



Pierluigi Consorti

(associato di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Pisa)

Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità

SOMMARIO: 1. Premessa generale: il quadro normativo di base - 2. I requisiti della idoneità e l'intesa con l'Ordinario diocesano - 2.1. Il riconoscimento dell'idoneità - 2.2. L'intesa con l'ordinario diocesano - 3. La mobilità nel quadro della normativa scolastica - 4. Uno sguardo alla giurisprudenza - 5. Conclusione

1 - Premessa generale: il quadro normativo di base

La legge 18 luglio 2003, n. 186, ha profondamente innovato la disciplina relativa allo *status* giuridico degli insegnanti di religione cattolica¹. In

¹ Curioso che la dottrina non abbia ancora dedicato spazio specifico a questa innovazione. Essa è risultata molto più attenta ad inquadrare il tema generale dell'insegnamento religioso, riservando l'attenzione al rinnovato stato giuridico degli insegnanti poche righe di aggiornamento. Ad esempio i manuali sono tutti ancora sostanzialmente fondati sulla disciplina precedente. Nuovi e più articolati temi hanno di fatto relegato ai margini la trattazione di questa tradizionale *res mixta*. Nel frattempo la prassi si è sensibilmente scostata dalla disciplina e nella realtà si verifica uno iato tra prassi e regole facilmente sopportabile. I moduli ministeriali che vanno compilati all'atto dell'iscrizione propongono la scelta alternativa fra "ora di religione" ed "ora alternativa", con buona pace della Corte costituzionale e del concetto di "non obbligo" caro a tutti i cultori del diritto ecclesiastico. Insegnanti di una fantasmatica "materia alternativa" presentano ricorsi amministrativi perché siano loro riconosciuti punteggi utili ai fini concorsuali; dibattiti sui presepi nelle scuole si incrociano alle polemiche sull'esposizione dei crocifissi, mentre nelle aule universitarie (com'è successo a Pisa) si celebrano "messe di precetto". Ci siamo oramai assuefatti ad una scarsa conoscenza del diritto ecclesiastico. Gli aspiranti avvocati studiano su "Bignami" ancora centrati sulla "copertura costituzionale dei Patti lateranensi" ed il diritto ecclesiastico appare ancora indissolubilmente intrecciato a quello canonico. Possiamo accettare che una simile confusione pervada anche la prassi amministrativa? Atti amministrativi, sentenze, circolari, leggi regionali, continuano a proporre soluzioni illegittime, giuridicamente infondate e perciò ingiuste; sulle quali vale forse la pena fermarsi un po'. Pertanto ho scelto di approfondire questo tema con un taglio molto concreto: anche da questo punto di vista si riesce ad inquadrare alcuni problemi che – sotto il profilo teorico – sembrerebbero invece già risolti. Dedico questo scritto a Tommaso Mauro: non avrei mai pensato che mi sarei potuto appassionare a questioni tanto tecniche quanto specifiche. Ogni volta che mi sorprende a collazionare circolari amministrative, verificare l'applicazione di norme quasi sconosciute, penso a lui. Al



precedenza costoro erano equiparati ad insegnanti con incarico annuale², hanno ora raggiunto in gran parte uno *status* giuridico più stabile, che la legge vuole fondato su due distinti ruoli regionali, corrispondenti ai cicli scolastici allora in vigore³, ed articolati su base territoriale corrispondenti alle diocesi.

Con assoluta chiarezza la legge precisa che agli insegnanti di ruolo «si applicano, salvo quanto stabilito dalla presente legge, le norme di stato giuridico e il trattamento economico previsti dal testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 [...] e dalla contrattazione collettiva». Le eccezioni alla disciplina comune sono sostanzialmente le seguenti: a) per entrare e permanere nel ruolo l'insegnante deve essere in possesso del riconoscimento di idoneità rilasciato dall'Ordinario diocesano competente per territorio (riferito al luogo ove ha sede la scuola); b) l'assunzione a tempo indeterminato è disposta dal dirigente dell'Ufficio scolastico regionale d'intesa con il medesimo Ordinario diocesano.

Per meglio comprendere il sistema di mobilità disciplinato nell'art. 4 della legge, è opportuno precisare che la consistenza dell'organico è determinata nella misura del 70% dei posti annualmente funzionanti. Pertanto il Dirigente dell'Ufficio scolastico regionale determinerà la consistenza dell'organico di ruolo in modo tale che, in ogni diocesi e per ciascuno dei due ruoli, si abbia la presenza del 70% di docenti di ruolo e del 30% di docenti non di ruolo (si tiene anche conto del fatto che nelle scuole elementari e dell'infanzia possono insegnare religione cattolica anche gli insegnanti normalmente assegnati alla classe, purché ovviamente in possesso della prescritta idoneità). Gli

Codice di diritto canonico che incessantemente sfogliava (credo lo conoscesse però a memoria), all'attenzione che dedicava ai più piccoli particolari, al sorriso dolce con cui ti ricompensava.

² Cfr. A. GIANNI, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in QDPE, 1998, 2, pp. 48 ss. La questione, pacifica sotto il vigore della normativa precedente, è stata anche sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, e risolta in senso favorevole dalla Corte costituzionale, cfr. *infra*. Si ricorda anche che sussisteva un'ulteriore distinzione circa lo stato giuridico, fra docenti stabilizzati e non stabilizzati, per cui vedi S. CICCATELLI, *Prontuario giuridico*, Brescia, Morcelliana, 2001, p. 86.

³ I cicli scolastici sono stati recentemente rideterminati prima dalla legge 10 febbraio 2000, n. 30 (riforma Berlinguer – De Mauro), che non ha fatto in tempo a dispiegare i suoi effetti, e poi dalla legge 28 marzo 2003, n. 53 (nota come riforma Moratti) che ha invece innovato distinguendo sostanzialmente due cicli: quello primario, corrispondente alla tradizionale scuola elementare e media, e quello secondario, corrispondente alla tradizionale scuola superiore, oltre la scuola dell'infanzia (già scuola materna).



insegnanti di religione non di ruolo sono assunti in servizio mediante contratti di lavoro a tempo determinato stipulati direttamente dai dirigenti scolastici, su indicazione del dirigente regionale, d'intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio. In sostanza costoro permangono nel regime di precarietà che ha contraddistinto lo *status* degli insegnanti di religione fino alla novella del 2003.

L'art. 4 precisa quindi che agli insegnanti di religione cattolica inseriti nei ruoli 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 evidentemente subordinata all'inclusione nell'elenco relativo al ciclo di scuola richiesto, nonché al riconoscimento di idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano ed all'intesa sulla nomina raggiunta con quest'ultimo. Anche la mobilità territoriale è subordinata all'idoneità ecclesiastica e, ancora una volta, all'intesa con il medesimo ordinario.

La novità più significativa della disciplina in vigore riguarda però il fatto inedito per cui l'eventuale revoca dell'idoneità ecclesiastica già conferita ad un insegnante di religione cattolica assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato (quindi, di ruolo) non provoca la perdita del posto di lavoro, poiché consente di fruire della mobilità professionale operante nel comparto del personale della scuola⁴. Questo significa che, in presenza dei requisiti prescritti, il docente può essere inserito nei ruoli di insegnamento di un'altra materia, oppure acquista titolo per partecipare alle procedure di diversa utilizzazione e di mobilità collettiva previste dall'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2 - I requisiti della idoneità e l'intesa con l'Ordinario diocesano

Come si vede la disciplina dello stato giuridico dell'insegnante di religione cattolica conserva ancora forti elementi di specialità. Il primo è quello della idoneità all'insegnamento riconosciuta dall'Ordinario della diocesi ove ha sede la scuola. Il testo del Concordato vigente si limitava a prescrivere che l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, eccetto l'Università, sarebbe stato assicurato da insegnanti «riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica,

⁴ Alla medesima mobilità si può ricorrere nel caso in cui l'insegnante si trovi in situazione di esubero a seguito della contrazione dei posti di insegnamento. L'ipotesi è di fatto analoga per la sua comune riferibilità alla legislazione scolastica, ma ovviamente molto diversa in relazione alla causa.



nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica». La successiva Intesa intervenuta tra il Ministro della Pubblica istruzione ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, efficace nell'ordinamento dello Stato nella veste di un Decreto del Presidente della Repubblica (del 16 dicembre 1985, n. 751⁵), stabilisce nel dettaglio (art. 2.5) che l'insegnamento sia «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»; precisa anche che «ai fini del raggiungimento dell'intesa per la nomina dei singoli docenti l'ordinario diocesano, ricevuta comunicazione dall'autorità ecclesiastica delle esigenze anche orarie relative all'insegnamento in ciascun circolo o istituto, propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei titoli di qualificazione professionale».

Ne deriva un sistema, per così dire, a due passi, assolutamente ribadito dalla nuova legge sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica: ossia dapprima occorre verificare la sussistenza dell'idoneità, che si chiarisce debba essere stata riconosciuta dall'ordinario diocesano, e poi la nomina, tra le persone che l'ordinario indica per ciascun circolo e istituto, riservata all'autorità scolastica. In pratica l'ordinario può presentare più docenti idonei, tra i quali l'autorità scolastica sceglie «ai sensi della normativa statale»⁶.

È tuttavia ben noto che la prassi è stata diversa, giacché l'ordinario – o, meglio, l'ufficio scolastico della diocesi – propone solo i nominativi strettamente necessari individuandoli direttamente «in

⁵ Modificato, ma non nella parte che qui interessa, dal successivo DPR 23 giugno 1990, n. 203 (anch'esso "esecutivo" dell'Intesa raggiunta tra il Ministro della Pubblica istruzione ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana). Dubbi sono stati espressi da autorevolissima dottrina circa l'efficacia di una fonte regolamentare a statuire su materie riservate alla legge, per cui si rinvia a **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 1986, p. 265. Critiche serrate nel merito sono state espresse da **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 443: «la CEI ha cercato, con una normativa confusa e complicata, di recuperare parte di quei privilegi confessionistici che erano alla base dell'art. 36 del Concordato del 1929 ...».

⁶ Così interpreta anche **F. FINOCCHIARO**, 1986, op. cit., p. 266; **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 369 è ancora più esplicito: «L'intesa funziona in questo modo. Il Preside della scuola, in base al numero di classi funzionanti e quindi al numero delle ore da coprire, prima dell'inizio dell'anno scolastico, segnala all'autorità ecclesiastica la necessità di insegnanti. L'ordinario diocesano [...] provvede ad indicare al Preside un congruo numero di nominativi idonei (=designazione). Qui finiscono i poteri dell'ordinario, che non può pretendere di determinare concretamente l'orario da assegnare a ciascun interessato, come pure certa prassi gli consente» (corsivi nell'originale).



ciascun circolo o istituto», finendo quindi per nominare direttamente l'insegnante aggirando la necessità di procedere d'intesa. Non si tratta di una prassi illegittima in senso stretto, poiché la disposizione in oggetto può ragionevolmente essere interpretata nel senso che il plurale "nominativi" non obblighi l'ordinario ad indicare più «nominativi delle persone ritenute idonee» in ciascun circolo o istituto, ma più semplicemente deriva dal fatto che egli deve proporre «i nominativi delle persone» necessarie ad assolvere le esigenze «in ciascun circolo o istituto». Tuttavia emergono non poche perplessità se si considera che, così facendo, si vanifica la sostanza della disposizione concordataria, che vuole la nomina effettuata dall'autorità scolastica, certamente d'intesa con quella ecclesiastica, ma pur sempre ai sensi della sola normativa statale. Si tornerà a lungo sul punto.

2.1 - Il riconoscimento dell'idoneità

È bene ora chiarire la portata giuridica del "primo passo": ossia l'idoneità. La Conferenza episcopale italiana (CEI) si sofferma sul punto con una prima delibera del 1987, che non ha carattere propriamente normativo, ma impegna comunque i vescovi ai sensi dell'art. 18 dello Statuto della CEI, e dalla quale emerge soprattutto la preoccupazione di verificare la sussistenza di una idonea qualificazione professionale dei docenti⁷. Questa necessità è comprovata dal fatto che gli insegnanti titolari di classe delle scuole materne ed elementari continuavano ad essere considerati idonei (salvo il caso di revoca dichiarata), mentre la stessa idoneità era confermata ai religiosi e alle religiose solo se fossero stati anch'essi in possesso di idonea qualificazione professionale, e si fossero altresì impegnati a prendere parte ad iniziative di aggiornamento promosse o riconosciute dall'ordinario diocesano o dalla CEI⁸. Per tutti gli altri si suggeriva all'ordinario di accertarsi che il richiedente avesse acquisito una formazione adeguata per adempiere nel modo dovuto l'incarico cui aspirava, accertandone un'appropriata abilità pedagogica, tenendo pure conto dell'ordine, grado e indirizzo scolastico ove l'aspirante avrebbe voluto esercitare la sua funzione. In altre parole: quand'anche l'idoneità ecclesiastica, trattandosi di religiosi e religiose, fosse ritenuta implicita, l'ordinario doveva verificare l'idoneità professionale all'insegnamento, anche sostenendosi con

⁷ Sul tema cfr. R. ASTORRI, *La qualificazione professionale degli insegnanti di religione cattolica tra riforma della scuola e riforma dell'Università*, in QDPE, 2001, pp. 127 ss.

⁸ Cfr. A. GIANNI, *L'istruzione religiosa nelle scuole italiane. La nuova normativa secondo gli accordi tra Stato e Confessioni religiose*, Cinisello Balsamo, 1991, p. 57.



colloqui o altre prove idonee attraverso le quali vagliare le capacità professionali dei candidati.

Al tempo stesso la CEI suggeriva di vigilare sulla corretta testimonianza di vita cristiana, accertando l'assenza di comportamenti pubblici e notori in contrasto con la morale cattolica e controllando la coerenza di vita rispetto alla fede professata, nel quadro di una responsabile comunione ecclesiale. La CEI avvertiva espressamente che in occasione della notifica del riconoscimento dell'idoneità, gli ordinari comunicassero ai dicenti il calendario di corsi o altre iniziative di aggiornamento programmate dalla diocesi nel corso dell'anno scolastico, avvisandoli altresì che l'immotivata e ripetuta assenza dagli stessi avrebbe potuto comportare la revoca dell'idoneità.

Si tratta di disposizioni assolutamente coerenti con la regola generale espressa nel Codice di diritto canonico che, ai canoni 804 e 805 stabilisce che l'educazione religiosa cattolica che viene impartita in qualunque scuola sia sottoposta all'autorità della Chiesa, e che spetta alle Conferenze episcopali emanare norme generali in questo campo d'azione, mentre spetta al Vescovo diocesano regolarlo nel dettaglio e vigilare. Il *Codex* vuole poi che l'ordinario del luogo si dia premura che gli insegnanti della religione nelle scuole, anche non cattoliche, siano eccellenti per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica, ed infine precisa che è diritto dell'ordinario del luogo nominare e approvare gli insegnanti di religione per la propria diocesi, e parimenti, se lo richiedano motivi di religione o di costumi, di rimuoverli oppure di esigere che siano rimossi.

In sostanza, l'apparato canonico normativo e regolamentare si fonda sulla disciplina codiciale che segue con attenzione. Emerge tuttavia con ogni evidenza che i vescovi erano preoccupati di recuperare un'immagine positiva degli insegnanti, e perciò dell'insegnamento, della religione cattolica nelle scuole pubbliche, insistendo non solo e non tanto sulla loro "idoneità ecclesiastica", quanto sulle loro effettive capacità pedagogiche; che da un lato si impegnavano ad accertare, e dall'altro a sostenere attraverso specifici corsi di aggiornamento⁹.

⁹ Non va dimenticato che in questo stesso periodo la Chiesa italiana aveva dato avvio ad una profonda modifica del sistema di formazione teologica, con evidenti ricadute anche sulla formazione degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, per cui cfr. R. BOTTA, *L'insegnamento delle scienze religiose ed il riconoscimento dei titoli accademici ecclesiastici in Italia*, in QDPE, 2001, pp. 103 ss. Tutto il fascicolo della Rivista cit. è dedicato al tema; si veda in part. R. MAZZOLA, *L'organizzazione non confessionale del «sapere» religioso in Italia*, in QDPE, 2001, pp. 141 ss.



Una successiva Delibera della CEI (del 1990, n. 41) scenderà ulteriormente nel dettaglio. Essa affida personalmente all'ordinario del luogo l'impegno di verificare la presenza delle prescritte qualità in chi richiede l'idoneità, accertandosene mediante colloqui, prove scritte, documenti e testimonianze. L'idoneità deve essere quindi riconosciuta con un Decreto, ed è richiesto (in senso proprio, è cioè fatto obbligo) di revocare con un Decreto l'idoneità «al docente del quale sia stata accertata una grave carenza concernente la retta dottrina o l'abilità pedagogica oppure risulti un comportamento pubblico e notorio contrastante con la morale cattolica», bensì dopo averlo convocato, contestagli i fatti ascritti, ed ascoltato¹⁰.

Tali disposizioni sono state date nella "seconda fase" del sistema di formazione degli insegnanti di religione cattolica. L'accertamento delle abilità pedagogiche continua ovviamente ad essere necessario (né potrebbe essere diversamente, derivando questa regola dal *Codex*), ma dato l'avvio ed il consolidamento del sistema di formazione che si era dato la Chiesa cattolica, questo requisito va oramai inteso in senso più lato. In primo luogo perché il giudizio dell'ordinario sulle abilità pedagogiche di chi abbia già ottenuto un titolo accademico in istituzioni religiose, peraltro controllate dalla stessa autorità ecclesiastica, non può entrare in contraddizione con quanto già documentalmente accertato a seguito di opportune verifiche accademiche sulla formazione ricevute. Ed in secondo luogo perché questo giudizio non può essere considerato equivalente all'accertamento della qualificazione professionale, che oggi peraltro segue strade ben delineate, e verificate in sede concorsuale pubblica, che in questa sede non sembra utile prendere in considerazione in modo troppo dettagliato perché non direttamente attinenti alla fattispecie della mobilità.

Tuttavia, per i riflessi che la questione ha sul punto che ci interessa più da vicino, è bene precisare che sarebbe un errore ritenere che l'idoneità ecclesiastica possa essere riconosciuta con riferimento ad uno solo dei cicli di istruzione. Del resto la questione è stata affrontata in termini generali ben prima che lo Stato emanasse la norma (assolutamente unilaterale) che ha modificato lo stato giuridico dei

¹⁰ È prevista una procedura *ad hoc*: «Lo stesso Ordinario esamina e valuta i documenti e le memorie eventualmente presentati dall'insegnante entro i dieci giorni successivi alla data fissata per l'incontro e, se richiesto, si rende disponibile per un ulteriore incontro, da tenersi in ogni caso non oltre venti giorni dal primo. Il decreto di revoca dell'idoneità deve essere fornito di motivazione ai sensi del can. 51, e regolarmente intimato ai sensi dei cann. 54, 55 e 56. L'Ordinario del luogo dà comunicazione all'autorità scolastica competente che l'idoneità è stata revocata quando il decreto di revoca è divenuto definitivamente esecutivo».



docenti di religione cattolica prevedendo distinti ruoli in relazione ai due cicli di istruzione. In termini concordatari è chiaro che l'idoneità riconosciuta dall'ordinario si muove su un piano diverso dall'accertamento di una qualificazione professionale¹¹. Essa mira ad accertare che tra il docente e la comunità ecclesiale sussista un «rapporto permanente di comunione e di fiducia, finalizzato ad un genuino servizio nella scuola»¹²: non riguarda quindi la valutazione delle competenze pedagogiche connesse ad un ciclo di istruzione o ad una tipologia di scuola. In parole più semplici: lo Stato si impegna a nominare insegnanti di religione cattolica solo persone gradite all'autorità ecclesiastica. Per evitare "nomine a dispetto" limita il proprio potere alla presenza di un documento che accerti l'idoneità canonica del docente, senza tuttavia attribuire a quel documento tutte le caratteristiche e le implicazioni che esso in sede canonica può ben continuare ad avere e a vantare. Basti ricordare che nel diritto della Chiesa la prescritta idoneità è richiesta anche a chi voglia insegnare religione in scuole cattoliche. Per gli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, la valutazione discrezionale delle abilità pedagogiche da parte dell'ordinario va intesa in chiave pastorale, come un ulteriore elemento da prendere in considerazione per riconoscere, o non riconoscere, l'idoneità richiesta; senza tuttavia sconfinare in un accertamento di qualità professionali.

Il fatto che egli possa riconoscere l'idoneità all'insegnamento della religione a chi *già* insegna nel ciclo primario, aiuta a dimostrare che, in ambito ecclesiastico, l'analisi delle abilità non tocca elementi di qualificazione professionale in senso stretto (che in questo caso risultano già accertati, e in un certo senso dati per implicito, trattandosi di insegnanti). Tali elementi sono del resto presi attentamente in considerazione sia dal punto di vista canonico che civile in altra sede; non dimentichiamo infatti che la questione dell'idoneità dell'insegnante di religione, sotto il profilo canonistico espresso dal *Codex*, supera la stretta vicenda dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Esso riguarda un aspetto più generale connesso alla idoneità ad insegnare religione *in nomine Ecclesiae*, che nella fattispecie italiana si traduce anche nell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche

¹¹ Nel passato la dottrina ha discusso se l'idoneità ecclesiastica potesse avere un effetto "abilitante" di carattere professionale. La tesi espressa in questo senso da **R. BACCARI** (*Sull'abilitazione speciale all'insegnamento della religione*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, pp. 309 ss.) rimase tuttavia assolutamente minoritaria (in senso favorevole solo **S. DE SIMONE**, *Disciplina giuridica dell'insegnamento della religione in Italia*, Milano, 1973, pp. 171 ss.).

¹² Così la *Nota CEI* del 1990, n. 22.



da parte di docenti “riconosciuti” dalla Chiesa, che a riguardo ammette con assoluta schiettezza la necessità di considerare questo versante come un significativo banco di prova perché possa passare da un insegnamento catechistico confessionale, ad un insegnamento di qualità¹³: perciò subordina il rilascio del decreto all’accertamento – da un lato - della specifica qualificazione professionale funzionale all’insegnamento della religione cattolica, ottenuta mediante idonei corsi (anche di aggiornamento professionale), e - dall’altro lato - alla riconosciuta presenza di capacità pedagogiche.

In ogni caso, emerge con sufficiente chiarezza che l’idoneità non costituisce una pretesa liberamente esigibile dal fedele, e che una volta ottenuta non configura un diritto acquisito. Non solo perché è revocabile, ma anche perché la valutazione che ciascun ordinario è tenuto a svolgere può ben condurre ad esiti diversi anche riguardo alla stessa persona. Sicché un ordinario potrebbe considerare non idonea una persona altrimenti già valutata idonea da un altro ordinario. Questa conclusione è doverosa se si considera che il Decreto con cui si riconosce l’idoneità è un atto proprio dell’ordinario diocesano (ed infatti ha effetto solo nella sua diocesi). È tuttavia opportuno segnalare che il Decreto di conferimento dell’idoneità non si configura come un atto personale in senso stretto, sicché un eventuale cambiamento dell’ordinario non comporta l’adozione di un nuovo Decreto da parte del successore [si segnala che con una successiva Intesa del 1990, nell’Intesa del 1985 è stato aggiunto un punto 2.6 *bis*, che precisa appunto che il riconoscimento di idoneità «ha effetto permanente salvo revoca da parte dell’ordinario diocesano» probabilmente anche per chiarire questo aspetto, giacché altrimenti sarebbe stato inutile precisarlo in quanto la formulazione del punto 2.5 del medesimo DPR, già avvertiva che l’insegnamento *de quo* «è impartito da insegnanti in possesso di idoneità riconosciuta dall’ordinario diocesano e da esso non revocata». Semmai, per completezza, può essere utile osservare che le norme fanno sempre e soltanto riferimento all’ordinario diocesano (o del luogo), dovendosi con ciò ritenere – anche ai sensi del can. 137, § 3 - che le attività e funzioni in questione possano essere svolte tanto dal Vescovo quanto dal Vicario generale¹⁴].

In conclusione sembra opportuno osservare che la revoca della idoneità non si configura come un atto che l’ordinario può assumere

¹³ Su questo punto è molto chiaro, ed in modo assolutamente condivisibile, P. CAVANA, *Osservazioni sullo stato giuridico dei docenti di religione*, in *Dir. fam. e persone*, 2000, p. 556.

¹⁴ Eccettuata la funzione di regolamentazione e vigilanza attribuita espressamente al Vescovo ai sensi del can. 804, § 2.



liberamente ed in assoluta discrezionalità¹⁵. Perché il decreto sia legittimamente revocato bisogna necessariamente accertare la perdita dei requisiti che ne avevano consentito l'adozione. Nell'ordinamento della Chiesa si instaura infatti un procedimento di garanzia che autorizza il docente ad assumere tutte le iniziative che il diritto canonico mette a disposizione per far valere le proprie ragioni e contrastare l'eventuale rimozione dall'ufficio ecclesiastico¹⁶ che, per effetto della riconosciuta idoneità, aveva assunto, e dal quale con la revoca viene rimosso¹⁷.

Dal punto di vista ecclesiasticistico è appena il caso di segnalare che questo Decreto si presenta come un atto interno all'autonomia confessionale, cui l'ordinamento civile espressamente rinvia attribuendogli valore costitutivo di diritti e doveri che si dispiegano in ambito civile, e segnatamente nel campo del rapporto di pubblico impiego. Si tratta senza dubbio di un atto che attiene all'ordine della Chiesa, ma in quanto premessa della costituzione di un rapporto di lavoro pubblico, e della sua possibile cessazione, non sembra del tutto congruente affermarne l'assoluta insindacabilità in sede civile¹⁸. Più precisamente, esso costituisce un atto del procedimento stabilito in sede concordataria, al quale cioè il diritto dello Stato fa riferimento non solo attraverso un mero rinvio, e tanto meno alla stregua di una semplice

¹⁵ Il tema è classico per la dottrina ecclesiasticistica: per il periodo antecedente alla riforma concordataria si vedano **P. PICOZZA**, *Osservazioni sullo stato giuridico degli insegnanti di religione*, in *Annali della facoltà di Macerata*, 1982, pp. 428 ss; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Lo stato degli insegnanti di religione nell'ordinamento statale. Contributo all'interpretazione dell'art. 36 del Concordato*, in *Riv. giur. scuola*, 1963, pp. 790 ss.

¹⁶ Del parere che l'attribuzione dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche si configuri canonicamente come *ufficio ecclesiastico* è anche **G. DALLA TORRE**, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, Patron, 1989, p. 45; **G. DAMMACCO**, *Stato giuridico dell'insegnante di religione e ordinamento italiano*, in *Dir. eccl.*, 1994, I, p. 245; lo ritiene invece un «mero munus» **G. FELICIANI**, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Profili canonistici*, in *Aggiornamenti sociali*, 1989, 5, pp. 367 s.

¹⁷ In un lavoro precedente alla legge che prevede il «ruolo» degli insegnanti di religione cattolica, **C. CARDIA** (*Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 208 s.) osserva che il mancato inquadramento dei docenti in un ruolo è proprio dovuto alla presenza della prescritta, e revocabile, idoneità. Precisa tuttavia che le cause di revocabilità sono da considerarsi solo quelle previste dalla citata Delibera della CEI, escludendo, ad esempio che possa essere revocato l'idoneità «per l'eventuale rifiuto del docente di adempiere all'obbligo canonico di versare alla diocesi una aliquota dei suoi emolumenti». Orientamento ribadito in **ID.**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 164.

¹⁸ Così anche **C. CARDIA**, op. cit., p. 209.



presupposizione, ma in modo autonomo e specifico¹⁹. Vero è che la giurisprudenza amministrativa si è espressa per lo più nel senso di considerare legittima la revoca dell'insegnamento al docente di religione cattolica cui fosse stata tolta l'idoneità, anche attraverso un atto dell'ordinario non sufficientemente motivato²⁰, ma si tratta di un orientamento giurisprudenziale per lo più fondato sulla precedente normativa concordataria. La normativa vigente prevede oramai un "ruolo" specifico e garantisce maggiormente il diritto al lavoro maturato dal docente di religione cattolica, consentendogli appunto attraverso l'istituto della mobilità di mantenere in essere il rapporto di impiego anche in caso di revoca della prescritta idoneità (che, in assenza delle condizioni previste dalla legge, potrebbe ugualmente tradursi nella perdita del posto di lavoro, come vedremo meglio più avanti, ma che in ogni caso appare ormai molto più tutelato di quanto non fosse prima della legge). Per questa ragione bisognerebbe valutare con maggiore attenzione l'affermata insindacabilità del decreto canonico di revoca da parte della giurisdizione civile²¹, specialmente atteso il fatto che tanto l'ordinamento concordatario (valido anche in

¹⁹ F. MARGIOTTA BROGLIO, op. cit., p. 777.

²⁰ Anzi, si esprime nel senso di un «atto dovuto» da parte dell'autorità scolastica (cfr., fra gli altri, TAR Basilicata, in *Dir. eccl.*, 1984, II, p. 120, con nota di P. LILLO, *Ritiro del nulla-osta e provvedimento di revoca dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica?*; eE, successivamente, anche Consiglio di giustizia amministrativa Sicilia, 16 settembre 1991, in QDPE, 1991/92, p. 232), e precisa che la revoca non abbisogna di motivazione (TAR Abruzzo, 4 aprile 1978., n. 60, in *Trib. amm. reg.*, 1978, I, p. 2247). In un caso il TAR ha dovuto ragionare sull'eccezione proposta dal ricorrente, che lamentava essergli stata revocata l'idoneità all'insegnamento, pur essendo egli sacerdote (TAR Basilicata, 26 marzo 1981, citato da F.E. ADAMI, *Note sullo "status" giuridico dell'insegnante di religione*, in *Studi in onore di G. Saraceni*, Jovene, Napoli, 1988, p. 345).

²¹ Così si esprime M. SALAZAR, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in QDPE, 2000, p. 757, trovandone conferma (abbastanza indiretta, per la verità) nel fatto che la revoca della nomina decisa dall'autorità scolastica - ammissibile nei casi previsti dalla legislazione statale per i docenti incaricati annuali - dovrebbe essere attuata anch'essa «previa intesa con l'autorità ecclesiastica». Si tratta invece, in tale caso, di applicare l'art. 6 della legge 824 del 1930, che consente (verosimilmente al Capo d'Istituto) la revoca dell'incarico durante l'anno scolastico anche nel caso in cui non sia intervenuta la revoca dell'idoneità ecclesiastica [di questo non si avvede V. CASAMASSIMA, *Recenti sviluppi in materia di stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica: in particolare un disegno di legge approvato dal Senato*, in *Dir. eccl.*, 2002, I, p. 219, che suppone la norma in questione sempre connessa alla revoca dell'idoneità ecclesiastica], ma «di accordo con l'autorità ecclesiastica». *Accordo* sembra avere un senso diverso del termine *inteso* adottato nell'art. 5. Su questo tema della revocabilità, cfr. anche A. GUAZZAROTTI, *L'insostenibile precarietà dell'insegnante di religione*, in *Giur. cost.*, 1999, VI, pp. 3039 ss.



quello canonico) quanto quello canonico, presentano specifiche clausole di garanzia anche processuale, il rispetto delle quali dovrebbe essere sottoposto al vaglio di apposita tutela giurisdizionale, che meriterebbe di essere approfondita. Penso all'opportunità di prevedere forme di garanzia processuale che tengano debitamente conto della specialità della fattispecie, e che potrebbero valersi dell'esperienza fatta nel caso della garanzia del diritto alla remunerazione vantato dai sacerdoti in servizio presso le diocesi italiane, azionabile sia in sede civile sia in sede canonica, per cui sono previste anche specifiche modalità di "composizione amichevole" della controversia²².

In modo del tutto condivisibile, la dottrina ha ad esempio avvertito che il decreto di revoca «deve essere adeguatamente motivato perché ad esso possa far seguito la revoca dell'incarico da parte dell'autorità scolastica»²³; non solo e non tanto perché così prescrive l'ordinamento canonico, ma per gli effetti che esso comunque produce nell'ordinamento civile. Del resto, in caso di conflitto tra autorità religiosa e docente, deve essere possibile sia agire in ambito ecclesiale con strumenti giuridicamente appropriati, anche per verificare l'effettiva rispondenza del provvedimento revocatorio all'interesse della Chiesa tutelato nei testi pattizi (che, si ripete ancora una volta, costituiscono norme di diritto canonico particolare)²⁴.

Come si vedrà anche nel prosieguo, la questione non riguarda più solo la revoca dell'insegnamento, ma anche la mobilità degli insegnanti di religione cattolica disciplinata dalla normativa unilaterale vigente dal 2003, poiché la presenza e permanenza del riconoscimento della idoneità si riflette tanto sulle modalità di trasferimenti degli insegnanti di ruolo in scuole che abbiano sede in diocesi diverse da quelle in cui sono considerati idonei, tanto sulla mobilità prevista più in generale nel comparto scuola e nelle amministrazioni pubbliche.

2.2 - L'intesa con l'ordinario diocesano

Si è sopra ricordato che la normativa concordataria di riferimento prevede che la nomina dell'insegnante di religione cattolica sia effettuata dall'autorità scolastica d'intesa con l'ordinario diocesano.

²² Sia consentito il rinvio a **P. CONSORTI**, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Torino, Giappichelli, 2000.

²³ **P. FLORIS**, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, Jovene, 1992, p. 165.

²⁴ **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 156 s.



L'intesa concordataria²⁵ del 1985 chiarisce l'ambito applicativo assegnando all'autorità scolastica il compito di comunicare all'ordinario le esigenze, anche orarie, relative all'insegnamento in ciascun circolo o istituto, affinché quest'ultimo fornisca i nominativi delle persone ritenute idonee e quindi l'autorità scolastica possa provvedere alla nomina. Si è anche anticipato che la prassi sembra essere andata in una direzione diversa, seguendo un orientamento di sostanziale delega all'autorità ecclesiastica della nomina effettiva dell'insegnante in una singola scuola, persino sulla base del dettagliato quadro di esigenze orarie prospettato dall'autorità scolastica a quella ecclesiastica.

Si tratta di uno schema non coerente con il genuino impianto voluto dalla riforma concordataria del 1984. Esso appare piuttosto costruito sulla scorta delle prassi adottate nel passato regime concordatario, oggi non più accettabile - non soltanto per questioni di principio che non è necessario ricordare - se non altro perché non è possibile ripetere quello schema nel rinnovato contesto della legislazione scolastica che rende oramai del tutto superato quello presente al legislatore concordatario, come dimostra anche la terminologia adottata all'epoca e non più aggiornata. Non se ne fa certo una questione di vocabolario, quanto di sostanza; soprattutto tenendo conto dell'evoluzione legislativa sia del quadro scolastico²⁶ sia del rapporto di pubblico impiego, e segnatamente nell'ambito della docenza pubblica: basti ricordare che la legge attualmente vigente rinvia espressamente - per il personale di ruolo - «al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 [...] e dalla contrattazione collettiva».

La prassi adottata dalla burocrazia scolastica e canonica invece si radica nella prassi distorta adottata sin dall'origine remota del sistema "d'intesa", stabilito nell'art. 5 della legge 5 giugno 1930, n. 824. Il Concordato del 1929 infatti si limitava a prescrivere che l'insegnamento fosse dato - senza precisare da chi - «a mezzo di maestri e professori, sacerdoti o religiosi, approvati dall'autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'ordinario diocesano». La legge successiva precisava quindi che «l'insegnamento religioso è affidato per incarico, e, normalmente, per

²⁵ Sia consentito rinviare sul punto a **P. CONSORTI**, *Le intese concordatarie*, Roma, 1989; **ID.**, *L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nel sistema delle fonti: le intese concordatarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pp. 1124 ss.

²⁶ Sul punto, ma con riferimento ad un arco temporale limitato dalla riforma del 1984, cfr. **L. ZANNOTTI**, *Riforma della legislazione scolastica e nuovo Concordato*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 197 ss.



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. L'incarico è affidato a sacerdoti e religiosi approvati dall'autorità ecclesiastica; in via sussidiaria, a laici riconosciuti a questo fine idonei dall'ordinario diocesano».

In questo contesto non sorgono dubbi sul fatto che la nomina spetta all'autorità scolastica, giacché *inteso* equivale a *sentito*, e l'intesa in questione mira ad accertare che il soggetto – si noti, già maestro o professore – sia «approvato dall'autorità ecclesiastica» se sacerdote o religioso, «munito del certificato di idoneità», se laico. Un documento della S. Congregazione del Concilio²⁷ affermava a tal riguardo che «l'incarico dell'insegnamento religioso sarà affidato, di comune accordo dell'autorità ecclesiastica e scolastica». La citata Circolare congregazionale già mirava, per la verità, ad indicare una prassi canonica non propriamente in linea col testo concordatario²⁸: utilizzando ad esempio il termine *accordo*, che è più stringente di quello espresso nella legge. *Accordo* è qualcosa di più che *sentito*, ma il valore giuridico di questo atto canonico è pressoché nullo rispetto alla portata della legge statale che, come si è detto, in proposito è assolutamente chiara. Pertanto, l'autorità scolastica è tenuta a chiedere il parere di quella ecclesiastica senza tuttavia esserne vincolata (a patto che il soggetto prescelto abbia i requisiti richiesti dalla legge medesima)²⁹.

Si è tuttavia formata una prassi *contra legem* consolidatasi nel corso degli anni, recepita in diverse Circolari ministeriali³⁰, per cui in sostanza l'ordinario diocesano – o, meglio, un suo delegato³¹ – finisce per indicare nominativamente gli insegnanti, ed i Capi d'istituto si limitano a recepire tali indicazioni. L'atto di nomina acquista pertanto,

²⁷ Del 21 giugno 1930, reperibile, fra l'altro, in V. DEL GIUDICE, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 1060 ss.

²⁸ Cfr. F.E. ADAMI, op. cit., p. 345.

²⁹ Sulla base di questa stessa considerazione G. DAMMACCO, op. cit., p. 250 definisce l'intesa (tra autorità ecclesiastica e scolastica) quale «collegamento di due potestà (quello dell'Ordinario e quella dell'Autorità scolastica statale) per il raggiungimento di finalità interne all'ordinamento giuridico statale. Il requisito della connessione tra procedimenti è l'unico vincolo posto al comportamento dell'Autorità scolastica, alla quale spetta l'emanazione di un atto di nomina (compatibile con le norme predisposte in materia dall'ordinamento) nel rispetto obbligatorio e non vincolante dell'intesa con l'Ordinario diocesano».

³⁰ Vedile citate in F.E. ADAMI, op. cit., p. 352.

³¹ Giova precisare che la Circolare ministeriale n. 117 del 1930 precisava «sentito l'ordinario diocesano o un suo rappresentante espressamente delegato a tal fine».



nella migliore delle interpretazioni, la natura giuridica di un atto amministrativo complesso³², formato dalla convergente volontà dell'autorità scolastica ed ecclesiastica, se non addirittura quello di un provvedimento amministrativo recettivo di quello canonico. In entrambi i casi si dà luogo a pericolose interferenze ordinamentali non scevre da interessanti questioni teoriche: ad esempio, se sia possibile dare un atto amministrativo complesso formato da autorità di ordinamenti costituzionalmente separati. Vero è che la norma originaria è precedente alla Costituzione repubblicana, ma altrettanto vero che essa non si riferisce minimamente ad un atto complesso. Le cose sono poi complicate dal fatto che in pratica la giurisprudenza amministrativa ha finito col ritenere l'*accordo* un atto necessario per la nomina dell'insegnante, aggiungendo quindi per via giurisprudenziale un elemento non previsto dalla legge³³. La burocrazia ministeriale ha fatto il suo, recependo questa prassi ed inducendo in tentazione il personale scolastico e le autorità ecclesiastiche, oramai aduse a svolgere in modo scontato questa attività "parascolastica", priva di fondamento giuridico legittimante.

Ad esempio non v'è dubbio alcuno che la riforma concordataria del 1984, e la successiva Intesa del 1985, insista sul quadro giuridico appena riferito fondato sulla legge del 1930 (da qui i dubbi cui si è già accennato espressi in dottrina sulla capacità di un Decreto di intervenire in un quadro disciplinato con legge). Le norme concordatarie primarie – ossia, il n. 5 del Protocollo addizionale – sono esplicite nel ribadire che la nomina deve essere fatta dall'autorità scolastica, d'intesa con quella ecclesiastica. Le norme concordatarie derivate – ossia l'Intesa del 1985 – appaiono a loro volta chiare nel precisare che l'autorità scolastica provvede alla nomina «ai sensi della normativa statale» (dunque la legge del 1930) e che «ai fini del raggiungimento dell'intesa l'ordinario diocesano propone i nominativi delle persone ritenute idonee e in possesso dei titoli prescritti. La concorrenza delle due autorità appare ben delineata e non sembra fonte di problemi interpretativi.

In questo senso la nuova dizione "*d'intesa*" appare analoga all'espressione *inteso* utilizzata dalla legge del 1930. Un'interpretazione diversa - tesa in sostanza a legittimare la prassi adottata *contra legem* attribuendo all'espressione *d'intesa* un valore sanzionatorio della natura

³² «Atto amministrativo complesso uguale», secondo l'espressione utilizzata da G. DALLA TORRE, *La questione scolastica*, cit., p. 46, ripresa anche da una parte della dottrina canonistica.

³³ TAR Emilia Romagna, 20 ottobre 1977, n. 450, citato da F.E. ADAMI, op. loc. ult. cit., che conclude nello stesso senso indicato nel testo.



giuridica della nomina dell'insegnante a seguito di un atto complesso formato dalla volontà congiunta dell'autorità scolastica ed ecclesiastica - non sembra adeguatamente supportata da tale debole modifica lessicale, peraltro chiarita in senso opposto nel comma successivo³⁴. Se quest'ultimo ragionamento fosse accettabile, si giungerebbe a credere che il negoziatore ecclesiastico abbia voluto produrre attraverso l'Intesa un risultato ben diverso da quello dichiarato: ossia "appaltare" la nomina dell'insegnate di religione alla sola autorità ecclesiastica, mettendo quella scolastica in posizione subordinata e meramente istruttoria, con evidente spregio della disciplina normativa complessivamente disegnata³⁵.

L'emanazione del Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) non innova sul punto. Esso contiene un apposito capo concernente «l'insegnamento della religione cattolica e i diritti delle altre confessioni religiose», meramente ricognitivo della legislazione pattizia che già disciplinava (e che, pertanto, nella sostanza continua a disciplinare) l'intera materia. L'art. 309 - rubricato *Insegnamento della religione cattolica* - espressamente dichiara che «per l'insegnamento della religione cattolica il capo di istituto conferisce incarichi annuali d'intesa con l'ordinario diocesano» ai sensi delle norme pattizie fin qui ricordate.

Non deve però sfuggire che l'insieme delle norme in esame si inseriscono nel riferito contesto pragmatico, abbastanza diverso da quello presente al legislatore primario e concordatario. Ad esempio gli addetti ai lavori sanno bene che l'ordinario diocesano (vescovo o vicario generale/episcopale) raramente interviene di persona nei contatti con l'autorità scolastica (attenzione: fin qui i singoli Capi d'istituto), delegando tali funzioni di raccordo ad appositi uffici della curia diocesana, che costituiscono di fatto il vero punto di riferimento sia per i docenti di religione cattolica (giacché nella realtà sono questi a nominare i docenti nelle singole scuole, attribuendo persino le ore di insegnamento ed adottando scelte sulla consistenza oraria delle cattedre) sia per i Capi d'istituto, che nel maggior numero dei casi si limitano a prendere atto delle decisioni assunte dagli uffici diocesani.

Questa prassi è stata anche avallata da un orientamento dottrinale che non vede raggiunta, nella riforma concordataria della materia, una migliore distinzione degli ordini attraverso una più precisa delimitazione dell'area di intervento della Chiesa cattolica ed

³⁴ In senso contrario, **M. SALAZAR**, op. loc. ult. cit., che si spinge a definire l'intesa in questione «incontro di due dichiarazioni di volontà, provenienti da organi posti in posizione di parità» (un Preside e un Vescovo sono in posizione di parità?).

³⁵ A pensar male si fa peccato, ma ci si azzecca?



una più puntuale circoscrizione dell'insegnamento medesimo nel quadro delle finalità scolastiche, quanto – tutto all'inverso – la consacrazione di una «cogestione paritetica dell'insegnamento della materia da parte dello Stato e della Chiesa»³⁶, che si riflette anche sulla disciplina dello *status* giuridico dei relativi docenti «chiamati ad insegnare in nome della Chiesa e per conto della Chiesa, e che operano nella scuola in base ad un preciso mandato dell'autorità ecclesiastica»³⁷.

Al contrario, come dimostrato da importanti sentenze della Corte costituzionale³⁸, l'impianto complessivo della riforma del 1984 va collocato in un quadro di aggiornamento del sistema più rispettoso del principio di laicità. Su questo si fonda l'impegno della Repubblica a «continuare ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche». Vincolo rispettato modificandone però la precedente natura giuridica: da insegnamento obbligatorio (con facoltà di esonero) ad insegnamento facoltativo, nel merito del quale lo Stato entra più che nel passato, poiché è stato dato mandato alle autorità periferiche dei due ordini («competenti autorità scolastiche» e CEI) di codeterminare i programmi e le modalità di organizzazione dell'insegnamento, i criteri per la scelta dei libri di testo ed i profili della qualificazione professionale degli insegnanti (punto 5 del Protocollo addizionale). In sostanza l'impianto normativo amplia i poteri dello Stato a danno della precedente maggiore autonomia confessionale: e questo vale anche per la nomina degli insegnanti.

Non è secondario notare poi che la successiva Intesa raggiunta nel 1985 ai sensi dell'impegno concordatario primario, in premessa dichiara che le disposizioni contenute nell'Intesa sono date «fermo restando l'intento dello Stato di dare una nuova disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione»³⁹. Sicché è agevole dedurre che

³⁶ La citazione è da **M. SALAZAR**, op. loc. ult. cit., p. 757, ma la tesi della "cogestione" è riferibile a **G. DALLA TORRE**, *L'insegnamento della religione nel concordato revisionato*, in *Nuovi Accordi fra Stato e Confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 157. In senso diverso, cfr. **G. CIMBALO**, *Garanzie della libertà religiosa e insegnamento della religione nella scuola pubblica tra Concordato e Intesa con la Tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione*, cit., pp. 179 ss.; **V. TOZZI**, *Prestazioni a carattere religioso e rapporti di pubblico impiego*, in *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Jovene, Napoli, 1988, p. 202.

³⁷ **G. DALLA TORRE**, op. loc. ult. cit.

³⁸ A partire dalla 203 del 1989, 11 gennaio 1991, n. 13, oltre quelle citate *infra*.

³⁹ La questione è pacifica in dottrina: cfr. **G. DAMMACCO**, op. cit., *passim*; ma anche la nota più compilativa di **G. GIOVETTI**, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione. Alcuni appunti sulle iniziative legislative della XIII legislatura*, in *Dir. eccl.*, 1997, II, pp. 997 ss., che passa correttamente in rassegna la dottrina.



lo stato giuridico è determinato esclusivamente dalla disciplina statale, e che ai docenti di religione deve essere assicurato un trattamento uguale a quello degli incaricati annuali, come confermerà il Testo unico del 1994. In conclusione, non sembra possa revocarsi in dubbio che l'intesa sulla nomina del docente si radica nel quadro disposto dalla legge del 1930 (integrato con la precisazione contenuta nella seconda parte del punto 2.5. dell'Intesa del 1985, che non accresce i poteri riconosciuti all'ordinario in ordine alla nomina dei singoli docenti).

Finalmente, in questo quadro normativo e su questa prassi (illegittima), interviene la legge 186 del 2003⁴⁰. L'istituzione del ruolo ovviamente attenua la libertà di scelta dell'insegnante di religione, finora sostanzialmente lasciata all'ordinario del luogo⁴¹. Lo schema proposto ricalca tuttavia quello neoconcordatario e ne riflette alcune storture pratiche. Bisogna evidentemente tener conto della celebrazione del concorso pubblico per titoli ed esami – sul quale non sembra doversi soffermare troppo nell'economia di questo lavoro – al termine del quale il dirigente dell'Ufficio scolastico regionale, approvato l'elenco dei vincitori, invia all'ordinario diocesano competente per territorio i nominativi di coloro che si trovano in posizione utile per occupare i posti delle dotazioni organiche (il cennato 70%) e da questo elenco lo stesso dirigente regionale attinge per segnalare all'ordinario diocesano i nominativi necessari per coprire i posti che si rendano eventualmente vacanti nelle dotazioni organiche durante il periodo di validità del concorso. L'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato è quindi disposta dallo stesso 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 1, comma 1». Per tutti i posti non coperti da insegnanti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, si provvede mediante contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dai singoli dirigenti scolastici, su

⁴⁰ Sulla legge in parola si è espresso in termini molto critici sulla «ruolizzazione» degli insegnanti **G. CIMBALO**, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in QDPE, 2004, pp. 143 ss., per la parte in parola, pp. 156 ss. Più possibilista **A. GIANNI**, *La legge sul ruolo degli insegnanti di religione cattolica*, in QDPE, 2004, p. 381 ss., che ne ravvisa addirittura la «natura bilaterale» (p. 383) ed è l'unico in dottrina a descrivere il sistema della nomina d'intesa riferendosi espressamente alla prassi (alla autorità scolastica compete indicare il numero dei posti «d'intesa con quella ecclesiastica, a cui compete l'indicazione dei nominativi», p. 390).

⁴¹ Così **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico ed interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 307. In senso opposto **V. PRIMERANO**, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica dopo la legge 186/2003*, in *Riv. giur. scuola*, 2004, p. 787.



indicazione del dirigente regionale, anche qui d'intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio.

In termini generali bisogna innanzitutto osservare come la legge attuale abbia concepito lo strumento dell'intesa in modo assai più vincolante di quanto non appaia nella normativa concordataria, dove è preso in considerazione solo nella fase genetica del rapporto di lavoro pubblico – appunto la nomina (un tempo nell'incarico annuale che doveva ritenersi confermato ai sensi della legislazione scolastica comune, salvo revoca dell'idoneità, schema oggi valido per il 30% dei posti complessivi) in ruolo – e che invece ha preso le forme di uno strumento di collegamento permanente tra autorità scolastica ed ecclesiastica. Il Dirigente regionale, una volta approvati gli atti del concorso – al quale possono partecipare solo soggetti provvisti della necessaria idoneità – dovrebbe poter procedere alla nomina nelle singole istituzioni scolastiche, essendo già intervenuta l'intesa precedentemente necessaria, assorbita com'è stata dal conferimento della idoneità ad insegnare religione cattolica nelle scuole pubbliche. In relazione ai posti di ruolo si dovrebbe supporre che l'intesa con l'ordinario sia implicitamente ottenuta attraverso la permanenza dell'idoneità (sempre revocabile). Una diversa interpretazione contrasta con la *ratio* concordataria perché attribuisce all'ordinario poteri in campo scolastico assolutamente incongruenti con il principio di separazione degli ordini, che in questo specifico settore è tradotto in pratica attraverso la separazione di funzioni e competenze tra autorità scolastica ed ecclesiastica, fissata per via concordataria.

È opportuno segnalare che nel caso di assunzione dell'insegnante di religione a tempo determinato – ipotesi in tutto simile a quella tradizionalmente prevista per i docenti "incaricati annuali" di religione cattolica, dove si procede ancora oggi mediante contratti annuali stipulati dal dirigente scolastico – è richiesta l'intesa con l'ordinario, ma nella legge non è stata espressamente richiamata la normativa concordataria di riferimento. Si potrebbe certamente essere in presenza di una svista del legislatore, che ha considerato implicito il riferimento al sistema concordatario appena richiamato nel comma precedente, ma, in maniera più rispettosa della funzione parlamentare, si potrebbe anche ammettere che questa *intesa* è diversa da quella. Ipotesi non del tutto infondata se si considerano possibili ulteriori interpretazioni delle righe in questione: ad esempio l'intesa potrebbe riferirsi anche all'indicazione che il dirigente regionale deve dare a quello scolastico, e non solo al contratto che il dirigente scolastico deve stipulare col docente. Quest'ultima è peraltro un'attività negoziale in sostanza privatistica, perciò non è immediatamente chiaro come l'*intesa* possa



intervenire su un simile atto di autonomia negoziale affidato alla responsabilità del solo dirigente scolastico. Almeno di non riportare in vita l'idea che la stipula del contratto sia per il dirigente scolastico un *atto dovuto* assunto sulla base dell'indicazione proveniente dall'autorità ecclesiastica (che a questo punto non sarebbe più un'*intesa*).

Si giungerebbe ad una conclusione abbastanza paradossale: la nomina sui posti di ruolo – resa necessaria a seguito di un concorso pubblico – verrebbe definita attraverso un'*intesa* tra le due autorità, quella sui posti non di ruolo verrebbe, con evidente spregio del sistema normativo disegnato in sede pattizia, attribuita direttamente al potere dell'ordinario diocesano.

3 - La mobilità nel quadro della normativa scolastica

Fondamentale ricordare che la legge del 2003 (art. 1 comma 2) prevede che «agli insegnanti di religione cattolica inseriti nei ruoli di cui al comma 1 si applicano, salvo quanto stabilito dalla presente legge, le norme di stato giuridico e il trattamento economico previsti dal testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, di seguito denominato "testo unico", e dalla contrattazione collettiva». Ne derivano due conseguenze pacifiche: che agli insegnanti di ruolo si applicano tutte le norme dello Stato previste per gli insegnanti, con i limiti dell'applicabilità della *lex specialis* che tratta il loro specifico *status* (ossia, idoneità ecclesiastica ed *intesa* sulla prima nomina), e che per gli insegnanti non di ruolo deve continuare ad applicarsi la normativa precedente.

Il riferimento alle norme statali di diritto comune relative allo stato giuridico ed al trattamento economico degli insegnanti pubblici (tra le quali per esplicito rinvio la legge che regola la mobilità interna al comparto scuola e più in generale alla Pubblica amministrazione) riguarda, per espressa menzione legislativa, anche i Contratti collettivi nazionali (e conseguentemente le relative Ordinanze ministeriali applicative), che pertanto contribuiscono a disegnare la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica. Bisogna poi ammettere che anche tutte le altre norme statali che regolano l'impiego pubblico devono essere riferite anche ai docenti di religione cattolica, fatta ovviamente salva la peculiarità della prescritta permanenza della idoneità, *in primis* nei termini espressamente previsti dalla legge che li



riguarda, ed ovviamente poi da tutte le altre disposizioni statali applicabili.

In relazione alle ipotesi di mobilità possiamo schematicamente selezionare alcuni modelli. In primo luogo bisogna distinguere fra docenti non di ruolo e docenti di ruolo. Per questi ultimi può darsi una mobilità dovuta alla revoca della idoneità ecclesiastica, ovvero alla contrazione della disponibilità oraria che ne determini, per ragioni interne all'amministrazione scolastica, la collocazione in posizione soprannumeraria. Nel caso di revoca dell'idoneità ecclesiastica il docente di ruolo è oggi garantito rispetto alla perdita *tout court* del posto di lavoro. L'amministrazione scolastica è infatti tenuta a verificare d'ufficio le ipotesi di mobilità *territoriale* e *professionale*. Territoriale, perché è sempre possibile che un docente che perda l'idoneità ecclesiastica diocesana l'abbia (l'ottenga o la conservi) in un'altra diocesi (persino della stessa provincia, non essendo sovrapponibili le circoscrizioni territoriali provinciali e diocesane); professionale perché potrebbe essere assegnato ad un diverso servizio didattico, persino nella stessa sede scolastica, se ne ricorrono le condizioni previste dalla legge civile, e, poiché gli insegnanti di religione cattolica di ruolo sono a tutti gli effetti dipendenti pubblici, in presenza dell'abilitazione ad altro insegnamento (e sussistendo le altre condizioni richieste dalla legge) potrebbe essere disposto il transito in altri ruoli di insegnamento; oppure possono essere attivate le procedure previste per la mobilità e la diversa utilizzazione nel pubblico impiego dal Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165⁴².

Procedure di mobilità possono poi essere attivate su *domanda* dell'interessato. In linea di principio, se ne ricorrono le condizioni (inserimento nella graduatoria concorsuale) è possibile transitare da uno all'altro dei ruoli corrispondenti ai diversi cicli scolastici. Certamente, nel caso di mobilità intradiocesana, non serve altro; mentre in caso di mobilità interdiocesana bisognerà accertare la presenza della idoneità ecclesiastica.

Resta ovviamente possibile che l'interessato domandi il trasferimento in altra sede scolastica, dello stesso grado scolastico, sia della medesima diocesi che di altra diocesi. Fermo restando il possesso

⁴² Ipotesi esclusa invece nel precedente regime dei docenti non di ruolo, come giustamente afferma costante giurisprudenza amministrativa decidendo sui ricorsi di docenti di religione che lamentavano di non essere stati ammessi alle sessioni straordinarie di abilitazione (*ex plurimis*, TAR Campania, sentenze 12 febbraio 2007, n. 2319, n. 2320; TAR Toscana, sentenza 17 aprile 2008, n. 1296), anche considerato che l'insegnamento della religione non costituisce un'ordinaria classe di concorso (Consiglio di Stato, sentenza 04 aprile 2007, n. 1515).



della prescritta idoneità ecclesiastica, l'intesa sembrerebbe assumere in tali evenienze un valore residuale, nel senso che, adempiuti gli obblighi dettati dalla normativa scolastica statale, l'ordinario diocesano dovrebbe limitarsi ad assentire non avendo competenza per stabilire direttamente la sede di assegnazione del docente di ruolo determinata sulla base delle norme statali. Potrebbe dissentire, ma avrebbe l'onere di motivare adeguatamente il suo dissenso, e sempre senza violare le norme scolastiche e senza portare argomenti che in sostanza dovrebbero semmai condurlo alla revoca dell'idoneità, strumento con cui il sistema concordatario consente all'ordinario di rendere permanente il controllo ecclesiale sulla sufficiente comunione ecclesiale che lega il docente alla diocesi in cui presta il suo lavoro. Ogni altra interpretazione finirebbe per attribuire all'autorità ecclesiastica competenze amministrative in campo scolastico, nella specie, di gestione del personale di ruolo. Come si è ampiamente dimostrato, la nomina in una singola sede non può dipendere da valutazioni pastorali fondarsi su criteri stabiliti dalle norme statali. Il docente di religione cattolica di ruolo ha senza alcun dubbio tutti i diritti e doveri che competono agli altri dipendenti pubblici docenti scolastici. Il *vulnus* che il suo *status* incontra rispetto a quello dei suoi colleghi è dato dal necessario possesso della idoneità ecclesiastica, ampiamente giustificato dalla specialità di disciplina⁴³.

Per i docenti non di ruolo la questione della mobilità resta, nelle linee generali, regolata dalla vecchia disciplina, salvo modifiche ed integrazioni dettate dall'evoluzione della legislazione civile e le caratteristiche di incertezza interpretativa sopra accennate in riferimento alla redazione del comma 10 dell'art. 3.

La conclusione delle prime procedure concorsuali avviate dopo l'entrata in vigore della legge 186 del 2003⁴⁴ ha consentito di dare luogo alle prime procedure di mobilità. Le Ordinanze ministeriali hanno disciplinato le modalità di richiesta delle mobilità *a domanda* subordinando le richiesta di trasferimento in altra regione non prima di

⁴³ Aspetto anch'esso criticato a sufficienza da una larga parte della dottrina: con particolare ampiezza V. TOZZI, op. loc. cit.; cui si rinvia.

⁴⁴ Esse sono state celebrate in forza dell'art. 5 della legge 186 del 2003, con l'intento di favorire l'ingresso in ruolo dei docenti che fossero stati più a lungo "precari" (aver insegnato per ameno quattro anni negli ultimi dieci anni). La norma è stata sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale. La Corte, con la sent. 20 luglio 2006, n. 297, ha deciso in senso favorevole alla declaratoria di costituzionalità, atteso il carattere eccezionale e transitorio della norma in questione, che formulava parametri di favore, ma ragionevoli. Cfr. M. GATTAPONI, *Insegnanti di religione: dalla precarietà all'immissione in ruolo. Primi nodi al vaglio della Corte costituzionale*, in QDPE, 2006, pp. 785 ss.



tre anni scolastici dall'assunzione in ruolo. Quindi la mobilità interregionale è fruibile solo da chi è entrato in ruolo con decorrenza giuridica dal 1 settembre 2005 (cioè gli appartenenti al primo e secondo contingente dei vincitori di concorso (poiché il secondo contingente ha goduto di una retrodatazione della decorrenza giuridica della nomina), mentre i vincitori del terzo contingente, entrati in ruolo con decorrenza dal 1 settembre 2007, potranno presentare domanda di mobilità interregionale solo nell'anno scolastico 2009-10 (a valere dal 1 settembre 2010).

Dal momento che la titolarità regionale è circoscritta ad una specifica diocesi, in analogia con il restante personale docente, che ha facoltà di presentare domanda di mobilità all'interno della medesima provincia solo dopo un biennio di permanenza nella stessa sede (Decreto legislativo 1994, n. 297, art. 399, c. 3, come modificato dall'art. 1 della legge 124/99), agli insegnanti di religione è consentito presentare domanda di mobilità per altre diocesi della medesima regione di titolarità dopo due anni dall'assunzione in ruolo.

Si deve tener presente che l'assunzione in ruolo degli insegnanti di religione cattolica non riguarda una singola sede, ma direttamente il ruolo regionale, cui segue l'utilizzazione in servizio in una sede⁴⁵. Non esiste cioè una titolarità sulla scuola: di fatto trattasi di una titolarità diocesana, dal momento che l'idoneità ecclesiastica è a sua volta diocesana. L'assegnazione alla singola istituzione scolastica avviene mediante l'istituto dell'utilizzazione che «si intende confermata automaticamente di anno in anno qualora permangano le condizioni e i requisiti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge»⁴⁶. Le utilizzazioni

⁴⁵ L'espressione *utilizzazione in servizio* si usa nel caso di destinazione *a tempo determinato* di un dipendente in una sede diversa da quella di titolarità giuridica a seguito di variazioni nella composizione dell'organico di fatto all'interno della medesima provincia. Nel caso degli insegnanti di religione, che non hanno una sede di titolarità ma sono tutti ugualmente titolari su un organico regionale, si fa ricorso all'istituto dell'utilizzazione per analogia. In luogo della ripartizione amministrativa per province, si applica nel nostro caso quella per diocesi (senza che abbia importanza l'eventuale distribuzione di una diocesi sul territorio di più province). L'*assegnazione provvisoria* riguarda invece l'incarico annuale in una sede diversa di altra provincia, dovuta a speciali ragioni contemplate dal CCNI (ricongiungimento al coniuge, ai figli o ai genitori; gravi motivi di salute). Per gli insegnanti di religione cattolica l'istituto dell'assegnazione provvisoria si applica nei casi di destinazione in altra diocesi (anche di altra regione). Le norme amministrative limitano la possibilità di presentare domanda per una sola diocesi, subordinandola all'allegazione del "certificato di idoneità" rilasciato dall'ordinario della diocesi richiesta.

⁴⁶ Vedi la Nota ministeriale 9 giugno 2005, n. 983, che estende quindi agli insegnanti di religione di ruolo le condizioni di stabilità previste dall'art. 37, c. 5, del



degli insegnanti di religione di ruolo sono automaticamente confermate da un anno all'altro ove permangano i requisiti originari (cioè la disponibilità oraria nella sede e l'idoneità ecclesiastica). Si può quindi dire che, pur in mancanza di una titolarità di diritto nella sede di servizio, gli insegnanti di religione di ruolo godono di una titolarità di fatto (o quanto meno di una stabilità) nella scuola loro assegnata grazie all'ingresso nel ruolo che li equipara agli altri docenti pubblici.

Questa complessa situazione è in parte il risultato dell'errata applicazione della normativa concordataria che, come si è osservato, ha finito per considerare la *nomina d'intesa* come un requisito che «deve accompagnare ogni passaggio della vita professionale dell'insegnante di religione cattolica» sul falso presupposto di una necessaria «cogestione del sistema»⁴⁷. La legge invece suppone l'intesa solo per la prima assunzione in ruolo del docente di religione cattolica: permanente non deve essere l'intesa, ma la sola idoneità. Per questa ragione non è condivisibile attribuire all'Ufficio scolastico diocesano il compito di valutare quali singoli posti debbano essere coperti da insegnanti di ruolo e quali da incaricati annuali: un simile atteggiamento stravolge la natura dell'istituto concordatario della «nomina d'intesa».

Da questo punto di vista l'art. 3bis dei Contratti collettivi, relativi alle utilizzazioni e assegnazioni provvisorie, che di fatto attribuiscono all'ordinario diocesano (in realtà, al responsabile dell'ufficio diocesano) la decisione sulla individuazione dei posti disponibili per eventuali operazioni di mobilità, non appare congruente con lo spirito originario attribuito all'istituto della *nomina d'intesa*. Altrettanto scorretto ritenere che l'intesa debba intervenire anche su minime sistemazioni orarie, cosa che, al contrario, di fatto avviene.

Come si è cercato di dimostrare, l'autorità ecclesiastica non può legittimamente caricare l'insegnamento della religione cattolica di funzioni pastorali estranee all'istituto concordatario dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Le sue prerogative cessano con la dichiarazione (e revoca) dell'idoneità, specie nel caso dei docenti di ruolo. Sembra parimenti errato ritenere che «la normativa concordataria priva pertanto gli Idr del diritto soggettivo alla scelta della sede»⁴⁸: sia perché non sembra configurabile un diritto soggettivo alla scelta del posto per gli insegnanti in genere, sia perché la normativa pattizia prescinde dalla possibilità, verificatasi solo successivamente, di essere inseriti nei ruoli dei docenti pubblici; come si è ricordato, essa si

CCNL 24 luglio 2003 per gli insegnanti di religione incaricati, e confermate dall'art. 40, c. 5, del CCNL 29 novembre 2007.

⁴⁷ Vedi *supra*, in nota 32.

⁴⁸ *Ibidem*.



fondava sul paradigma della legge del 1930 (integrato con le disposizioni del 1994), oggi venuto meno, se non altro per i docenti di ruolo.

Le Ordinanze ministeriali sui cui si basa la prassi attuale non fanno altro che tradurre in disciplina regolamentare accordi raggiunti in sede sostanzialmente sindacale, i quali si basano su rapporti di forza che vedono la realizzazione di un triangolo ai cui vertici siedono l'amministrazione scolastica, gli insegnanti di religione cattolica, la Conferenza episcopale, e che si muovono nel quadro di una disciplina oramai autoreferenziale che ha perso di vista la corretta base normativa⁴⁹.

Un primo esempio di queste contraddizioni è offerto dalle *Linee guida* predisposte dal Servizio nazionale per l'insegnamento della religione cattolica della CEI⁵⁰, che senza essere una fonte normativa, costituiscono un punto di riferimento per gli Uffici diocesani, cui viene assegnato il compito di regolare *di fatto* «il flusso delle domande di mobilità, rilasciando riconoscimenti di idoneità solo agli Idr che effettivamente intendono accogliere nel loro territorio». Come si vede, in questo modo si attribuiscono a soggetti in linea di principio estranei al procedimento *de quo* compiti e funzioni che non appartengono loro, indicando persino modalità di azione che non sono coerenti né con la normativa concordataria né con quella canonica, come sembra doversi ritenere un uso strumentale del riconoscimento dell'idoneità in funzione della regolamentazione della mobilità.

Un secondo esempio di questa stortura è dato dalla presunta necessità della cosiddetta *doppia idoneità* concorsuale ed ecclesiastica, che suppone la necessità di una idoneità concorsuale e di una idoneità diocesana relativa all'ordine e al grado di scuola richiesto. Requisito, quest'ultimo, assolutamente ultroneo: l'idoneità diocesana non riguarda infatti il grado di scuola, ma si fonda su criteri generali connessi ad elementi di altro tipo, precisamente definiti dal diritto canonico. Fra questi figura la abilità pedagogica, che è cosa diversa dalla idoneità ad

⁴⁹ Si esprime letteralmente nel senso di norme derivanti da contrattazione sindacale e quindi non nella disponibilità dell'autorità scolastica la Nota ministeriale 30 giugno 2008, riguardante chiarimenti circa l'applicazione dell'O.M. n. 27 del 21 febbraio 2008, relativa alla mobilità del personale docente di religione.

⁵⁰ Linee guida per l'applicazione dell'O.M. 27/2008 sulla mobilità degli insegnanti di religione cattolica a cura del servizio nazionale IRC della CEI (ad uso degli Uffici diocesani), 4 marzo 2008.



insegnare in una o in un'altra scuola, come si è sopra cercato di dimostrare⁵¹.

Un terzo esempio di scarsa omogeneità normativa potrebbe poi configurarsi se, attraverso l'illegittimo uso dell'idoneità o dell'intesa, si volessero aggirare le norme statali che attribuiscono rilievo a specifiche situazioni personali, quali gli avvicinamenti per sostenere portatori di handicap (o familiari di disabili), o relativi ai coniugi di militari⁵².

4 - Uno sguardo alla giurisprudenza

Anche la giurisprudenza in materia sembra affetta da una sostanziale incapacità di affrontare correttamente la materia: sebbene molte decisioni «sono generalmente di scarso rilievo sia dal punto di vista dei contenuti che dei principi»⁵³, alcune presentano non pochi punti di interesse. Vorrei cominciare a tratteggiare il panorama giurisprudenziale prendendo le mosse da una sentenza della Corte costituzionale, intervenuta sul punto dello *status* giuridico degli insegnanti di religione cattolica (sent. 27 ottobre 1999, n. 390, rel.

⁵¹ Quanto sostiene ancora S. CICALI, *La mobilità degli Idr ed altre questioni di attualità dell'Irc*, (on line: www.cci.progettoculturale.it/cci_new/documenti_cei/2008-04/04-4/CICALI.pdf, visitato da ultimo il 30 aprile 2009) non sembra corretto: per l'A., la richiesta di trasferimento in altra diocesi deve essere preceduta dal riconoscimento della «idoneità ecclesiastica, ma l'accoglimento della domanda riguarda solo l'ingresso in diocesi e non anche la destinazione ad una specifica sede scolastica. Quest'ultima è oggetto dell'intesa sulla utilizzazione e l'ordinario diocesano potrà soddisfare le legittime attese di persone in particolari difficoltà compatibilmente con l'intera situazione diocesana, senza essere in ciò condizionato da graduatorie o precedenza fissate dall'amministrazione, ma seguendo solo il proprio discernimento e la propria sensibilità di pastore».

⁵² Curioso come in questo caso, lo stesso A. svolga un ragionamento paradossalmente opposto, che finisce per dare maggior rilievo a questa ipotesi che non a quella precedente. Egli sostiene infatti che «i coniugi di militari hanno un diritto assoluto alla sistemazione, anche in eccedenza rispetto agli organici. Ciò vuol dire che il richiedente potrebbe essere soddisfatto anche in assenza di idoneità o di posti (ovviamente in servizio diverso dall'IRC), ma sembra equo che l'autorità ecclesiastica debba mostrarsi attenta alle necessità dell'amministrazione pubblica, favorendo finché possibile la sistemazione di questo personale attraverso un riconoscimento di idoneità (che peraltro potrebbe durare poco, vista la mobilità continua del personale militare) o l'individuazione di posti anche in esubero rispetto all'organico del 70% (quando ciò non comporti il licenziamento di Idr non di ruolo da tempo in servizio)».

⁵³ A. TALAMANCA, *IRC: strascichi di temi tradizionali e centralità del dibattito sullo status degli insegnanti di religione*, in QDPE, 1999, p. 670. Per la giurisprudenza precedente, cfr. ID., *Scuola e fattore religioso: conferme ed approdi finale della giurisprudenza*, in QDPE, 1990, p. 187.



Mirabelli) con una decisione che conferma la legittimità dell'impianto concordatario, ma soprattutto – per quanto più ci interessa – convalida a chiare lettere che la disciplina dello *status* giuridico dell'insegnante di religione cattolica è solo statale, e si svolge «nell'ambito della discrezionalità propria della legislazione scolastica», addirittura decidendo di non ammettere nel processo costituzionale l'intervenuta CEI, per assenza di interesse in causa⁵⁴.

Il Consiglio di Stato si interessa della questione con la sent. 10 settembre 1993, n. 809⁵⁵. Fondata sulla normativa precedente a quella attuale, essa la ricostruisce correttamente richiamando la legge 5 giugno

⁵⁴ Poiché l'Intesa del 1985, recepita col più volte citato DPR del 1986, «prendendo atto dell'intento dello Stato di dare una nuova disciplina allo stato giuridico degli insegnanti di religione, implica il riconoscimento che esso sia compreso nell'ambito della legislazione scolastica di competenza statale». Hanno commentato la sentenza in questione **F. FRANCESCHI**, *Gli insegnanti di religione tra presente e futuro: brevi note a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Dir. eccl.*, 2000, II, pp. 191 ss. [che mette in evidenza profili diversi di quelli presi in considerazione in questo studio, ma, sebbene incidentalmente, fa anch'egli riferimento in modo scontato alla prassi burocratica adottata, per cui ritiene permanente, salvo revoca, l'idoneità ecclesiastica, ma afferma che l'intesa sulla nomina deve invece essere rinnovata di anno in anno» (p. 196). Egli crede possibile quindi che l'insegnante, anche senza che gli venga revocata l'idoneità ecclesiastica, possa non essere confermato nell'incarico a causa della mancata intesa con l'ordinario. Suppongo che l'A. abbia formulato questa ipotesi condizionato dall'esame della fattispecie sottoposta alla Consulta, perché essa è altrimenti infondata: una volta nominato il docente vanta una *certa stabilità* sul posto, nel senso che sono possibili contrazioni orarie e di cattedra che non rendono possibile la conferma annuale, altrimenti certa, ai sensi della legislazione scolastica che deve essere applicata]; **V. PALOMBO**, *L'insegnante di religione, il principio di uguaglianza e il diritto al lavoro*, in *Dir. eccl.*, 2000, pp. 210 ss. [per la parte che ci interessa, questa commentatrice definisce la procedura di nomina dell'insegnante di religione come «un insieme di controlli e di atti (...) posti in essere, ed entrano in relazione tra loro, attraverso la partecipazione al procedimento ora dell'una, ora dell'altra autorità (statale e canonica) le quali appartengono ad ordini distinti, autonomi ed indipendenti tra loro (art. 7). Ne deriva come conseguenza, un *atto complesso uguale* attraverso il quale si determina, in ultima analisi, quello che suole definirsi come "conferimento dell'incarico" all'insegnante di religione, mediante una cooperazione di atti di diversa natura, ad opera di organi appartenenti a distinti ordinamenti giuridici» (p. 212)]. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. **M. CANONICO**, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'evoluzione del diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 241 ss.

⁵⁵ Contrariamente alla tradizionale prassi di indicare in nota i riferimenti per la reperibilità delle decisioni citate, da questo punto in poi ometterò di citare la fonte cartacea, dato che oramai la semplice conoscenza dei dati generici di una decisione giurisprudenziale consente la sua reperibilità *on line* in pochi secondi, ed in più siti. Quelle segnalate di seguito sono tutte reperibili su www.olir.it (approfitto per ringraziare i colleghi che curano questo sito, consentendoci di fare il nostro lavoro con maggiore facilità ed in modo sempre aggiornato).



1930, n. 834, ma vi si riferisce in termini storici, facendo sorgere il dubbio che i giudici amministrativi abbiano ragionato intorno alla legge del 1930 confondendola però col sistema originato dalla riforma concordataria del 1984. La sentenza infatti definisce la legge *de quo* «sistema "speciale" a base pattizia caratterizzato non soltanto dalla necessità di previe intese tra le Autorità statale ed ecclesiastica, ai fini della determinazione dei programmi d'insegnamento e della scelta dei docenti»; e conclude immotivatamente per la «sostanziale precarietà del rapporto d'impiego del personale preposto all'insegnamento religioso» che si deve «reggere, non solo nel momento genetico ma anche nel suo continuo svolgersi, sull'assenso dell'Autorità ecclesiastica».

La *querelle* non si è fermata qui. Partendo dalla decisione appena ricordata, il Consiglio di Stato⁵⁶ ha respinto il ricorso presentato da un Istituto scolastico contro una sentenza del TAR che aveva osato sanzionare il comportamento dell'ordinario diocesano, sulla base del quale la scuola non aveva provveduto a confermare l'incarico ad un'insegnante di religione. Quest'ultima si era doluta in sede amministrativa contro l'autorità scolastica, che si difendeva eccependo di essersi uniformata all'atto diocesano di revoca dell'idoneità, sulla base del quale non poteva non revocare a sua volta l'incarico di insegnamento. Il TAR aveva invece accolto il ricorso della docente giudicando contraddittorio, e immotivato, il comportamento dell'autorità ecclesiastica che aveva revocato l'idoneità all'insegnamento in quella scuola, ma in pari data l'aveva concessa in un'altra⁵⁷. La difesa erariale lamentava l'insindacabilità dell'atto ecclesiastico, in quanto emesso da un'autorità straniera ed in quanto "mero presupposto di fatto" dell'atto amministrativo. I giudici di Palazzo Spada, pur affermando erroneamente che il sistema «prevede la nomina degli insegnanti di Religione, su proposta dell'Ordinario diocesano, con efficacia annuale», sostengono che l'idoneità canonica deve qualificarsi un «atto endoprocedimentale finalizzato all'emissione dell'atto di nomina che resta di competenza dell'Autorità scolastica italiana»; e siccome la sindacabilità di quest'ultimo è strettamente connessa al primo, nemmeno questo può essere sottratto ad un riscontro del corretto esercizio del potere secondo criteri di "ragionevolezza e di non arbitrarietà". Precitano anche come «l'acritico recepimento di atti autorizzatori dell'autorità ecclesiastica palesemente abusivi e privi delle fondamentali caratteristiche che

⁵⁶ Sentenza 24 marzo 2000, n. 6133.

⁵⁷ Procedura del tutto scorretta dal punto di vista canonistico, rimediabile anche attraverso un ricorso amministrativo canonico.



l'ordinamento riconosce agli atti amministrativi, avrebbe dovuto ritenersi non conforme alla Costituzione». Respingono quindi il ricorso e confermano la sentenza di primo grado⁵⁸.

A questo punto l'autorità scolastica chiama in causa la Corte di Cassazione lamentando ancora una volta l'insindacabilità degli atti ecclesiastici: denuncia quindi, senza successo, il difetto di giurisdizione ed il difetto di motivazione del giudice amministrativo italiano, che nel configurare la dichiarazione di idoneità all'insegnamento emessa dall'ordinario diocesano come atto endoprocedimentale nell'ambito del procedimento di nomina dell'insegnante, avrebbe violato i limiti esterni della propria giurisdizione. Giustamente le sezioni unite civili⁵⁹ ritengono inammissibile il ricorso proposto, in quanto non riguarda un difetto di giurisdizione esterna, dato che il massimo giudice amministrativo ha espresso una soluzione interpretativa «che può essere opinabile, ma che si profila pur sempre funzionale all'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo impugnato, ed è quindi riconducibile allo schema proprio del giudizio di legittimità».

Anche la sezione lavoro della Corte di cassazione⁶⁰ si è interessata del tema con una decisione complessa, che meriterebbe un approfondimento specifico, e che viene qui presa in considerazione solo nei limiti prefissati da questo studio. Purtroppo, si deve segnalare come anche in questo caso i giudici si mostrino convinti delle argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato nel 1993, riprendendole quasi testualmente, e cadendo così nello stesso errore di confusione tra la legge del 1930 e le norme pattizie. I giudici romani suppongono quindi fondamentale «l'assenso dell'Autorità ecclesiastica, siccome l'approvazione, o attestato, rilasciato dall'ordinario diocesano costituisce requisito imprescindibile per l'idoneità all'insegnamento». La scarsa precisione terminologica adottata (*approvazione, attestato, assenso*) si accompagna bene all'erronea interpretazione dell'impianto normativo! Non è tuttavia sulla forma che si vuole insistere, ma sulla sostanza. Nel caso di specie la ricorrente lamentava infatti che la revoca

⁵⁸ Su questa decisione cfr. **S. MEZZACAPO**, *La natura endoprocedurale della verifica statale non intacca il potere dell'autorità ecclesiastica*, in *Guida al diritto*, 2000, 45, pp. 111 ss. Il titolo del commento di questo A. non rende ragione della sostanza della decisione del Consiglio di Stato. Si legge che lo Stato «ha autolimitato il suo potere d'imperio in ordine all'insegnamento della religione cattolica [...] e ha demandato all'ordinario diocesano la scelta degli insegnanti e la valutazione dei titoli»; all'autorità statale resterebbe solo la possibilità di «rifiutare l'intesa nella fase genetica del rapporto».

⁵⁹ 14 novembre 2002, n. 574.

⁶⁰ 24 febbraio 2003, n. 2803.



della idoneità fosse intervenuta a causa di una sopraggiunta gravidanza (forse non a causa, ma certamente in costanza!⁶¹). Tuttavia i giudici – mettendo in fila una serie di perle – preferiscono non soffermarsi su questa circostanza – che sarebbe di per sé assorbente nel quadro della tutela dei diritti della lavoratrice madre – preferendo osservare che «la competente Autorità scolastica (Preside) ha soltanto il potere di stabilire l'attivazione o la non attivazione dell'insegnamento religioso, richiedendo la necessaria designazione dell'ordinario diocesano (l'unica autorità legittimata ad attestare l'idoneità del docente all'insegnamento della religione cattolica) e controllando il possesso dei requisiti generali per la nomina a pubblico dipendente, ma in assenza di qualsivoglia potere di adottare opzioni discrezionali, cosicché è tenuta a procedere alla nomina dopo l'effettuazione dei detti controlli; conseguentemente, la revoca del nulla osta [*sic!*] all'insegnamento religioso ad opera dell'ordinario diocesano comporta l'automatica revoca dell'incarico di insegnamento da parte dell'autorità scolastica senza che occorra a tal fine una particolare motivazione, essendo sufficiente il ritiro del nulla osta stesso».

La decisione, di segno contrario rispetto a quanto più correttamente aveva stabilito il Consiglio di Stato, si fonda sulla necessità di non ledere il principio della reciproca indipendenza di Stato e Chiesa cattolica, che si sarebbe determinato qualora l'autorità scolastica non si fosse subordinata «al *placet* [*sic!*] dell'Autorità ecclesiastica». Insistendo sulla imprecisione linguistica, la Corte menziona quindi «la perdita dell'idoneità per revoca del relativo nulla osta» e conclude che questa (*rectius*: la revoca dell'idoneità) provoca «l'impossibilità (giuridica) della prestazione, assoluta e definitiva, determinando la risoluzione del rapporto ai sensi dell'art. 1463 c.c.», con buon pace della regola (anche concordataria) per cui la legislazione applicabile al rapporto di lavoro instaurato con il docente di religione è solo quella italiana!⁶²

⁶¹ Sulla non applicabilità della disciplina di tutela della maternità alle insegnanti di religione cattolica, purtroppo la giurisprudenza è costante, ma per questo ancora più odiosa stante il principio generale. Si veda **A. VALSECCHI**, *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di **G. CASUSCELLI**, Torino, 2006, p. 97.

⁶² Si veda anche il commento di **P. COLELLA**, *Diritti dei cittadini e Concordato. Osservazioni sulla legittimità della revoca dell'idoneità all'insegnante della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, in *Corriere giuridico*, 2002, 2, pp. 124 ss., e di **V. BAVARO**, *“Libero Stato in libera Chiesa”*. *Ovvero sulla libertà e sul contratto degli insegnanti di religione*, in *Riv. giur. del lavoro e della prev. sociale*, 2003, II, pp. 527 ss.



Anche una successiva sentenza della Cassazione⁶³ interviene nella medesima direzione. La Corte si dichiara ben consapevole dell'importanza della decisione che sta assumendo, atteso che la legge 186 del 2003, benché non applicabile al caso di specie, propone questioni analoghe e che si presenteranno quindi ancora all'esame della giurisprudenza, per cui si prefigge lo scopo di chiarire bene il quadro normativo e la sua corretta interpretazione, con una sentenza lunga e compilativa del quadro di insieme⁶⁴. Essa conclude (vale la pena di lasciare spazio al testo) come vada «ribadito, ancora una volta, che nessun dubbio può permanere sulla competenza piena ed esclusiva dell'ordinario diocesano a stabilire l'idoneità dei docenti di religione cattolica ed a revocare ad libitum detta idoneità, e che tale revoca determini ricadute pregiudizievoli anche sulla stessa esistenza del rapporto di lavoro. [...]. Come è stato anche su questo punto evidenziato da più parti, l'insegnamento scolastico della dottrina cattolica [*sic!*], per quanto svolgentesi "nel quadro delle finalità della scuola" (art. 9, comma 2, l. n. 121 del 1985), e quindi non rivolto alla catechesi o al proselitismo, assume una connotazione naturale di confessionalità ed è permeato da una essenziale esigenza di fedeltà ai dati della rilevazione ed all'ortodossia, in mancanza della quale non si darebbe seguito agli impegni dello Stato italiano assunti nei confronti della Santa Sede [...] L'intreccio della normativa sui docenti di religione, incentrato [...] su disposizioni di rango costituzionale (art. 7 Cost.), su fonti di diritto di natura pattizia (Patti Lateranensi, prima, ed Accordo concordatario stipulato nel 1984, poi) e su leggi statali (art. 5 l. 30 giugno 1930 n. 824; art. 9, comma 2, l. 25 marzo 1985 n. 121; art. 309 del d. lgs. 16 aprile 1994 n. 297; e, da ultimo legge n. 186 del 2003), induce ad evidenziare [...] il riconoscimento da parte dell'autorità ecclesiastica dell'idoneità all'insegnamento dell'aspirante docente [...] in piena autonomia e senza condizionamento alcuno ad opera dell'autorità statale [...] senza che risulti necessaria una particolare motivazione dei suoi atti».

Sulla funzione dell'intesa tra autorità scolastica ed ecclesiastica circa la nomina dell'insegnante, si giunge a rilevare persino una novità: la sua *ratio* andrebbe «ricercata nel sollecitare un accordo volto a conciliare le esigenze delle competenti autorità scolastiche di attivazione dell'insegnamento religioso – previo i necessari apprestamenti dell'apparato organizzativo del piano didattico – con

⁶³ 4 febbraio 2005, n. 2243. Cfr. il commento di N. GRAZIANO, *Le indicazioni della Curia vescovile sono frutto di potere discrezionale*, in *Guida al diritto*, 19 marzo 2005, p. 54.

⁶⁴ Cosa avrebbe detto A.C. JEMOLO? Vedilo in *Il diritto positivo e i diritti della coscienza*, in *Giur. it.*, 1964, cc. 92 ss.



quelle di consentire una conoscenza dei valori religiosi, che storicamente fanno parte della tradizione culturale del paese, in ragione della quale ha sempre trovato piena giustificazione un'accentuata considerazione dei suddetti valori da parte del nostro legislatore. Nell'ambito dell'indicato procedimento volto alla ricerca di una comune intesa, l'autorità ecclesiastica conserva, pur dopo l'avvenuto iniziale riconoscimento dell'idoneità, poteri autonomi di valutazione, in sede di conferimento dell'incarico annuale, sulle specifiche modalità attraverso le quali l'insegnamento della religione cattolica è destinato a spiegarsi, per l'evidente ragione che dette modalità possono nella realtà fattuale risultare oggettivamente incompatibili con le istituzionali finalità dell'insegnamento religioso. In una ripartizione di competenze che voglia rispondere alla logica di fondo riscontrabile nell'intero articolato normativo sull'insegnamento della religione cattolica non può che attribuirsi – pur in un contesto volto ad evitare qualsiasi riflesso negativo sull'organizzazione didattica della scuola pubblica e sul perseguimento delle sue finalità – all'ordinario diocesano autonomia di poteri, non limitati al riconoscimento della loro "idoneità" all'atto della nomina degli insegnanti, ma estesi anche alle specifiche modalità attraverso le quali annualmente (ed ora a seguito di contratti a tempo determinato, stipulati ex art. 3, comma 10, della l. n. 186 del 2003) l'insegnamento deve essere spiegato, in ragione del fatto che sovente nella realtà fattuale qualsiasi professionalità non è sufficiente per pervenire agli auspicati risultati se non accompagnata da specifiche modalità oggettive, che ne consentano e favoriscano l'espletamento delle correlate potenzialità. In questa ottica devono pertanto reputarsi "dovute" – giusta la dizione adoperata dal Ministero – condotte dell'autorità scolastica, che si concretizzano in piena adesione alle indicazioni dell'ordinario diocesano, volte a privilegiare – come è avvenuto nel caso di specie – esigenze di "continuità didattica", ovvero ad impedire che specifiche modalità risultino ostative alla funzionalità dell'insegnamento, o, ancora, ad agevolare, ad esempio, una opportuna mobilità del personale in relazione ad una "flessibilità degli organici" in connessione con la particolarità di un insegnamento caratterizzato da un regime di "facoltatività soggettiva", stante il c.d. "stato di non obbligo" in virtù del quale l'alunno che rifiuta di seguire l'insegnamento della religione cattolica è libero di allontanarsi dall'istituzione scolastica durante l'ora dedicata alla predetta materia»

Per la Corte «è evidente che, a fronte del sistema normativo sinora descritto, nessun rilievo può assumere l'addebito alla sentenza impugnata di non avere tenuto conto di una prassi consolidata secondo cui la scelta delle cattedre veniva effettuata nel rispetto della



graduatoria dei docenti, da sempre osservata dall'ordinario diocesano. Ed invero [...] non si rinvengono nella fattispecie in esame gli estremi perché la prassi possa assurgere ex art. 1 delle preleggi a fonte di diritto, come tale vincolante l'autorità scolastica e quella religiosa». È appena il caso di osservare che non solo si confonde la prassi col rispetto della legge, ma nella sostanza si legittima la prassi che subordina l'autorità scolastica alle scelte assunte dall'Ufficio scolastico della Curia diocesana⁶⁵.

5 – Conclusione

Al termine di questa riflessione non si può non ammettere che la materia appare ancora oggi complessa e confusa, non tanto sotto il profilo della legislazione di derivazione concordataria – che invece è molto chiara – quanto per gli interventi successivi, che sembrano raccordarsi piuttosto con una prassi fatta di spontanea subordinazione dell'autorità scolastica a quella ecclesiastica, che non al diritto positivo. Bisogna anche ammettere che una legislazione scolastica di per sé complessa e farraginoso, affastellata in complicate interazioni fra norme primarie intrecciate ad altre di livello secondario, che danno corpo a regole amministrative non sempre coerenti, non aiuta a fare chiarezza.

Per parte sua, anche l'apparato ecclesiastico non sembra pienamente adeguato a supportare l'onere di una corretta interazione con quello scolastico, dimostrandosi piuttosto incline a salvaguardare spazi di indebita autonomia, talvolta persino in modo poco rispettoso della legislazione canonica universale e particolare.

Non poca amarezza sale quando si analizza la giurisprudenza, davvero caotica, ma soprattutto palesemente ignorante del dato normativo di sfondo e dei principi generali di riferimento. Sembra che i giudici costruiscano le loro decisioni sulla base dei soli precedenti

⁶⁵ Allo stesso modo TAR Toscana, 28 febbraio 2005, n. 959, afferma che la nomina da parte dell'autorità scolastica avviene «su proposta dell'Ordinario diocesano», assumendone la fonte normativa nel Concordato del 1984. Un comportamento burocratico difforme dalla legge, che sarebbe stato tenuto dall'Ufficio scuola della diocesi di Padova, sostanzialmente rivolto a ritenersi arbitro non dell'idoneità, ma della nomina dell'insegnante, si evince anche dalla lettura di TAR Veneto, 14 maggio 2007, n. 1482. Tuttavia in senso opposto TAR Campania, 25 giugno 2007, n. 6842, che pur ammettendo in narrativa che la nomina del docente avviene su proposta dell'ordinario, ribadisce l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato tendente a supportare la conoscibilità da parte del giudice amministrativo degli atti compiuti in sede canonica, qualificati come “endoprocessuali” rispetto al provvedimento scolastico di nomina dell'insegnante.



giurisprudenziali, evitando anzi accuratamente ogni interazione tra le argomentazioni espresse dalla giustizia amministrativa e quella ordinaria. Tuttavia, mentre la prima sembra almeno conoscere i principi che regolano le relazioni fra l'autorità statale e quella ecclesiastica (almeno il Consiglio di Stato, dato l'altalenante andamento dei tribunali regionali), la seconda appare in preda ad una vera e propria confusione. Non piccola in questo caso la responsabilità della categoria cui appartengo, che probabilmente non è stata capace di mantenere un sufficiente grado di trasferimento del sapere ecclesiasticistico. Come notavo in premessa, la dottrina da qualche tempo ha dedicato minore attenzione a questi temi pratici, lasciati a periti non sempre in grado di assumersi l'onere di uno sguardo d'insieme.

In conclusione, si deve osservare che la legge del 2003 non ha sciolto il nodo dello stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica. La loro posizione, effettivamente specifica nel quadro del pubblico impiego, non gode ancora delle garanzie connesse alla tutela dei lavoratori e delle lavoratrici. Continua ad essere troppo subordinata all'apparato ecclesiastico, tanto per i docenti a tempo determinato che per quelli oramai entrati in ruolo attraverso contratti a tempo indeterminato. Probabilmente si tratta di una difficoltà connessa alla peculiarità dell'insegnamento impartito, alla sua natura di *res mixta*, alla specialità della disciplina.

Certo è che non sembra auspicabile attendere la necessaria riforma dell'intera materia dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche per definire con chiarezza e coraggio lo stato giuridico attuale dei docenti di religione cattolica: senza dubbio alcuno dipendenti pubblici. Al momento la legge resta costituzionalmente incerta. La magistratura non sembra in grado di esprimere la necessaria chiarezza e, assecondando momenti di palese ingiustizia, accresce la portata di illegittimità delle prassi adottate *contra legem*.