. 52-55);

— *L'insegnamento della religione nelle scuole secondarie italiane*, nota della Commissione Episcopale per la catechesi (in: *Notiziario della C.E.I.* n. 8 del 15-7-1968, pag. 133 e segg.);

— *Nota sull'insegnamento della religione nelle scuole secondarie superiori*, UCN, 1-9-1971.

Per un nuovo stato giuridico degli incaricati di religione

9. - Per una revisione dello stato giuridico degli incaricati di religione, si possono prevedere tre categorie di docenti:

a) insegnanti — sacerdoti, religiosi e laici — con orario di servizio pari a quello degli altri docenti, sia pure con un diverso rapporto fra orario di insegnamento e altre prestazioni;

b) insegnanti con orario ridotto;

c) gli insegnanti di ruolo e non di ruolo di altre discipline, cui può essere attribuito o il completamento di orario o un servizio straordinario in prestazioni di insegnamento della religione in una o più classi (cfr. anche Circolare M.E.N. 23-9-1930).

10. - L'inquadramento « speciale » degli insegnanti di religione nei ruoli dello Stato dovrebbe tenere presente, in generale:

— l'articolazione di cui sopra, al n. 9;

— la distinzione tra insegnanti di scuola media e di scuola secondaria superiore, per quanto riguarda il titolo specifico di idoneità, il trattamento economico, ecc.;

— il periodo di prova e la relativa disciplina.

In particolare, poi, dovrebbe prevedere la definizione delle norme relative a:

a) il reclutamento, previo il riconoscimento degli effettivi requisiti di base e dei requisiti per una abilitazione specifica⁴;

b) l'inserimento stabile nella scuola, non revocabile se non per posizioni di stato non compatibili con la stabilità, oppure per motivi disciplinari, oppure per esigenze connesse con le « norme speciali »;

c) l'accettazione dell'orario di servizio, anche secondo le avvertenze di cui sopra al n. 9;

d) la progressione nella carriera ai fini economici e giuridici, secondo le norme previste per il personale docente delle altre discipline del corrispondente ruolo;

e) la tutela e la disciplina del trasferimento;

f) il trattamento di quiescenza e di previdenza proprio del personale di ruolo;

g) il pieno titolo alla partecipazione ai vari organi collegiali.

⁴ I *requisiti di base* per gli insegnanti di religione dovrebbero essere costituiti da un regolare corso teologico o di scienze religiose, tanto per i sacerdoti quanto per i laici (cfr. anche Circolare S. Congregazione del Concilio 4-6-1964, n. 5).

La *specificata abilitazione*, di fatto oggi riconosciuta con la « approvazione » (per i sacerdoti e per i religiosi) o con la dichiarata « idoneità » (per i laici) concesse dall'Ordinario diocesano, potrà avere un valore reale, secondo criteri da definirsi, tenendo anche conto della prevista nuova disciplina del periodo di prova, nonché delle nuove norme, dei criteri e delle strutture per l'aggiornamento culturale e professionale dei docenti (cfr. L. 30-7-1973 n. 477, artt. 4, 7, 8).

Trattandosi di inquadramento « speciale », la determinazione delle norme sopra dette dovrà tenere conto dell'art. 36 del Concordato e della L. 5-6-1930, n. 824, in particolare per quanto riguarda i diritti dell'Auto-rità ecclesiastica a riconoscere l'idoneità degli insegnanti o a revocarla e a intervenire in relazione ai trasferimenti.

La nomina degli insegnanti potrebbe essere di competenza del Provveditore agli studi; oppure ancora del Capo Istituto, con ratifica da parte del Provveditore (cfr., per analogia, la disciplina vigente per gli insegnanti a tempo indeterminato degli Istituti Professionali).

Per un eventuale iter legislativo

11. - A prescindere da valutazioni di ordine pastorale e di ordine politico generale, si osserva che un eventuale « iter legislativo » può prevedere:

a) una nuova legge applicativa dell'art. 36 del Concordato, abrogativa della L. 5-6-1930, n. 824.

Questa ipotesi sembra, nell'attuale momento, senza reali prospettive.

b) Una iniziativa per riconoscere, in un primo momento, agli incaricati di religione la « nomina a tempo indeterminato ».

Tale riconoscimento potrà consentire, successivamente, l'applicabilità agli incaricati di religione delle norme riguardanti l'« assunzione in ruolo » (cfr. L. n. 477, art. 17), ferme restando le « disposizioni speciali ».

12. - Più concretamente, sembra opportuno partire dalla discussione sulla applicabilità dell'art. 17 della L. 30-7-1973, n. 477.

L'applicabilità di detto articolo agli incaricati di religione per una assunzione in ruolo a partire dal 1-10-1974, è infatti connessa, oltre che alla riconosciuta abilitazione e al servizio con posto orario nell'anno scolastico 1973-74, alla « nomina a tempo indeterminato ».

Il riconoscimento di quest'ultimo requisito osta con l'art. 5 della L. 5-6-1930, n. 824 e con l'art. 1 della L. 13-6-1969, n. 282.

E' tuttavia favorito dall'art. 7 della L. 5-6-1930, n. 824 e dalla equiparazione di fatto degli incaricati di religione agli incaricati a tempo indeterminato (trattamento economico con scatti biennali, trattenute Kirner, Gescal...) ⁵.

⁵ A proposito dell'art. 5 della L. 5-6-1930 n. 824, si osserva che esso è riferibile alla situazione giuridica degli altri insegnanti nella scuola di quegli anni. Si richiama, inoltre, l'art. 7 della stessa legge (« gli incaricati dell'insegnamento religioso hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri degli altri docenti »), reso più volte parzialmente operante con disposizioni ministeriali, come ad esempio le seguenti: « Precisasi... che ai corsi abilitanti possono essere ammessi docenti incaricati insegnamento religioso..., in quanto ritenesi che essi per effetto dell'art. 7 della legge 5-6-1930 n. 824 abbiano stesso stato giuridico incaricati tempo indeterminato » (Circolare telegrafica M.P.I. 23-3-1973, prot. n. 279/A/5). →

Può comunque avvenire:

a) o in sede di interpretazione parlamentare dell'art. 17 della L. n. 477;

b) o in sede di ricorso giurisdizionale (Consiglio di Stato) per ottenere l'applicabilità dello stesso articolo agli incaricati di religione;

c) o in sede legislativa.

Delle tre ipotesi, la più realistica appare quella del ricorso al Consiglio di Stato. In questo modo, la soluzione desiderata non interverrebbe in tempi brevi, ma potrebbe avere un significato sia per l'applicabilità retroattiva dell'art. 17 della L. n. 477, sia in vista della ristrutturazione dei ruoli prevista dagli artt. 2 e 3 della stessa legge a decorrere dal 1-1-1976 e demandata a decreti da emanarsi entro il 30 giugno 1975.

Funzione ispettiva, Istituti di documentazione, riconoscimento e riscatto di servizi scolastici

13. - Contestualmente al tentativo della revisione dello stato giuridico degli insegnanti di religione e alla elaborazione dei decreti delegati previsti dalla L. n. 477, si dovrebbe studiare la possibilità di ottenere il riconoscimento di una funzione ispettiva centrale e decentrata, da affidarsi — previo sempre l'accordo con l'Autorità Ecclesiastica — a un congruo numero di persone, in grado di svolgere una azione pedagogico-didattica « specifica » che, altrimenti, non potrebbe avere diritto di cittadinanza entro la scuola di Stato.

Si potrebbero considerare, inoltre, la possibilità e le modalità di costituire Istituti (o settori di Istituti) « specializzati » per la documentazione, per la ricerca, per l'aggiornamento dei docenti di religione (cfr. L. n. 477, artt. 4 e 8).

Infine, si dovrebbe fare attenzione al riordinamento della disciplina del riconoscimento o riscatto di tutti i servizi scolastici, di ruolo e non di ruolo, agli effetti della eventuale carriera e, comunque, della quiescenza e della previdenza (cfr. L. n. 477, art. 14).

A proposito dell'art. 1 della legge 13-6-1969 n. 282, che esclude l'affidamento dell'incarico a tempo indeterminato agli insegnanti di religione per i quali « rimane in vigore la legge 5-6-1930 n. 824 », si osserva che il disegno di legge n. 1571 del 25-2-1971 della Commissione Pubblica Istruzione del Senato per « modifiche alla L. 13-6-1969 n. 282, art. 2, recitava: « L'incarico a tempo indeterminato viene esteso agli insegnanti di religione, fatte salve le norme contenute nell'art. 6 della legge 5-6-1930 n. 824. Le nomine vengono conferite dal provveditore, secondo le norme contenute nell'art. 5 della citata legge n. 824 ».

Il disegno di legge non poté essere discusso e approvato da entrambi i rami del Parlamento, per la crisi del Governo del tempo.