



28 maggio 2015

# Memoria sul DDL n.1934

Riforma del sistema nazionale di istruzione e  
formazione e delega per il riordino delle  
disposizioni legislative vigenti

SNADIR – Sindacato Nazionale Autonomo  
Degli Insegnanti di Religione

## Memoria dello SNADIR

sul DDL n.1934 “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti” depositata in occasione dell’Audizione presso la VII Commissione Permanente del Senato, avvenuta il 27 maggio 2015

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori, componenti della VII Commissione,

esprimiamo il nostro rammarico per non essere stati ammessi alle audizioni previste da questa Commissione sul DDL n.1934. Facendo osservare che tutte le associazioni e sindacati auditi in VII Commissione alla Camera sono stati riconfermati in audizione al Senato (VII Commissione), riteniamo discriminante e incomprensibile che la nostra organizzazione, rappresentativa di una quota rilevante (30%) dei docenti di religione, non sia stata ammessa in audizione, impedendogli

così di esporre le proprie considerazioni circa il DDL di riforma del sistema scolastico e la sua ricaduta sui docenti di religione e sull’insegnamento della materia da loro impartita.

Accogliamo la richiesta dell’ufficio della VII Commissione, di trasmettere un documento-contributo per i Senatori membri della VII Commissione, allo scopo di portare alla vostra attenzione le problematiche dei docenti

di religione, le loro legittime richieste (Petizione n.1062)<sup>1</sup> e presentare una nostra analisi sul DDL n.1934 e suggerire proposte in merito.

## 1. Organico dell'autonomia e l'insegnamento della religione

L'organico dell'autonomia di cui all'art.8 del DDL 1934 stabilisce che esso è *"costituito dai posti comuni, per il sostegno e per il potenziamento dell'offerta formativa"*. Aver dimenticato l'insegnamento della religione nell'organico dell'autonomia vuol dire ritenere l'insegnamento della religione cattolica un fattore soltanto aggiuntivo al funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Occorre dunque ricordare i motivi per cui l'irc è nella scuola italiana.

La motivazione di assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole di ogni ordine e grado ha trovato una precisa formulazione con la legge 121/1985: l'insegnamento della religione cattolica è nel sistema scolastico perché:

- ✓ è riconosciuto il valore della cultura religiosa
- ✓ i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano (art. 9.2 legge 121/1985).

---

<sup>1</sup> La Petizione n.1062 dal titolo *"Adozione di provvedimenti a tutela degli insegnanti di religione cattolica"* è stata annunciata in Aula al Senato il 14 gennaio 2014 ed assegnata alla 7<sup>a</sup> Commissione istruzione del Senato.

La Corte costituzionale è intervenuta più volte per ribadire che l'insegnamento della religione cattolica è legittimato nelle scuole della Repubblica italiana a seguito delle nuove motivazioni dichiarate all'art.9, numero 2 della legge 121/1985. Questi dati significativi sono riassumibili

- ↳ nel riconoscimento del valore della cultura religiosa,
- ↳ nella considerazione che i principi del Cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano
- ↳ e nell'inserimento dell'insegnamento della religione cattolica nel quadro delle finalità della scuola.

Queste motivazioni sono – afferma la Corte Costituzionale (sentenza n.203 del 1989) – coerenti con la forma di Stato laico della Repubblica italiana.

Secondo la legge 121/1985 l'insegnamento della religione è impartito nel "*quadro delle finalità della scuola*" ed è "*compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale*". Inoltre anche la Corte Costituzionale ha affermato (sent. 203/1989) e più volte ribadito (sent. 13/1991; sent. 290/1992) che l'insegnamento della religione cattolica è inserito nel quadro delle finalità della scuola ed ha pari dignità culturale con le altre discipline; tutto ciò NON E' – afferma ancora la Corte – causa di discriminazione.

Di conseguenza per la Corte la libertà di religione è garantita dall'esercizio di avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica e "*le varie forme di impegno scolastico presentate alla*

*libera scelta dei non avvalentisi non hanno più alcun rapporto con la libertà di religione” (sent. 13/1991).*

Quindi, l’insegnamento della religione, cattolicamente inteso, presenta l’insegnamento della religione – secondo le finalità della scuola – non a dei cristiani ma a degli italiani, cioè non ad una categoria di persone che si qualificano per un appartenenza religiosa, ma a degli studenti che si presentano a scuola per ricevere dei contenuti culturali.

Inoltre, l’insegnamento scolastico della religione si svolge secondo uno studio razionale, condotto nel rispetto delle finalità pedagogiche, attraverso il quale ogni studente perviene ad una padronanza di un sapere che non è meno importante della filosofia e della scienza, e che si chiama religione.

Il D.Lvo n.59/2004<sup>2</sup> e il D.L.vo n.226/2005<sup>3</sup> prevedono che l'**orario annuale** delle lezioni sia comprensivo della quota riservata (...) all'insegnamento della religione cattolica.

Pertanto, l’organico dell’autonomia di cui all’art.8 del DDL 1934 deve comprendere, ai sensi dell’art.9 n.2 della legge 121/1985, anche i posti

---

<sup>2</sup> Art. 3 - comma 1 per la scuola dell'infanzia, art. 7 - comma 2 per la scuola primaria e art. 10 - comma 2 per la scuola secondaria di I grado. Decreto legislativo attuativo per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo della legge 28 marzo 2003, n. 53.

<sup>3</sup> Art. 3, comma 1 del Decreto legislativo 226/2005 concernente le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53

per l'insegnamento della religione cattolica, diversamente si configurerebbe una violazione di un trattato internazionale.

## 2. Le immissioni in ruolo ed alcune particolari situazioni di precariato.

La vera riforma, attesa da anni dal mondo della scuola, è quella relativa alla stabilizzazione del precariato. La sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26 novembre 2014 ha indicato la necessità di procedere con le assunzioni nella scuola, non essendo consentito reiterare nel tempo i contratti a tempo determinato.

Il Governo e la Camera dei Deputati hanno risolto da un lato positivamente la questione con l'intervento normativo di cui all'art. 10 del DDL n.1934, che vedrà la "stabilizzazione" del rapporto di lavoro di 100.700 precari della scuola (svuotamento delle GAE e della graduatoria del concorso 2012), dall'altro negativamente con uno stravolgimento della predetta sentenza europea inserendo all'art. 14 del suddetto DDL 1934 la disposizione secondo la quale i contratti di lavoro a tempo determinato non potranno superare i 36 mesi.

Facciamo, però, presente che il piano di assunzione ignora totalmente gli insegnanti precari di religione della scuola statale italiana. L'art. 10, comma 9, e l'art. 14, comma 1 del DDL n.1934 confermano come i docenti di religione siano stati ignorati in questo testo di legge. Riteniamo tale decisione una palese discriminazione nei confronti di

questi lavoratori della scuola, che educano i nostri studenti all'esercizio della libertà in una prospettiva di giustizia e di pace.

Al fine di ripristinare l'organico dei posti di ruolo (70%), previsto dalla Legge 186/03, è necessario tenere conto dei **5.321 posti vacanti** alla data del 1° settembre 2014. La copertura di tali posti vacanti potrà avvenire mediante:

- a) la graduatoria dell'unico concorso svoltosi nel 2004 (DDG 2 febbraio 2004, pubblicato sulla G.U. n.10, 4° serie speciale, del 6/2/2004);
- b) la stabilizzazione dei docenti di religione impegnati con incarico annuale da non meno di 36 mesi;
- c) il bando di un nuovo concorso.

## **2.1 Gli insegnanti di religione a tempo indeterminato nelle GAE e nelle graduatorie del concorso 2012.**

Nell'art. 10, comma 9 si afferma che tutti i docenti a tempo indeterminato non potranno fruire del sistema di assunzione previsto (GAE e concorso 2012). L'art. 4, comma 1 della legge 186/2003 non permette al docente di religione a tempo indeterminato (ruolo) la mobilità professionale verso altri insegnamenti! Pertanto questa norma (art.10, comma 9) è manifestamente incostituzionale in quanto vieterebbe al docente di religione, inserito legittimamente nelle GAE oppure nella graduatoria del concorso 2012, di potere accedere ad altro

*insegnamento. Il MIUR con ddg 11 marzo 2010 disponeva che “Il personale che ha stipulato contratto a tempo indeterminato per l’insegnamento della religione cattolica e che, ai sensi dell’art. 4, comma 1, della legge 186/03, non può chiedere il passaggio ad altro posto o ad altra classe di concorso, ma solo al ruolo del medesimo insegnamento di religione cattolica in diverso settore formativo, non è destinatario del depennamento previsto per il personale di cui al comma 1 che, invece, può fruire dell’istituto della mobilità professionale, a norma del vigente C.C.NL. del comparto scuola, sottoscritto il 29 novembre 2007.”*

Chiediamo che sia garantita l’efficacia della disposizione ministeriale citata al fine di non penalizzare ulteriormente gli insegnanti di religione presenti nelle GAE e nelle graduatorie del concorso 2012, privandoli di questi unici canali di mobilità professionale.

In realtà, riteniamo che entrambe le norme (art. 10, comma 9 DDL n.1934 e art. 4, comma 1 legge 186/2003) presentino profili di incostituzionalità in quanto non può considerarsi legittimo privare un docente della possibilità di poter utilizzare i titoli di cui dispone per l’accesso alla mobilità professionale.



## 2.2 La “stabilizzazione” degli insegnanti di religione incaricati annuali con riferimento all’attuale quadro normativo .

Dal 2007 in poi non è stata predisposta alcuna assunzione in ruolo dei docenti di religione a causa della mancata applicazione delle seguenti norme:

- 1) art.400, comma 17 del D.Lvo 297/1994, il quale stabilisce *la validità delle graduatorie relative ai concorsi per titoli ed esami fino all'entrata in vigore della graduatoria relativa al concorso successivo corrispondente,*
- 2) art.3, comma 2 della legge 186/2003, che prevede l’indizione di successivi concorsi *“su base regionale, con frequenza triennale”*.

La legge n.296/2006 ha disposto la trasformazione delle “*graduatorie permanenti [ ... ] in graduatorie ad esaurimento*”, ma non è stata estesa anche ai docenti di religione precari, i quali - pur idonei in un pubblico concorso - sono rimasti senza nessun canale di possibile accesso al ruolo. Quindi nessun altro concorso e nessuna graduatoria ad esaurimento o proroga di essa è mai stata disposta.

L’art. 14, comma 1 del ddl prevede che i contratti a tempo determinato non potranno superare i 36 mesi. Tale norma, in primo luogo, travisa la sentenza della Corte di Giustizia Europea; il senso, infatti, è quello di riqualificare i contratti a tempo determinato al superamento dei suddetti 36 mesi. Ma per gli incaricati annuali di

religione si presenta come una norma divergente rispetto alla legge 186/2003 che stabilisce l'utilizzo del contratto a tempo determinato in qualità di incarico annuale per tutti i posti non coperti con contratti a tempo indeterminato. L'art. 14, comma 1, del DDL 1934 è, quindi, per i docenti di religione una norma in conflitto con una precedente disposizione dello Stato.

Tenendo presente il disposto della Corte di Giustizia Europea, che prevede il superamento del precariato della scuola, nulla vieterebbe, sentita la Conferenza Episcopale Italiana per quanto di competenza in materia, di incrementare in un triennio, gradualmente, la percentuale dell'organico di diritto dall'attuale 70% al 100%. Ovviamente i docenti di religione impegnati con incarico annuale su cattedre disponibili e vacanti da non meno di 36 mesi dovrebbero essere anch'essi destinatari del piano di stabilizzazione previsto dal DDL n.1934. Per costoro andrebbe individuata la stessa modalità di accesso all'assunzione a tempo indeterminato stabilita per gli altri docenti precari di cui all'art.10, comma 17 del DDL 1934.

### **2.3. Immissione in ruolo degli incaricati annuali di religione ad invarianza di spesa.**

La particolare condizione degli incaricati annuali di religione che prevede, al quinto anno di insegnamento, il diritto all'inquadramento economico e alla progressione economica di carriera come per il

personale a tempo indeterminato (DPR 399/88), fa sì che l'immissione in ruolo di questo personale – così come è avvenuto per quelli assunti a tempo indeterminato a seguito del concorso del 2004 nel triennio 2005/2007 – sia a parità di costi oppure a risparmio.

Ipotizzando l'immissione in ruolo al 1° settembre 2015 di 3.782 (organico 70%), di 6.370 (organico 80%), di 8.769 (organico 90%), di 11.168 (organico 100%) docenti di religione già inquadrati al 31 agosto 2015 in qualità di incaricati annuali di religione nella fascia stipendiale 15-20, si avrebbe una immissione in ruolo **ad invarianza di spesa oppure a risparmio** nella misura rispettivamente di circa **57.927.110,44 euro** (organico 70%), di circa **93.937.243,52 euro** (organico 80%), di circa **129.977.748,92 euro** (organico 90%) e di **166.001.667,40 euro** (organico 100%).

Sono trascorsi diversi mesi da quando sono stati consegnati al Senato della Repubblica i plichi contenenti le oltre 100.000 firme della petizione pubblica (Petizione n.1062) con la quale si è voluto portare all'attenzione delle forze politiche le tematiche sopra esposte. Inoltre, il 25 novembre 2014 la nostra delegazione è stata ricevuta in audizione in VII Commissione del Senato. In tale occasione oltre a presentare un'ampia esposizione sulle criticità del documento "La buona scuola" e sulle possibilità di apportare ad esso soluzioni migliorative, ha offerto alla attenzione dei Senatori le tematiche qui presentate. Infine, la commissione Affari Costituzionali e la Commissione Bilancio del Senato, nell'ultima seduta congiunta del 25 febbraio 2015 riguardante

l'approvazione del decreto proroghe (ddl n. 1779 di conversione del decreto-legge n. 192 del 31 dicembre 2014), hanno accolto l'ordine del giorno della Sen. Venerina Padua con il quale si impegna il Governo " a valutare l'opportunità di prorogare, nel primo provvedimento utile, i termini previsti dalla legge 186/2003 relativamente alle graduatorie di merito dei concorsi già indetti per l'assunzione a tempo indeterminato degli insegnanti di religione cattolica".

### **3. Classe di concorso per l'irc e valutazione numerica dell'irc secondo le modalità previste per altri insegnamenti**

Consideriamo opportuno un provvedimento normativo di aggiornamento delle classi di concorso che tenga conto dell'attuale impianto curricolare e che comprenda anche l'insegnamento della religione, disciplina per la quale è richiesto oggi un pubblico concorso per l'accesso ai relativi ruoli.

Risulta, infine, anacronistico mantenere solo per questo insegnamento una valutazione del profitto degli alunni espressa con un "giudizio" piuttosto che con un voto numerico, così come avviene per tutte le discipline scolastiche curricolari. Oggi l'insegnamento della religione cattolica con le sue Indicazioni nazionali presenta in modo molto rigoroso contenuti culturali che propongono linee generali e competenze distinte dalla catechesi, promuovendo *"tra gli studenti la partecipazione ad un dialogo autentico e costruttivo, educando*

*all'esercizio della libertà in una prospettiva di giustizia e di pace*". Pertanto, è necessario che la valutazione del rendimento scolastico dell'insegnamento della religione sia espressa mediante l'attribuzione del voto numerico espresso in decimi.

#### **4. Il Dirigente scolastico e la comunità scolastica**

L'art.9 del ddl 1934 dice che i Presidi scelgono i docenti da assumere per incarichi triennali rinnovabili e che i docenti devono essere d'accordo (ringraziamo per aver lasciato la libertà di accettare oppure no): essi possono anche decidere di utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per cui sono abilitati. Quindi, non è più il docente che decide in quale scuola andare (qualora ci sia posto), ma il Preside.

L'esperienza sul campo ci assicura che la scuola italiana funziona per la professionalità dei docenti e non certo per la capacità dei Presidi di essere sceriffi o padroni.

La scuola è una *"comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici"* (dpr 235/2007): soltanto il rispetto della visione praticata di scuola come comunità scolastica potrà evitarle di cadere nella vuota autonomia. Oggi, essendo l'Autonomia garantita già a livello Costituzionale, una vera riforma scolastica si realizzerebbe attraverso un rilancio della partecipazione degli organismi collegiali della scuola, intesa come comunità educante. Un rilancio dunque della scuola dove ogni componente contribuisce con la propria competenza e nella

diversità dei ruoli ad assicurare il successo scolastico degli studenti: in breve, una scuola con una visione diversa da quella aziendalistica e privatistica presente nel DDL 1934.

L'art.13 del ddl 1934 prevede che il comitato di valutazione, composto dal Dirigente scolastico e da due docenti nella scuola dell'infanzia e in quella del primo ciclo di istruzione, dal Dirigente, da un docente e da uno studente nel secondo ciclo di istruzione, stabilisce i criteri per la distribuzione di un "bonus" ai docenti meritevoli ed esprime il parere sul superamento del periodo di prova. Risulta evidente la diversità delle competenze e dei ruoli, il che mette a serio rischio una valutazione che spetta esclusivamente ad organi collegiali appartenenti alla stessa componente.

Ricordiamo che è stata decisamente rifiutata ([vedi risultati delle indagini sul progetto La Buona scuola nel periodo settembre/novembre 2014](#))

l'attribuzione del bonus al merito, precisando che era necessario intervenire con il rinnovo contrattuale per assicurare a tutti i docenti non solo il recupero del potere d'acquisto salariale, ma anche un adeguamento agli stipendi europei.

## 5. Il Governo, il Parlamento, il CSPI e le parti sociali

Il conferimento delle tredici deleghe al Governo, identificate solo con una semplice elencazione di titoli, ci appaiono come uno svuotamento

delle prerogative del Parlamento in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione.

Infine, preoccupa in particolare la volontà espressa nella delega al Governo stabilita all'art.23 comma 2, lettera b) dove si afferma che i docenti - dopo aver vinto un concorso - non saranno più assunti a tempo indeterminato, ma con un contratto di apprendistato della durata di tre anni. Ciò vuol dire che avranno una retribuzione corrispondente a quella dell'apprendistato, quindi inferiore alla attuale retribuzione iniziale. Al superamento del triennio, se tutto andrà per il verso giusto, saranno assunti a tempo indeterminato: evidentemente il sistema di reclutamento a tutele crescenti è servito anche per i docenti! A questo punto, il prossimo passo per il Governo sarà poter licenziare i dipendenti pubblici per motivi economici e tra i dipendenti pubblici – non dimentichiamolo - ci sono i docenti della scuola italiana; insomma la privatizzazione della scuola statale è realizzata.

Ringraziando per l'attenzione, porgiamo distinti saluti

F.to Il Segretario Nazionale

*Prof. Orazio Ruscica*