

# Gli insegnanti di religione cattolica precari: quale epilogo dopo la sentenza della Corte di Giustizia?

Commento alla sentenza T.Napoli 2383 del 25.5. 2022

Stefania Scarponi

*Premessa* - La recentissima sentenza del T. Napoli 2383/2022 segue la pronuncia della Corte di Giustizia del 13.1.2022 C- 282/19<sup>1</sup>, emessa a seguito del rinvio pregiudiziale proposto dallo stesso T. Napoli sulla questione del precariato degli insegnanti di religione cattolica presso istituti di istruzione pubblica, che pur allacciandosi alla più generale questione del precariato scolastico, presenta specificità derivanti dal regime giuridico stabilito dalla legislazione in merito.

Va ricordato il contesto nel quale si inserisce la vicenda che ha condotto al rinvio alla Corte di Giustizia: mentre in precedenza l'incarico agli insegnanti di religione cattolica era affidato annualmente, dopo la riforma derivante dalla legge 183/2003, sono stati istituiti due ruoli regionali per gli insegnanti di religione "specialisti" articolati su base territoriale corrispondenti alle diocesi, introducendo così per la prima volta la figura dell'insegnante di religione a tempo indeterminato, la cui consistenza organica è fissata nel 70% dei posti complessivamente funzionanti. Ne deriva la sussistenza di una quota del 30% di insegnanti non di ruolo assunti con contratto a tempo determinato che, pertanto, rimangono nella situazione di precarietà che ha contraddistinto gli insegnanti di religione fino alla riforma del 2003, con la conseguenza che non opera nei loro confronti né la tutela sul piano economico, né le misure di mobilità professionale, previste nei confronti degli insegnanti di religione di

---

<sup>1</sup>Si rinvia ai commenti a E.Tarquini, *Gli insegnanti di religione precari davanti alla Corte di Giustizia: di una costante ricapitolazione*, in [www.lavorodirittieuropa.it](http://www.lavorodirittieuropa.it), n.4 aprile 2022; A.Licastro, *Il rapporto di lavoro degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche italiane davanti alla Corte di Giustizia*, in [www.statochiese.it](http://www.statochiese.it) n.4/2022; V.De Michele, *La sentenza della Corte di Giustizia sugli insegnanti di religione cattolica precari*, in [www.europeanrights.it](http://www.europeanrights.it) 2022.

ruolo onde salvaguardarne la stabilità, e il cui contratto di lavoro a tempo determinato si è prolungato nel tempo mediante affidamento di incarichi annuali.

La Corte di Giustizia si è espressa sui profili di possibile contrasto con la disciplina di fonte euro-unitaria sollevata dal rinvio pregiudiziale che chiedeva di valutare la compatibilità, per un verso, con le disposizioni della D.1999/70 che recepisce l'Accordo - quadro Ces-Unice- Ceep sul contratto di lavoro a tempo determinato, in particolare con le clausole n. 4 e n.5, e, per altro verso, con il divieto di discriminazione per motivi legati alla religione sancito dall'art.21 della Carta dei diritti fondamentali e dalla D.2003/78 Ce.

La Corte di Giustizia ha affrontato, tra l'altro, due aspetti specifici dello stato giuridico degli insegnanti di religione, derivanti dall'Intesa tra Repubblica Italiana e Santa Sede, consistenti nel certificato di idoneità all'insegnamento da parte dell'Ordinario diocesano che può sempre essere revocato, e un particolare margine di elasticità necessaria per conciliare le esigenze di stabilità dell'impiego per i posti di ruolo con quelle di adeguamento alle effettive richieste delle famiglie e degli studenti dell'insegnamento facoltativo della religione, che possono oscillare anno per anno.

Un altro aspetto che rende peculiare la situazione degli insegnanti di religione precari riguarda la diversa situazione rispetto agli insegnanti precari di altre materie. Solo questi ultimi, infatti, sono destinatari delle misure adottate per eliminare il precariato scolastico quali quelle di immissione in ruolo previsto dall'art.399 D.Lgs. 297/1994 e il più recente piano straordinario di cui alla l.n.107/2015 per consentire la regolarizzazione del precariato scolastico, dal momento che non sono applicabili i requisiti ivi richiesti (il c.d. doppio ingresso richiamato dal T.Napoli 2022, p.26). Nei confronti degli insegnanti di religione era previsto che si tenessero concorsi triennali su base regionale, secondo l'art. 3, secondo comma, L. 186, concorsi che, viceversa,

non sono stati banditi - salvo il primo nel 2004 -creando in tal modo una sacca di precarietà. Situazione, quest'ultima, stigmatizzata dalla giurisprudenza nazionale come grave inadempimento (da ultimo Cass. Sez. Lav. N. 19044/2022, p. 8). In merito, va ricordato che il ministero della PI è stato autorizzato con D.P.C.M.20.7.21 ad avviare due procedure concorsuali per la scuola primaria e secondaria per gli anni 22, 23 e 24 per la copertura di complessiva 5116 posti,

### *1- La sentenza della Corte di Giustizia e il rinvio al giudice nazionale*

In merito alla discriminazione per motivi legati alla religione, la Corte di Giustizia, richiamando l'orientamento consolidato che implica l'accezione di religione in senso ampio, che coinvolge sia il foro interno che il foro esterno, ha escluso che in questo caso possa ricorrere tale fattispecie in quanto <<è il sistema giuridico relativo agli incarichi annuali e non la religione che preclude l'accesso al beneficio del piano straordinario>>(sentenzaCgue p.64) dato che non consente l'immissione nelle graduatorie utili a tal fine. Né si potrebbe configurare una discriminazione indiretta, che peraltro la sentenza ritiene non sia stata sollevata, dal momento che non viene in gioco un trattamento neutro, quanto piuttosto una differenza di trattamento. Sotto il profilo rimediabile,le conclusioni della sentenza determinano la conseguenza di escludere l'applicazione diretta dell'art.21 che condurrebbe alla disapplicazione della norma nazionale in contrasto. La questione esula pertanto dal campo di applicazione del principio di non discriminazione per motivi religiosi, mentre rientra a pieno titolo nell'ambito della tematica riguardante le forme di precariato dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, ed in modo specifico in quelle del precariato scolastico. Di conseguenza, il giudizio della Corte di Giustizia sulla normativa nazionale è condotto alla luce dell'Accordo – quadro recepito dalla D.99/70, in particolare della clausola n. 5 che prevede il contrasto alla reiterazione abusiva dei contratti di lavoro a tempo determinato, salvo che ricorrano ragioni

obiettive. In proposito, la Corte ha escluso che possa essere considerata a stregua di “ragione obiettiva” la concessione annuale dell’autorizzazione da parte del Ordinario Diocesano, in quanto, per un verso, essa verrebbe in realtà concessa una sola volta ed eventualmente revocata, e per altro verso, come si è ricordato, si tratta di un requisito che riguarda anche gli insegnanti di religione a tempo indeterminato (sentenza Cgue p.100, e115 ). L’altro aspetto correlato alla sussistenza di “ragioni obiettive”, ovvero quello derivante dalla facoltatività dell’insegnamento, è stato invece considerato tale da giustificare in linea di principio una certa flessibilità, pur dovendosi verificare in concreto se la reiterazione dei contratti non risponda invece ad esigenze durature e permanenti, realizzando così un contrasto con i precetti dell’Accordo – quadro, clausola n.5 ( sentenza Cgue 103-110), compito che spetta al giudice del rinvio.

Di conseguenza, come posto in luce dal T.Napoli 2022, il nodo centrale riguarda la questione di quale sia il rimedio adeguato e la sanzione sufficientemente dissuasiva a tutelare gli insegnanti reiteratamente assunti a tempo determinato che, essendo privi dei requisiti per l’applicazione nei loro confronti di misure quali quelle previste a favore degli insegnanti, pure precari, ma docenti di altre materie, mediante la l.n.107/2015, non hanno potuto avvalersi delle procedure poste in atto per favorire la stabilizzazione.

*2 –La questione dell’effettività nella oscillazione dell’orientamento della Corte di Giustizia.*

Il ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato nei confronti degli insegnanti di religione solleva pertanto la questione dell’effettività, principio da salvaguardare in chiave di ordinamento *multi-level*, e dunque la ricerca di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. In proposito, come è noto, uno dei nodi controversi riguarda il rimedio consistente nella conversione del contratto in uno a tempo determinato, ai

sensi dell'art. 5 D.Lgs. 368/03 (e in seguito D.Lgs. n. 81/2015), trattandosi in questo caso di rapporti di lavoro di pubblico impiego soggetti all'applicazione dell'art.36, c.5 d.lgs. n.165/01 che espressamente esclude tale meccanismo. Come ricorda il T.Napoli 2022 ( p. n. 8) l'orientamento della Cassazione, per il settore scuola, impedisce l'applicazione delle discipline interne ostative al ricorso abusivo alla reiterazione dei contratti a tempo determinato ( Cass.n.10127/12, Cass 22552, e 22558 del 2016) e ha condotto a un dialogo costante tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia<sup>2</sup>. Quest'ultima come è noto al fine di salvaguardare il principio di effettività del diritto euro – unitario, ha ribadito con una successione di sentenze negli anni recenti, in particolare con riferimento al personale precario della scuola, a partire dalla sentenza *Mascolo*, l'importanza di rimedi e sanzioni efficaci, energiche e dissuasive per contrastare l'abuso nel ricorso a contratti a tempo determinato<sup>3</sup>. Pur ritenendo che il margine di discrezionalità lasciato agli Stati dalla clausola n. 5 dell'Accordo quadro ammetta altre misure e non solo la conversione del contratto in uno a tempo indeterminato, in alcuni casi<sup>4</sup> la Corte arriva a suggerire al giudice nazionale l'applicazione del rimedio della conversione del contratto in uno a tempo determinato. Il favor verso l'adozione di questo tipo di rimedio si manifesta particolarmente incisivo nella pronuncia in cui impone di verificare se il divieto di conversione previsto da una legge ellenica adottata in pendenza del termine di recepimento della Direttiva 99/70 possa essere disapplicato, pur nell'ambito dell'interpretazione conforme<sup>5</sup>. Il principio è stato ribadito anche nei confronti degli insegnanti di religione da parte della recente sentenza del 13.1.2022 la quale afferma che (p.119) «la presenza nell'ordinamento del rimedio consistente nella conversione automatica del contratto in uno a tempo indeterminato

---

<sup>2</sup> In tema si rinvia per un'ampia trattazione a M. Aimò, *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, 2017

<sup>3</sup> Da ultimo C. Alessi, *Il divieto di discriminazione dei lavoratori a termine: il dialogo recente tra Corte di Giustizia e Corti nazionali*, in *Studi in onore di Massimo Roccella*, 2021, 379

<sup>4</sup> Principio ribadito di recente nella sentenza Cgue 3 giugno 2021 C – 726/18, Istituto Madrileno De Investigation,

<sup>5</sup> Cgue 11.2. 2021 C- 560/18

dopo il decorso di un certo periodo di tempo potrebbe costituire una misura preventiva dell'abuso ai sensi dell'art.5 Direttiva 199/70>>.

Al riguardo si era profilata la tesi per cui secondo la giurisprudenza comunitaria sarebbe preferibile il risarcimento del danno in forma specifica, ovvero la conversione del contratto in uno a tempo indeterminato, in luogo di quella risarcitoria -monetaria, da considerare comunque quali misure alternative. La sentenza Cgue *Sciotto* ( C-331/2017) richiamata dal T.Napoli del 2022 ( p.14), pur relativa al diverso settore delle Fondazioni Liriche, aveva infatti ritenuto contrastante con la clausola 5 dell'Accordo – Quadro l'esclusione della applicazione delle norme di diritto comune intese a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato, <<qualora non esista alcuna altra misura effettiva nell'ordinamento interno che sanzioni gli abusi constatati in tale settore>>. In senso contrario, tuttavia, la sentenza della Corte costituzionale (C. Cost. n.248/2018), di poco successiva ha ribadito la regola secondo la quale non può che confermarsi l'impossibilità per tutto il settore pubblico di conversione del rapporto.

Non è consentito in questa sede approfondire l'argomento, è sufficiente ricordare che tale contrasto nell'orientamento delle Alte Corti costituisce una delle ragioni che aveva indotto il T.Napoli al rinvio pregiudiziale avanti la Corte di Giustizia che, nella recente sentenza del 2022, evita tuttavia di prendere apertamente posizione. Se infatti, come si è sopra ricordato, la Corte di Giustizia considera la conversione del contratto a stregua di misura adeguata al contrasto del ricorso abusivo alla reiterazione dei contratti a tempo determinato, dall'altro si limita a ribadire la mancanza di effetto diretto dell'art.5 Direttiva n.70 non potendo, pertanto, nè essere invocato da un singolo né dar luogo alla disapplicazione della normativa interna contrastante da parte del giudice nazionale (sentenza Cgue p. 120), e, pur sollecitando il

giudice nazionale ad applicare il criterio dell'interpretazione conforme ( sentenza Cgue p.123) precisa altresì che i limiti generali dell'ordinamento non permettono di arrivare a sostenere una interpretazione *contra legem* delle norme nazionali.

Un secondo punto di allontanamento dalla sentenza *Sciottoda* parte della sentenza della Cgue 2022, di cui il T.Napoli 2022 deve prendere atto ( p.22), riguarda l' abbandono dell'argomentazione che riteneva sussistente un trattamento differenziato rispetto al lavoratore a tempo pieno comparabile, in violazione della clausola n.4 dell'Accordo – Quadro, affermando (p.74) che la comparazione riguarda piuttosto il diverso trattamento riservato a categorie differenti di lavoratori a tempo determinato – ovvero gli insegnanti ammessi ad avvalersi del piano straordinario di assunzione rispetto ai docenti di religione invece esclusi – ed è pertanto estraneo alla materia oggetto dell' Accordo.

### 3. Il rimedio risarcitorio

La sentenza del T.Napoli 2022 affronta quindi ( p.27 e ss) in modo ampio la questione della misura risarcitoria da applicare quale sanzione per il ricorso abusivo alla reiterazione dei contratti di lavoro a tempo determinato, prendendo in esame in modo critico la configurazione del risarcimento del danno in base alla nozione di “danno comunitario”elaborata dalla Cassazione, sentenza delle S.U. n. 5072/2016, ovvero come danno *in re ipsa* che consegue automaticamente alla violazione di norme imperative e prescinde dalla prova della sua concreta sussistenza, << colmando quel deficit di tutela la cui mancanza esporrebbe la norma interna (art. 36, c.5, d.lgs.165/2001) ove applicabile nella sua portata testuale ad essere in violazione della clausola 5 dell'Accordo – Quadro>> ( Cass S.U. cit). Esso dovrebbe rivestire un'efficacia integralmente compensativa e deterrente, rispondendo in tal modo alle prescrizioni euro-unitarie che sollecitano la

adozione di sanzioni “equivalenti” di tutela dei lavoratori al fine di approntare una disciplina sanzionatoria comunitariamente adeguata<sup>6</sup>. Tale criterio è stato applicato nei confronti degli insegnanti di religione dalla recente sentenza della Cassazione n.19044/2022, ritenendolo idoneo al rispetto dei canoni stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria, con riferimento alla sentenza Cgue 7. 3.2018 C -494/2016Santorocche ha ritenuto legittima la soluzione che non ritiene contrasti con il diritto euro-unitario il sistema definito complessivamente dalla normativa interna per il settore pubblico, consistente, fra l’altro, nella concessione di un’indennità compresa fra le 2,5, e le 12 mensilità, secondo i parametri riconducibili al sistema indennitario ai sensi dell’art. 32, c.5, legge 4 novembre 2010 n.183 ( c.d. Collegato lavoro – ora art. 28, comma 2, d.lgs. 81/2015). In senso critico, peraltro, si è rilevato che tale sistema è associato nel settore privato alla stabilizzazione del rapporto di lavoro<sup>7</sup>.

Anche la sentenza del T.Napoli 2022 riprende tale ragionamento, sostenendo l’esigenza di parametri che tengano conto del fatto che la possibilità di ottenere la conversione del contratto di lavoro in uno a tempo indeterminato è espressamente esclusa per i pubblici dipendenti dal citato art.36, d.lgs. 165/01. Non convince infatti il ragionamento delle S.U. secondo il quale in questo caso non ricorre la fattispecie della perdita del posto di lavoro, ma quella della reiterazione abusiva dei contratti a termine, dal momento che non solo il contratto a termine potrebbe non venire rinnovato ma occorre che la determinazione del danno rivesta anche una capacità dissuasiva ovvero una portata sanzionatoria oltre la mera compensazione, pur essendo possibile al

---

<sup>6</sup> All’indennizzo si associa la responsabilità erariale e responsabilità dirigenziale nei confronti del dirigente con divieto di erogare la retribuzione di risultato ( art. 21 d.lgs. n.165/2001 e art. 36, c. 5 -quater

<sup>7</sup>V. Allocca, *Le Sezioni Unite chiariscono i criteri di liquidazione del danno risarcibile ai sensi dell’art.36, comma 5, d.lgs. 165/2001*, *Ridl* 2016, II, p.619; C.Zoli, *L’evoluzione del sistema rimediale: privato e pubblico a confronto*, in *LD* 2017, 429; Santoni, *La disciplina dei contratti di lavoro a termine negli enti lirici fra diritto comune e regole speciali*, *W.P. D.S.L.E* 416/2020, p.24.

lavoratore precario dimostrare la sussistenza di un danno più elevato secondo l'art.1223 c.c.

Data la varietà delle situazioni che riguardano lo scenario complessivo dei lavoratori precari è peraltro operazione complessa individuare parametri comuni di riferimento per ciò che riguarda l'apparato dei rimedi in chiave esclusivamente risarcitorio – monetaria, per cui la sentenza T.Napoli 2022 (p.29 – 30) imbocca la via dell'approfondimento della nozione di "equivalenza della sanzione" rispetto a quella di tipo reintegratorio.

In tal senso, il T.Napoli sottolinea il rilievo attribuito da parte della giurisprudenza della Corte di Giustizia ( sentenza *Cgue Rossato* punto 37) alla misura riferita al piano straordinario di assunzioni stabili di cui all'art.1, commi 95 ss., della l. n.107/2015 che «essendo di natura obbligatoria, e non imprevedibile ed aleatoria, assume carattere sufficientemente energico e dissuasivo, tale da costituire una misura che sanziona in modo efficace un abuso di questo tipo» (sentenza Rossato, punto 40). Di conseguenza, in sua assenza, lo Stato membro è tenuto ad introdurre «un'altra misura con carattere proporzionato effettivo e dissuasivo, in modo da garantire l'effetto utile dell'art.5 D.199/70»<sup>8</sup>.

In senso analogo, assume rilievo con particolare riferimento all'ordinamento nazionale e alla questione del precariato scolastico la sentenza della Corte Costituzionale n.187/2015, richiamata da T.Napoli 2022 (p.34), che dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che nel settore scolastico autorizzavano il rinnovo potenzialmente illimitato dei contratti a tempo determinato ( art 4,c.1 l.n. d124/1999) ha imposto(18.1) di privilegiare quale rimedio al protrarsi del precariato la indizione dei concorsi e la stabilizzazione dei docenti quale risarcimento in forma specifica, permettendo inoltre di rispettare il principio dell'immissione tramite concorso pubblico ai sensi

---

<sup>8</sup> Cgue Martinez Andres p.41, Cgue Mascolo 2014 Cgue Affatato par.42. In tema O. Razzolini, Effettività e diritto del lavoro nel dialogo fra ordinamento dell'Unione e Ordinamento interno, in LD 2017, p. 459

dell'art.97 Cost., e considerandola misura alternativa a quella del risarcimento.

#### *4. La determinazione del danno–*

Dopo tale premessa, dovendosi proporre misure alternative ma equivalenti a quelle della stabilizzazione, la sentenza del T.Napoli2022 è condivisibile sul punto in cui afferma che l'indennizzo forfettizzato applicato nel settore pubblico entro la soglia massima delle 12 mensilità non può essere considerato rispondente a tale criterio, tenuto conto che la durata del precariato può estendersi ad un periodo molto più lungo. La sentenza rinuncia tuttavia a sollevare incidente di costituzionalità, preferendo individuare in via interpretativa una soluzione atta a correggere i parametri derivanti dalla nozione di "danno comunitario",fondandosi sul presupposto che occorra valorizzare il criterio definito dalle stesse S.U. mediante rinvio all'art.8 Statuto del Lavoratori menzionato dall'art.32, c.5 L.183/2010, ed in particolare quello che riguarda il decorso del tempo. La misura dell'indennizzo non si ispira, dunque, alle regole civilistiche che imporrebbero la dimostrazione degli ulteriori danni subiti per la perdita di chances, ma solo al numero dei rinnovi dei contratti. La rilevanza dell'anzianità può essere condivisa dal momento che è coerente con quanto emerge dalla citata sentenza C.Cost. n. 187/2015 che( p. 14. 2) ha valutato positivamente il parametro della durata complessiva dei contratti a termine scelto del legislatore del 2015 per l'operatività del fondo destinato al risarcimento degli insegnanti con contratti superiori ai 36 mesi istituito in base al comma 132, art.1, l. n.107/2015.

La misura del risarcimento viene pertanto elevata dal T.Napoli2022 rispetto ai massimi fissati dalle S.U. – da 2,5 fino a 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto- optando per il superamento del limite massimo nei casi in cui l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato abbia riguardato periodi di

lunga durata, addirittura coincidenti con la vita lavorativa del docente ( T. Napoli p. 42). Vengono pertanto stabiliti aumenti di varia entità (fino a 10 mensilità per anzianità superiore a 10 anni e 14 mensilità per prestatore con anzianità superiore a 20 anni) mediante calcoli basati sul riproporzionamento matematico delle quote rispetto a quelle iniziali a seconda dell'anzianità maturata dai singoli docenti. In merito, la sentenza invoca il rispetto del principio di ragionevolezza, e di adeguato bilanciamento tra le opposte esigenze in conflitto, richiamandosi all'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in merito al licenziamento illegittimo ( in primis con la sentenza n.184/2018).

Peraltro, come è noto, la dottrina prevalente esclude che la materia della sanzione al licenziamento individuale illegittimo sia di natura "euro-unitaria"; di conseguenza sarebbe stato più convincente adottare un'argomentazione fondata sull'applicazione dei menzionati canoni derivanti dalla complessiva disciplina euro-unitaria ovvero a carattere integralmente compensativo, proporzionato e "dissuasivo" onde essere compatibili con quello sancito dalla clausola n.5 dell'Accordo – Quadro.