

## **L'immissione in ruolo: cambiamenti per l'Irc, l'Idr, il rapporto con lo Stato e la Chiesa**

Fin dall'approvazione della legge 186/03, ed anche quando si è avviato l'iter del concorso, molti Idr hanno supposto che i tempi sarebbero stati piuttosto brevi e si sono quindi lamentati delle lungaggini che hanno ritardato la pubblicazione del bando e lo svolgimento delle prove. Probabilmente in queste valutazioni – che io stesso ho condiviso o sostenuto – incideva la pluridecennale esperienza dei rapporti con gli Uffici scuola diocesani, che dovendo gestire una quantità talora estremamente ridotta di persone sono sempre stati in grado di risolvere gran parte dei problemi con una rapidità che è assolutamente sconosciuta alla macchina statale. Poco a poco, però, gli Idr stanno ora facendo conoscenza dei tempi della burocrazia statale, che sono indiscutibilmente più lunghi ma che in realtà sono stati per gli Idr abbastanza rapidi o quanto meno equivalenti a quelli sperimentati in altre procedure concorsuali. La stessa complicazione teorica, derivante dalla novità di un concorso del tutto atipico, non ha pesato più di tanto sulle difficoltà interpretative e applicative, consentendo infine di valutare l'intera operazione concorsuale come più semplice del previsto.

Certo, non sono mancate le delusioni legate all'esito delle prove, soprattutto in alcune regioni, e non è mancato il contenzioso derivante da una valutazione dei titoli – culturali e di servizio – non sempre uniforme. Tuttavia si sta adesso arrivando alla conclusione con la pubblicazione delle graduatorie definitive, che nelle regioni più lente giunge comunque a meno di un anno dallo svolgimento delle prove scritte e che in sette regioni è riuscita addirittura ad arrivare dopo appena quattro mesi, entro il 31 agosto scorso<sup>1</sup>.

Se la procedura concorsuale può dirsi ormai conclusa, l'attuazione della legge è solo agli inizi, perché occorre ancora definire l'effettiva gestione del nuovo personale di ruolo, l'assunzione in servizio e la sua messa a regime. È prevedibile che nei prossimi mesi arrivino dal Ministero diverse istruzioni in materia di costituzione degli organici, di individuazione delle sedi, di procedura di nomina, di modalità di svolgimento del periodo di prova e di formazione, di gestione della mobilità. Non potendo oggi intervenire su ognuno di questi prevedibili argomenti, proverò a tracciare alcune riflessioni generali per descrivere quali potrebbero essere le linee guida dell'azione ministeriale e gli scenari in cui si andrà a collocare il nuovo Idr di ruolo. Le ipotesi che tenterò di formulare, assolutamente incerte e in qualche caso alternative fra loro, sono fondate sui vincoli già esistenti, di cui forse ci si sta rendendo conto solo man mano che l'iter attuativo va avanti e che per certi aspetti lo stesso legislatore non ha affrontato a suo tempo con la dovuta attenzione. Queste riflessioni teoriche serviranno di guida agli approfondimenti dei gruppi di lavoro ed al confronto sui casi particolari.

### **1. La nomina d'intesa**

In materia di Irc i "paletti" insormontabili sono ovviamente costituiti dalla legislazione concordataria, che a proposito di insegnante fissa due ben noti requisiti irrinunciabili: l'idoneità e la nomina d'intesa. Sull'idoneità, visto soprattutto il suo status canonico, l'attenzione è stata fin troppo ampia, anche perché alla sua revoca si collegavano gran parte delle obiezioni mosse da sempre alla possibilità di assumere gli Idr a tempo indeterminato. La nomina d'intesa è invece rimasta alquanto

---

<sup>1</sup> Le regioni interessate dovrebbero essere Veneto, Friuli, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise: in esse si procederà a nomine con solo valore giuridico retroattivo dal 1 settembre 2004, mentre la presa di servizio nella sede definitiva e l'effetto economico decorreranno dal 1 settembre 2005, insieme alle nomine delle altre regioni. Un caso a parte è quello della Valle d'Aosta, che in virtù della sua autonomia ha già proceduto a nominare i suoi Idr a tutti gli effetti già dal 1 settembre scorso.

in ombra: in mancanza di una definizione formale dobbiamo ricostruirne le caratteristiche a posteriori, a partire dalla prassi consolidatasi negli anni, ma con l'avvertenza che proprio la legge di stato giuridico modifica significativamente alcuni dei parametri su cui fino ad oggi l'intesa sulla nomina del singolo Idr si è basata.

### *1.1. Una ricognizione storico-normativa*

Il Concordato del 1929 non faceva parola della nomina d'intesa. Solo la legge 824/30, all'art. 5, prevedeva che l'Ir dell'epoca fosse affidato per incarico «a persone scelte all'inizio dell'anno scolastico dal capo d'istituto, *inteso* l'ordinario diocesano». La CM 117/30 si soffermava sulle modalità di scelta dell'Idr da parte del capo d'istituto o di appositi gruppi di capi d'istituto riuniti allo scopo, sempre con la condizione che fosse «inteso l'ordinario diocesano». Sul peso dell'ordinario diocesano in questo contesto non è possibile dire molto, anche se le procedure piuttosto macchinose previste dalla circolare lasciano immaginare che l'unicità dell'autorità ecclesiastica rispetto alla molteplicità dei capi d'istituto abbia sempre giocato un ruolo importante e forse decisivo, fino a determinare il consolidamento della prassi a tutti nota, in cui la facoltà di "scelta" da parte dell'autorità scolastica è da tempo scomparsa.

Nei decenni successivi la prassi è stata tacitamente confermata, registrando solo il passaggio dalla forma participiale (*inteso* l'ordinario) a quella sostantivata o avverbiale (*intesa* con l'ordinario o d'intesa con l'ordinario), che appare per la prima volta nella CM 217/78. La differenza grammaticale non è senza importanza perché segna a mio parere il passaggio da un ruolo complementare e quasi subordinato dell'autorità ecclesiastica a un ruolo paritetico rispetto al partner statale: parlare di *intesa* sulla nomina significa quasi lasciar intravedere una nomina determinata congiuntamente dalle due autorità (pur nella esclusiva competenza statale ad emettere il provvedimento di nomina).

La nuova formula viene fatta propria dal nuovo Concordato nel 1984 e dà vita alla procedura abituale, a partire dalla quale possiamo tentare di individuare i fattori costitutivi dell'istituto concordatario dell'*intesa* sulla nomina, i quali possono essere sintetizzati in tre elementi: il nominativo del docente, la sede di destinazione e l'entità oraria dell'incarico<sup>2</sup>. Il nuovo Concordato si limita a dire, nel Protocollo addizionale, che gli Idr sono «riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica» e «nominati, *d'intesa con essa*, dall'autorità scolastica».

È nell'*Intesa* (con *I* maiuscola) del 1985 tra Cei e Mpi che, al punto 2.5, si delinea una sommaria procedura di *intesa* sulla nomina: «Ai fini del raggiungimento dell'*intesa* per la nomina dei singoli docenti l'ordinario diocesano, ricevuta comunicazione dall'autorità scolastica 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 di cui al successivo punto 4». Non è molto, ma sono indicazioni sufficienti per attribuire all'*intesa* sulla nomina un'identità giuridica più definita.

I tre fattori caratterizzanti (docente, sede e orario) sono ricavabili principalmente dalla procedura così delineata: il nominativo del docente è esplicitamente previsto nel testo citato, la sede è implicitamente contenuta nella comunicazione all'autorità scolastica (che finora è stato il singolo capo d'istituto), l'orario è l'aspetto più controverso, sul quale però la CM 226/90 ha sciolto ogni dubbio ritenendolo oggetto di specifico accordo tra le parti e non competenza esclusiva dell'autorità scolastica, come pure qualcuno ha sostenuto.

### *1.2. Cosa cambia dopo il ruolo*

Con l'introduzione del ruolo, lo scenario appena descritto viene a cambiare parecchio.

Il *nominativo* del docente non è più il risultato di una scelta autonoma dell'ordinario diocesano ma effetto dell'incontro delle due autorità in sede concorsuale (il vescovo che ha rilasciato l'i-

---

<sup>2</sup> Per un'analisi più approfondita di questi aspetti mi permetto di rinviare al mio articolo *Nomina d'intesa*, apparso su "Religione e scuola", XXI, 6, 1993, pp. 66-71.

doneità, consentendo la partecipazione al concorso, e lo Stato che ha accertato le competenze professionali dell'Idr).

La *sede* non è più individuata di fatto ancora dall'autorità ecclesiastica mediante la segnalazione del nominativo al capo d'istituto, dato che l'autorità scolastica è ora il direttore regionale, che ha il potere effettivo di costituire posti di insegnamento su una o più scuole in base a criteri generali da combinare con le scelte dell'autorità ecclesiastica.

L'*orario* diventa di fatto l'elemento chiave su cui si manifesta in maniera più evidente l'indebolimento della posizione dell'autorità ecclesiastica: mentre in passato l'ordinario diocesano poteva proporre un Idr per quote orarie assolutamente discrezionali<sup>3</sup>, ora l'orario dell'Idr di ruolo deve necessariamente corrispondere ad un posto a tempo pieno, perché solo questa è la condizione di assunzione del personale a tempo indeterminato (fatto salvo il diritto di optare per il part time, che è però cosa diversa dal semplice spezzone di orario).

Dopo il ruolo, dunque, la posizione dell'autorità ecclesiastica risulta sicuramente indebolita in relazione all'autorità scolastica, che viene invece a recuperare una forza contrattuale cui aveva in passato rinunciato forse anche per un'errata interpretazione del principio di laicità e della stessa identità dell'Irc: questo è principalmente un affare di Chiesa, su cui lo Stato meno entra meglio è.

A mio parere, invece, la logica neoconcordataria di parità e collaborazione tra le due autorità trova una migliore attuazione nello scenario che il ruolo degli Idr è venuto a costituire: non più un potere quasi assoluto di decisione da parte della Chiesa ed una sottomessa ratifica da parte dello Stato, ma un reciproco condizionamento dovuto alle esigenze di ciascuno, proprio nel rispetto dell'identità di un Irc che soddisfa la domanda di cultura religiosa e corrisponde alla tradizione storica del popolo italiano nel quadro delle finalità educative della scuola. Lo Stato continua a dover ricorrere alla Chiesa per autenticare l'insegnamento della religione (che nella cornice concordataria non può essere altra da quella cattolica), la Chiesa deve accettare le regole dell'organizzazione scolastica per fornire il suo qualificato servizio (ed ha accettato anche le limitazioni che il passaggio in ruolo dei suoi insegnanti produce).

### *1.3. Nomina d'intesa e Concordato*

Se cambia il contesto amministrativo-gestionale dell'Idr, non può cambiare il radicamento concordatario e cioè il rispetto dei due vincoli dell'idoneità e dell'intesa sulla nomina. In mancanza di una "lettera" sulla nomina d'intesa, dobbiamo cercare di ricostruirne almeno lo "spirito" e ad esso rimanere fedeli.

Se dunque di intesa si vuole parlare, prendendo magari a riferimento le Intese con la maieutica, come quella stipulata fra Cei e Mpi in attuazione del Concordato, il principale carattere che ci sembra di ravvisare è quello della pariteticità dei due contraenti: se questa reciprocità e pari dignità viene trasferita al livello dell'intesa sulla nomina dell'Idr, rimane pur sempre il fatto che deve trattarsi di un accordo in cui entrambe le parti devono poter avere un'identica libertà di decisione e un'identica serie di vincoli. In passato si è vista prevalere la forza decisionale dell'autorità ecclesiastica, ora il ruolo degli Idr offre l'occasione di pareggiare la partita e riequilibrare i rapporti con un recupero di protagonismo e di potere decisionale da parte dello Stato<sup>4</sup>.

La limitatezza letterale del problema si avverte già nel fatto che si parli di "nomina", quando oggi il rapporto di lavoro degli insegnanti non è più regolato da un provvedimento emanato da un'autorità superiore e semplicemente subito dall'interessato (la nomina). Nel regime privatistico in cui oggi si trovano gli insegnanti il rapporto di lavoro è regolato da un contratto fra due soggetti a-

---

<sup>3</sup> Una nutrita serie di interventi giurisprudenziali hanno circoscritto la potestà statale ad una mera presa d'atto delle indicazioni fornite dall'autorità ecclesiastica su tutti gli aspetti costitutivi dell'intesa sulla nomina (cfr. per esempio Tar Sicilia, sentenza n. 55 del 5-3-1991, e Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Sicilia, sentenza n. 365 del 16-9-1991).

<sup>4</sup> Ho affrontato queste tematiche in maniera più ampia nella mia relazione su *L'insegnante di religione cattolica dopo il concorso. Rapporto con la scuola e con la Chiesa*, svolta in occasione del Corso nazionale di formazione per formatori degli Idr a Roma, Santuario del Divino Amore, 25 ottobre 2004.

strattamente paritetici, anche se il singolo docente è sostanzialmente privo di forza contrattuale nel definire le condizioni del rapporto ma è rappresentato dai propri sindacati che fissano le regole della gestione del personale a livello nazionale.

Continuiamo comunque a parlare di "nomina", quanto meno in ossequio alla formula concordataria, consapevoli che essa può essere scomposta in diversi elementi, che vanno dall'assunzione al trattamento giuridico-economico dell'Idr. L'autorità ecclesiastica non può ovviamente intervenire a livello contrattuale, ma deve giocare un ruolo significativo nella determinazione del rapporto di lavoro dell'Idr. L'atto formale di nomina, cioè la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro, è competenza amministrativa che spetta esclusivamente all'autorità scolastica, ma l'iter procedimentale preordinato a quel contratto deve necessariamente prevedere un intervento non solo formale dell'autorità ecclesiastica, intervento che non può ridursi al solo rilascio dell'idoneità perché su questo aspetto il Concordato ha già previsto un altro specifico intervento (altrimenti sarebbe bastata la sola idoneità per assicurare la gestione concordataria degli Idr).

In un certo senso, l'autorità ecclesiastica è una sorta di intermediario che viene a interporre fra i due soggetti che – tanto più ora in regime privatistico – sono coinvolti nella sottoscrizione del contratto individuale di lavoro (nomina). Mentre per gli altri insegnanti è il diretto interessato a scegliere la sede di destinazione fra quelle proposte dall'amministrazione perché disponibili, nel caso dell'Irc dobbiamo ritenere che l'insegnante non goda di un pieno diritto soggettivo alla scelta, poiché nella copertura dei posti si deve soddisfare il prevalente interesse dell'autorità ecclesiastica, che di fatto agisce in nome e per conto del docente nella scelta della sede, così come l'Idr agisce in nome e per conto della Chiesa (ma nel rispetto delle finalità scolastiche) nella concreta attività didattica. La Chiesa ha infatti da far valere proprie esigenze pastorali che possono suggerire destinazioni talvolta diverse da quelle desiderate dai diretti interessati (anche se nella stragrande maggioranza dei casi sappiamo che la scelta è effettuata dalla Chiesa su precisa richiesta dell'insegnante).

È per questo che la legge 186/03 ha previsto quell'insolito meccanismo della trasformazione della graduatoria concorsuale in elenco non graduato: proprio per conservarsi la libertà di scegliere davvero dove collocare un Idr senza essere condizionata da punteggi o posizioni in classifica. Questa libertà non può essere limitata, pena una possibile violazione del Concordato, poiché diversamente il ruolo dell'autorità ecclesiastica nella procedura di nomina si ridurrebbe a una semplice consultazione senza potere deliberante. Fermo restando che, ai fini del ruolo, l'autorità ecclesiastica deve limitare l'intesa sulla nomina ai soli docenti che si sono collocati in posizione utile nella graduatoria del concorso (e che per lei sono tutti a pari merito).

#### *1.4. Nominativo e sede*

Con questo passaggio possiamo scoprire come siano cambiate le condizioni di intesa sui primi due fattori costitutivi (nominativo e sede). Quanto al *nome*, dobbiamo ammettere che non c'è più alcuna possibilità contrattuale, perché gli Idr da nominare sono decisi dal concorso, ma forse dobbiamo anche riconoscere che la scelta del nominativo non era mai stata oggetto di intesa, perché la proposta dell'ordinario diocesano era di fatto incontestabile da parte statale e solo nelle prime istruzioni dei lontani anni Trenta si poteva leggere un effettivo confronto tra le due autorità, quando si prevedeva che il capo d'istituto o più capi d'istituto operassero una scelta tra una rosa di nominativi proposti dall'ordinario diocesano<sup>5</sup>. Negli anni, l'inutile complicazione di quella procedura aveva fatto optare per la semplice adesione del capo d'istituto alla proposta univoca dell'ordinario, producendo uno squilibrio a favore dell'autorità ecclesiastica che ora il nuovo stato giuridico viene a correggere. Quanto al nominativo, perciò, il potere della Chiesa si limita alla sola possibilità di scegliere fra quelli contenuti nell'elenco, mentre dobbiamo registrare positivamente un recupero di potere decisionale da parte dello Stato: ne risulta, su questo specifico punto, un'intesa molto più equilibrata.

---

<sup>5</sup> CM 23-9-1930, n. 117.

Decisamente maggiore è la rilevanza del fattore *sede* all'interno di questa intesa, dal momento che è proprio su questo aspetto che l'autorità ecclesiastica si sostituisce all'insegnante nell'esercizio del suo diritto di scelta. Da parte sua lo Stato non ha criteri da far valere e si limita a sottoporre alla scelta – degli insegnanti o, in questo caso, dell'ordinario diocesano – una serie di sedi scolastiche che ha individuato come disponibili per l'assegnazione. Tra queste sedi, e solo tra quelle che lo Stato ha individuato come disponibili secondo i propri criteri, la Chiesa può operare le sue scelte discrezionali, esercitando un potere notevole ma ancora una volta non assoluto. I limiti posti dallo Stato non sono evidenti in prima applicazione, ma lo diventeranno col tempo quando si tratterà di gestire la mobilità ordinaria.

Uno dei primi nodi da sciogliere su questo terreno è la configurazione di ciascuna sede, poiché il problema non si pone per le scuole di grandi dimensioni (in cui è possibile individuare facilmente uno o più posti completi), ma per l'abbinamento di più scuole al fine di definire una cattedra su cui assegnare una titolarità. È in discussione se anche su questo aspetto si debba esercitare una specifica intesa, dato che la configurazione di posti e cattedre è una competenza ordinariamente esercitata in proprio dall'amministrazione scolastica per lo più mediante sistemi automatici che escludono qualsiasi intervento discrezionale almeno in prima istanza. A mio parere deve invece essere ricercata un'intesa anche su questo aspetto solo apparentemente marginale, poiché in caso contrario la libertà dell'ordinario diocesano sarebbe condizionata da fattori che, per quanto involontari, possono costringere a soluzioni non sempre ottimali. Sollevo qui il problema solo per completezza e precisione, perché i casi effettivi in cui potrebbe esserci un interesse del genere mi sembrano essere piuttosto rari, ma l'analisi teorica che sto conducendo impone di tenere conto anche di situazioni limite. Ed è ovvio che l'atteggiamento con cui l'autorità ecclesiastica dovrà intervenire nei casi futuri di sistemazioni d'ufficio dovute a contrazioni orarie in alcune sedi dovrà essere di generale secondamento delle esigenze di ordine amministrativo, non potendosi immaginare di rivoluzionare ogni volta l'assetto dell'intera diocesi per far quadrare l'assegnazione delle cattedre. Tuttavia, occorre riservare margini di intervento all'autorità ecclesiastica nella costituzione dei posti da assegnare sul territorio.

### 1.5. L'orario

Con queste osservazioni siamo di fatto passati a considerare il terzo aspetto dell'intesa sulla nomina, l'*orario*, che è forse quello più delicato e complesso. Anche in questo campo, infatti, si è esercitata finora una netta prevalenza decisionale della parte ecclesiastica, che ha scelto come ripartire le ore sul territorio secondo criteri che talvolta erano in contrasto con quelli abitualmente seguiti dall'amministrazione scolastica (p.es. attraverso la frammentazione delle ore tra più docenti anche quando era possibile tentare di costituire posti a tempo pieno)<sup>6</sup>.

Ancora una volta dobbiamo riconoscere che il nuovo stato giuridico impone una revisione della prassi finora seguita nella direzione di un'intesa che vede prevalere le regole dell'amministrazione statale. È infatti indiscutibile che i posti di ruolo debbano essere costituiti tutti a tempo pieno (fatto sempre salvo il diritto degli Idr di optare per il part time). E uno dei motivi per cui l'organico di ruolo è stato fissato al 70% deriva proprio dall'esigenza di conservare un margine abbastanza cospicuo di posti da poter costruire e gestire con maggiore flessibilità.

L'intesa che dovrà raggiungersi su questo punto è dunque subordinata alle ferree regole dell'amministrazione, che imporrà all'ordinario diocesano di accettare sul 70% solo posti a tempo pieno, ferma restando la libertà che gli deve essere ancora riconosciuta di contribuire a costituire sul territorio le cosiddette cattedre orario esterne. Sul 30% riservato ai non di ruolo, invece, mi sembra possibile continuare a muoversi con la discrezionalità del passato, anche se qualcuno ritiene che si debbano applicare gli stessi criteri sulla totalità dei posti disponibili e non solo sul 70%.

---

<sup>6</sup> Come era richiesto dal CCNL 4-8-1995, art. 47, c. 7, dalla CT 20-9-1995, n. 302 e dalla CM 26-4-1996, n. 158.

In proposito pone qualche problema la clausola contemplata dalla legge 186/03, art. 3, c. 10: «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 dirigenti scolastici, su indicazione del dirigente regionale, d'intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio». Va chiarito infatti che cosa si debba intendere per «indicazione del dirigente regionale», posto che tale indicazione potrebbe arrivare fino a determinare anche la composizione dei posti sul 30% o potrebbe limitarsi a individuare i posti residuali dopo aver sistemato il 70% di ruolo.

A mio parere è questa seconda interpretazione che dovrebbe prevalere, altrimenti si tradirebbe la motivazione che ha indotto il legislatore a distinguere nettamente tra le due quote percentuali: mantenere una visibile differenza tra posti di ruolo e non di ruolo, innovando solo i primi e lasciando sostanzialmente immutata la condizione dei secondi, sui quali continuerà a valere il sistema precedente. Ciò non vuol dire che il 30% debba essere una sorta di zona franca su cui l'autorità ecclesiastica rimane sovrana incontrastata avendo ceduto alla gestione statale il restante 70%. Col tempo è auspicabile che cresca anche nel 30% il numero di Idr a tempo pieno, lasciando solo a casi residuali le frammentazioni orarie che ancora sono presenti in alcune diocesi, ma l'eccezione non deve trasformarsi in regola né la regola essere così rigida da non contemplare motivate eccezioni.

Come si vede, l'intesa da raggiungere sull'orario vede ancora una volta l'autorità ecclesiastica costretta entro i vincoli sorti in seguito al ruolo. Ma proprio questa ridefinizione del potere discrezionale consente di dare un maggior valore a quell'intesa che finora era spesso stata interpretata come mera adesione statale alla volontà ecclesiastica. Nello spirito collaborativo e paritario del nuovo Concordato, Stato e Chiesa trovano grazie al ruolo degli Idr un'occasione in più di incontrarsi lealmente su un piano di reciproco condizionamento, che mi sembra esprimere nei fatti la realtà di una coesistenza funzionale ad interessi comuni.

## **2. L'organico**

Il secondo tema su cui sembra opportuno misurarsi sul piano teorico è quello dell'organico, questione di rilevanza sicuramente più tecnica ma non meno importante per la concreta attuazione del sistema immaginato dalla legge 186/03.

### *2.1. Che cos' una dotazione organica*

In primo luogo dobbiamo intenderci sui termini: «La dotazione organica del personale docente consiste nel numero di posti assegnati ad una istituzione scolastica per realizzare i fini che le sono propri»<sup>7</sup>. Ad ogni singola scuola sono dunque assegnati dei posti, che dovranno essere coperti da altrettanti insegnanti, ma non è detto che ad ogni posto corrisponda un docente di ruolo, perché da un lato occorre avere l'autorizzazione della pubblica amministrazione ad assumere personale di ruolo su quei posti e, dall'altro, occorre distinguere tra posti in organico di diritto e in organico di fatto. Nel primo caso l'autorizzazione dipende dal fatto che occorre valutare se sussistano le condizioni per assumere una persona che rimarrà alle dipendenze dell'amministrazione scolastica per almeno trent'anni; e dunque le autorizzazioni sono sempre calcolate al ribasso, anche se ci si aggira di solito su percentuali superiori al 90% dei posti effettivamente disponibili. Nel secondo caso l'organico di diritto è calcolato preventivamente per assegnare il personale ad una scuola nei tempi ordinariamente previsti, mentre l'organico di fatto tiene conto di variazioni sopraggiunte oltre tali termini (generalmente in aumento, ma talvolta anche in diminuzione) e che non possono essere considerate strutturali: sull'organico di diritto viene assegnato il personale di ruolo, sull'organico di fatto no.

Tutta questa situazione fa sì che una certa quota di precariato sia ineliminabile dal sistema scolastico, che per funzionare ha bisogno di coprire *tutti* i posti anche se il personale di ruolo è sistematicamente inferiore al numero dei posti reali. Per eliminare o ridurre il precariato occorrerebbe

---

<sup>7</sup> D. CRISTANINI, "Organico docenti", in S. AURIEMMA (a cura di), *Repertorio 2004. Dizionario normativo annuale della scuola*, Tecnodid, Napoli 2004, p. 506.

arrotondare per eccesso l'organico di ogni scuola, sulla base delle percentuali prevedibili di sostituzioni necessarie e, ovviamente, accollarsi l'onere di un tale incremento di spesa. In passato ci si è provato, ma le difficoltà finanziarie in cui ci dibattiamo da anni impediscono di percorrere questa strada.

I conti vengono fatti ogni anno per adeguare costantemente la dotazione organica alle necessità della scuola: in caso di calo demografico si bloccano le nuove assunzioni fino a riassorbire le eccedenze, in caso di crescita si dispone l'ingresso di nuovi docenti. In ogni caso, si parla sempre di posti e non di persone. La condizione di docente a tempo indeterminato (di ruolo) deriva principalmente dal fatto di trovarsi in posizione utile nella graduatoria di un concorso per andare ad occupare uno dei posti individuati come appartenenti all'organico.

## 2.2. Un organico al 70%

Questo modo di considerare il fenomeno rischia di creare qualche problema nel caso degli Idr, poiché ci troviamo di fronte a una determinazione insolita dell'organico. L'art. 2 della legge 186/03 prevede infatti che «la consistenza della dotazione organica degli insegnanti di religione cattolica [sia] determinata nella misura del 70 per cento dei posti d'insegnamento complessivamente funzionanti». Alla lettera ciò vuol dire che sul 100% dei posti funzionanti solo una parte (il 70%) va a costituire l'organico; il restante 30% non è in organico, anche se è costituito senz'altro da posti funzionanti.

È stata questa la volontà del legislatore, nella quale si può anche pensare di leggere una riserva sull'opportunità di allargare l'organico alla totalità dei posti, proprio per la preoccupazione di dover assumere docenti che sul lungo periodo potrebbero non trovare il posto corrispondente alla propria condizione giuridica. Non dimentichiamo che durante l'iter parlamentare uno dei motivi invocati per la riduzione dell'organico al 70% era la facoltatività dell'Irc, e con questa perversa preoccupazione politico-istituzionale andava a coincidere anche l'esigenza rappresentata dall'autorità ecclesiastica di poter disporre con maggiore libertà di una certa quota di personale. La soluzione più corretta e praticabile sarebbe stata forse fissare l'organico sul 100% dei posti e poi autorizzare le assunzioni sul solo 70%, ma ormai la legge è fatta e non è facile tornare indietro. Tuttavia si può cercare di limitare i danni che una soluzione del genere può produrre.

Se infatti si determina la dotazione organica sul solo 70% dei posti (cioè delle sedi scolastiche) funzionanti, resta da chiedersi quale sia la sorte del restante 30% che non può diventare un semplice avanzo ma deve essere garantito nella sua condizione di strutturale presenza. Ragionando di posti e non di persone, si arriverebbe ad avere scuole di serie A e scuole di serie B, scuole con l'Idr di ruolo e scuole con l'Idr non di ruolo, creando una differenziazione assolutamente ingiustificata di dimensioni ben diverse da quelle derivanti dall'organico degli altri insegnanti, che ha margini di variazione molto minori e quasi impercettibili rispetto alle quote qui indicate. Inoltre, viste le considerazioni appena svolte sull'intesa in relazione alla sede di servizio, sembra abbastanza singolare che nell'individuazione delle sedi appartenenti alla dotazione organica intervenga una autorità esterna, producendo effetti talora indesiderati. Non esiste infatti alcun motivo per cui debbano essere individuati prima i posti del 70% e solo dopo quelli del 30%, ma l'autorità ecclesiastica ha tutto il diritto di assegnare posti apparentemente solidi (cattedre intere in sedi importanti) a Idr non di ruolo e riservare spezzoni su più scuole per costituire cattedre orario esterne per Idr di ruolo. Ci potremmo trovare, insomma, di fronte a capoluoghi con scuole del tutto prive di Idr di ruolo e piccoli centri con scuole dotate invece di posti in organico. Peraltro, se il numero di posti in organico serve anche per calcolare la dotazione finanziaria del fondo dell'istituzione scolastica, la casuale presenza dell'Idr di ruolo farebbe crescere il fondo di una scuola e non quello di un'altra. Già solo da questo punto di vista, se fosse confermata questa interpretazione, dovrebbe essere interesse di tutti i sindacati (anche i più ostili all'Irc) pretendere che *tutti* i posti di Irc siano comunque conteggiati in organico di diritto per aumentare le risorse economiche di tutto il personale della scuola.

### 2.3. Dalla parte al tutto

Nella nota ministeriale n. 65 del 22-7-2004, con cui si era data una prima comunicazione circa l'entità dei posti disponibili per le assunzioni, si parlava di un organico «da consolidare», corrispondente «al 70% dei posti complessivamente istituiti». Il fatto che si considerino «istituiti» tutti i posti esistenti e che su questi sia poi calcolato il 70% dei posti disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato condurrebbe a spostare l'attenzione dalla parte al tutto, ma nella stessa nota si prevede anche una «scelta delle istituzioni scolastiche da individuare come sedi di organico di diritto» ed una «quantificazione delle disponibilità da assegnare a ciascuna delle citate sedi».

Una simile descrizione del percorso mi sembra piuttosto avventata, dal momento che in primo luogo tende ad escludere – almeno a prima vista – l'autorità ecclesiastica dall'intesa sulla determinazione di fattori che dovrebbero legittimamente spettarle ai sensi delle disposizioni concordatarie e, in secondo luogo, verrebbe a distinguere sedi destinate ad assunzione in ruolo da sedi destinate a rimanere senza titolari, producendo gli inconvenienti appena descritti.

Entrambe le prospettive sono da evitare. A mio parere, il fatto stesso che la legge 186/03 abbia previsto di fissare l'organico in termini percentuali sulla totalità dei posti funzionanti conduce a ritenere che proprio questo insieme di posti sia il fattore originario e generatore di tutta la procedura, cioè il punto di partenza di ogni conteggio. A prescindere da tutte le considerazioni che abbiamo finora svolto e che si riferiscono alla prima applicazione, se allarghiamo la prospettiva ai prossimi anni, quando si dovrà cominciare a gestire la nuova mobilità degli Idr di ruolo, sarebbe paradossale che si possa ottenere il trasferimento solo sulle sedi a suo tempo inserite (per ragioni contingenti) in organico; d'altra parte, sarebbe altrettanto inaccettabile che le sedi del 30% rimangano disponibili per i trasferimenti del personale di ruolo senza offrire alcuna garanzia agli insegnanti che le occupano e che possono essere non di ruolo per loro specifica scelta. Non è questo il luogo per anticipare considerazioni relative alla mobilità, che dovranno essere oggetto di attente riflessioni successive, ma immagino che l'autorità ecclesiastica non possa essere lasciata fuori da questa dimensione, sempre in nome dell'intesa sulla nomina che non può esaurirsi alla sola prima nomina.

### 2.4. Organico sulle sedi o sulle persone

Per tutti questi motivi, mi sembra di dover individuare i nodi dell'organico nella dotazione al 70% e nella sua determinazione sulle sedi.

In relazione al primo aspetto ho proposto di considerare sempre il 100% dei posti funzionanti, non perché la lettera della legge lo dica espressamente ma perché lo prevede il suo spirito (la *mens*, direbbero i giuristi), per evitare disparità di trattamento fra sedi scolastiche e per salvaguardare prerogative concordatarie dell'autorità ecclesiastica.

Quanto alla determinazione dell'organico sulle sedi, la cosa non crea problemi in organici corrispondenti alla totalità dei posti, ma nel caso dell'Irc sorgono le difficoltà sopra indicate e dunque mi sentirei di suggerire che il ruolo non sia un dato che la sede trasferisce sul docente ma una caratteristica che il docente trasferisce flessibilmente sulla sede. Il fatto stesso che non ci sia una graduatoria ma un elenco per assegnare i docenti alle sedi mediante l'intervento determinante dell'ordinario diocesano dovrebbe far valutare attentamente le peculiarità del settore e far scegliere una soluzione diversa da quella ordinaria, perché l'intervento dell'autorità ecclesiastica è sulle persone e non sulle sedi. L'originalità di questa soluzione non deve però indebolire il radicamento dell'Idr sulla sua sede, come se questi appartenesse ad una sorta di dotazione organica diocesana e fosse facilmente trasferibile *ad nutum episcopi*. L'assunzione in ruolo dell'Idr implica comunque una titolarità a tempo indeterminato sulla sede che gli viene assegnata e che non può essere variata se non su richiesta dell'interessato.

D'altra parte, definire il ruolo a partire dall'insegnante e non dalla sede consente di risolvere anche altri problemi. In primo luogo si supera di fatto la difficoltà dell'organico al 70%, perché le sedi non sarebbero istituzionalmente diverse ma sarebbe diverso solo il soggetto che le occupa. In

secondo luogo si risolve il problema dell'attuazione dell'art. 3, comma 10, della legge 186/03 relativo al ruolo del direttore regionale sul 30% dei posti: se l'intervento è sulle persone, non c'è il rischio che si vogliano fissare a tempo pieno anche i posti non di ruolo e dunque si garantisce maggiormente la libertà dell'ordinario diocesano di proporre una configurazione dei posti del 30% a orario ridotto. Infine, anche se la determinazione dell'organico viene riveduta ogni anno per tutte le discipline, l'operazione sarebbe semplificata se si dovesse limitare a verificare la permanenza degli Idr sulla loro sede piuttosto che ridefinire ogni volta tutte le sedi a causa della mobilità di qualcuno, annullando nei fatti la stabilità di un organico che sarebbe tale solo teoricamente ma che invece verrebbe sottoposto a modifiche, in teoria anche sostanziali, ogni anno, con l'obbligo di raggiungere ogni volta nuove intese tra autorità scolastica ed ecclesiastica.

Taranto, 28 febbraio 2005

*Sergio Cicutelli*