



Il contesto legislativo e amministrativo per l'effettiva attivazione delle attività didattiche alternative all'Irc

di **Sergio Cicatelli**

Dirigente scolastico incaricato presso il MIUR Roma

- In premessa

Per chiarire la tematica, sono necessarie due premesse, una di natura lessicale e una di natura espositiva.

1) Quando parliamo di attività alternative comprendiamo in questa denominazione due cose distinte, che sono tra di loro nel rapporto di genere e specie: in primo luogo tutte le diverse attività che si possono/devono offrire a coloro che non si avvalgono dell'Irc, ma in secondo luogo riserviamo l'etichetta di attività alternative in maniera più specifica alle attività didattiche e formative programmate dalle scuole, che costituiscono solo un caso delle precedenti e più generiche attività alternative. Il contesto dovrebbe consentire di capire di cosa si sta parlando ogni volta, ma nel prosieguo si cercherà di parlare nel primo caso di attività alternative senza alcuna precisazione e nel secondo di vere e proprie attività didattiche alternative. Inoltre, è il caso di aggiungere che le attività didattiche alternative sono spesso chiamate comunemente materia alternativa o insegnamento alternativo, ma si tratta di dizioni scorrette in quanto solo l'Irc ha uno statuto disciplinare vero e proprio, mentre ciò che viene offerto in alternativa è solo una attività, priva di programmi ministeriali, libri di testo e insegnanti con abilitazione mirata.

2) Per comprendere il contesto normativo in cui ci si muove oggi in materia di attività alternative all'Irc occorrerà premettere una sintetica ricostruzione storica per almeno due ordini di moti-

vi: da un lato, in fase di avvio del regime neoconcordatario si pensò di dar vita ad un sistema (poi abrogato) di opzionalità obbligata tra Irc e attività didattiche alternative; dall'altro, va ricordato che da quasi venti anni sul tema non intervengono nuove disposizioni, quindi occorre necessariamente rifarsi ad un quadro normativo piuttosto invecchiato.

1. La storia del problema

In primo luogo va chiarito che la questione delle attività alternative non figura nella normativa concordataria ma è affare di esclusiva competenza statale, anche se bisogna ammettere che la scelta dell'Irc pone di fatto la domanda sul destino di coloro che hanno scelto di non avvalersene.

Come è noto, il regime neoconcordatario è entrato in vigore nell'anno scolastico 1986-87 e i mesi intercorsi tra la firma dell'Intesa (dicembre 1985) e l'inizio del nuovo anno scolastico hanno visto una ricca produzione di atti legislativi e amministrativi per regolamentare un settore del tutto nuovo.

All'inizio, forse sotto l'influsso del precedente obbligo con possibilità di esonero, si volle immaginare un sistema di opzionalità obbligata in cui ai non avvalentisi erano assicurate attività alternative programmate da ciascuna scuola all'inizio dell'anno scolastico. Anche se la CM 368/85, emanata a ridosso della firma dell'Intesa, già anticipava qualcosa («... la scuola [...] assicura agli alunni che non si avvalgono dell'Irc, ogni opportuna attività culturale, con l'assistenza degli insegnanti, escluse le attività curricolari comuni a tutti gli alunni»), il modello venne formalizzato con l'ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati il 16-1-1986, che impegnava il governo «a fissare natura, indirizzi e modalità di svolgimento e di valutazione delle attività culturali e formative offerte dalla scuola, nei suoi diversi gradi, a chi intenda non avvalersi dell'Irc, *al fine di assicurare la scelta tra alternative entrambe note e definite*».

Con circolari del 3 maggio 1986, nn. 128, 129, 130 e 131, vennero perciò fornite istruzioni sull'organizzazione e i contenuti di queste attività distintamente per la scuola materna, elementare, media e superiore. La successiva CM 302/86 rafforzò il carattere di opzionalità obbligata che il sistema doveva assumere, precisando che «la frequenza delle attività integrative – in quanto nella fattispecie rivolta ad assicurare la fruizione di *un eguale tempo scuola* agli alunni che comunque non abbiano dichiarato di avvalersi dell'Irc – viene ad assumere per gli alunni stessi carattere di *obbligatorietà*».

Contro questa obbligatorietà furono promossi alcuni ricorsi che condussero all'annullamento della disposizione citata da parte del Tar del Lazio (sentenze nn. 1273 e 1274 del 17-7-1987). Poiché però il Tar riteneva legittimo anche l'allontanamento da scuola dei non avvalentisi, il Consiglio di Stato sospese l'esecuzione di quelle decisioni (ordinanze nn. 578 e 579 del 28-8-1987) e il Mpi consentì con CM 284/87 ai non avvalentisi di non frequentare le eventuali attività didattiche alternative all'Irc e «di optare per la *semplice presenza nei locali scolastici*, senza, peraltro, allontanarsene». Con sentenza n. 1066 del 17-6-1988 il Consiglio di Stato ribadiva il principio, dichiarando che «la scuola è *tenuta* ad offrire in alternativa ai non avvalenti altro insegnamento, ovvero attività culturali e formative equivalenti, che, una volta esercitata l'opzione, è *obbligatorio* frequentare».

La Corte costituzionale però smentì questa impostazione con la famosa sentenza n. 203 dell'11-4-1989, sostenendo che «la previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell'Irc, quasi corresse tra l'una e l'altro lo schema logico dell'obbligazione alternativa, quando dinanzi all'Irc si è chiamati ad esercitare un diritto di libertà costituzionale non degradabile, nella sua serietà e impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche. [...] Per quanti decidano di non avvalersene *l'alternativa è uno stato di non-obbligo*. La previsione infatti di altro insegnamento obbligatorio verrebbe a costituire condizionamento per quella interrogazione della coscienza, che deve essere conservata attenta al suo unico oggetto: l'esercizio della libertà costituzionale di religione».

In seguito a tale pronuncia della Corte, il 10-5-1989 la Camera dei Deputati approvava una risoluzione con cui impegnava il governo «ad elaborare in tempo utile ai fini del regolare inizio del nuovo anno scolastico la normativa necessaria e a sottoporla al Parlamento», considerando che «non si può determinare una condizione di discriminazione dell'ora di Irc rispetto all'orario scolastico» e che «è compito esclusivo dello Stato italiano disciplinare anche dal punto di vista organizzativo l'attività dei non avvalentisi nell'ambito della scuola».

Il Mpi emanò quindi subito le CCMM 188 e 189 del 25 e 29-5-1989 con cui si introduceva un'apposita modulistica per sottoporre ai non avvalentisi la scelta fra *tre* opzioni diverse: attività didattiche alternative, studio individuale assistito, studio o ricerca senza assistenza.

Si ebbero a questo punto nuovi ricorsi che diedero luogo alle sentenze del Tar del Lazio nn. 617 e 618 del 26-2-1990, che autorizzavano l'uscita dei non avvalentisi da scuola, sostenendo che l'Irc, «dopo che ne è stato sancito il carattere di facoltatività (e non già di alternatività), non può che collocarsi in un orario aggiuntivo, facoltativo». Ancora una volta il Consiglio di Stato, con decisione n. 671 del 18-5-1990, intervenne con una sospensione, finché non si giunse alla nuova pronuncia della Corte costituzionale volta a chiarire lo «stato di non-obbligo» precedentemente enunciato.

Con sentenza n. 13 dell'11-1-1991 la Corte stabilì che «lo “stato di non-obbligo” può comprendere, tra le altre possibili, anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola», confermando però contestualmente l'ordinaria collocazione oraria dell'Irc. La CM 9/91 diede immediata esecuzione alla sentenza della Corte nel corso del medesimo anno scolastico e la CM 122/91 dispose che il modello da distribuire ai non avvalentisi contenesse *quattro* opzioni, aggiungendo alle tre già presenti nelle CCMM 188-189/89 anche la quarta possibilità di uscire da scuola.

Dal 1991 ad oggi non sono più intervenute modifiche né proposte sulla questione delle alternative all'Irc, per cui è tuttora in vigore il quadro appena delineato. Nel 1990 era stato presentato un disegno di legge di iniziativa governativa sulle attività alternative, ma dopo che la Corte costituzionale ha autorizzato la libera uscita dei non avvalentisi il dibattito e le proposte sono cessati, ritenendosi probabilmente – sia da parte laica che ecclesiastica – che un regime di alternativa tra l'Irc e il nulla fosse preferibile ad una concorrenza tra due proposte didattiche più o meno equivalenti. L'attenzione verso l'argomento è diminuita, lasciando sviluppare nelle scuole prassi non sempre rispettose delle indicazioni ufficiali. Solo negli ultimi tempi le attività alternative sono tornate alla ribalta per via degli effetti prodotti dai tagli sul personale scolastico, che hanno reso più difficile il loro svolgimento. Le solite organizzazioni, che da sempre hanno promosso tutto il contenzioso, hanno ravvisato nella questione un possibile nuovo motivo di attacco indiretto all'Irc, rispolverando la disparità di trattamento tra coloro che si avvalgono dell'Irc (e che sono in qualche misura garantiti dalla presenza di un docente) e coloro che non se ne avvalgono (ai quali la scuola non è in grado di offrire un servizio di equivalente livello). Come vedremo, l'accusa di discriminazione ha trovato nuovi argomenti per rilanciare l'immagine di un Irc capace solo di ostacolare il regolare ed equo funzionamento della scuola.

2. L'incidenza effettiva delle attività alternative

Prima di procedere oltre può essere il caso di dare uno sguardo alle effettive dimensioni del problema, non perché la sua scarsa incidenza debba farcelo considerare trascurabile (in quanto si tratta di una questione di principio che prescinde dalle condizioni di fatto), ma perché si abbia consapevolezza del suo impatto sull'organizzazione e sulla scolastica. Dobbiamo allora rifarci alle statistiche prodotte ogni anno dalla Cei con il suo *Annuario Irc*. I dati più recenti risalgono all'anno scolastico 2008-09 e ci dicono che a livello nazionale, con ampie oscillazioni nei diversi ordini e gradi di scuola e nelle diverse circoscrizioni territoriali, i non avvalentisi dell'Irc ammontano al 9%. Di questi, solo nelle scuole secondarie di primo e secondo grado viene rilevata la distribuzione tra le diverse opzioni alternative. Tenendo presente che i non avvalentisi sono il 7,3% nel primo grado e il

14,7% nel secondo grado, e che la scelta stessa è operata dai genitori nel primo grado e dagli stessi studenti nel secondo grado, la distribuzione è quella riportata nella seguente tabella.

	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado
Attività didattiche e formative	24,2	4,2
Studio individuale assistito	40,7	10,5
Studio individuale non assistito	13,2	28,1
Uscita da scuola	21,9	57,2

Come è facile notare, nelle scuole superiori prevale in maniera assoluta l'uscita da scuola, mentre le attività didattiche alternative vere e proprie sono seguite da un'esigua minoranza di studenti (4,2%). Nella secondaria di primo grado la distribuzione è più equilibrata, con circa un non avvalentesi su quattro che chiede di svolgere attività didattiche alternative; se a questi sommiamo coloro che chiedono lo studio assistito, sono circa due terzi i non avvalentesi che rimangono comunque a lavorare con un insegnante. Pur non disponendo di dati sulla scuola primaria e dell'infanzia, è lecito immaginare che le percentuali di attività didattiche alternative o di studio assistito crescano ulteriormente in questi ordini di scuola.

I dati riportati sono relativi al 2008-09, ma nello scorso anno 2009-10 si sono applicate le recenti norme sull'impiego a tempo pieno del personale docente, per cui il venir meno di ore a disposizione ha inciso sicuramente sulla capacità delle scuole di assicurare le attività didattiche alternative o lo studio assistito. Non sono infatti mancate le proteste, le polemiche e il vero e proprio contenzioso giudiziario.

La situazione è stata particolarmente critica nelle secondarie di primo grado, dove tutte le cattedre sono state portate a 18 ore effettive e quindi è sparita la disponibilità di ore che prima poteva essere destinata alle attività didattiche alternative. Minore impatto si è verificato nelle scuole superiori per la quota pressoché irrilevante di tali attività, che può aver creato problemi solo a livello locale. Diversa è la situazione nelle scuole primarie e dell'infanzia, dove la presenza dell'Idr specialista libera due ore di ciascun docente di scuola primaria e un'ora e mezza nella scuola dell'infanzia. A nostro parere, questa disponibilità oraria, proprio perché derivante dall'Irc, dovrebbe essere destinata prioritariamente a coprire le attività didattiche alternative, ma le ultime circolari sugli organici (CCMM 38/09 e 37/10) hanno affermato che le economie derivanti, tra l'altro, dalla presenza dell'Idr specialista concorrerebbero «prioritariamente» ad assicurare il servizio mensa o altri ampliamenti dell'offerta formativa, come l'elevamento a 30 ore dell'orario settimanale della primaria. Di fronte all'emergenza occupazionale verificatasi, molte scuole sono quindi corse a incrementare in tal modo la propria offerta formativa trascurando di conseguenza le attività didattiche alternative, per le quali sono state predisposte soluzioni assolutamente inadeguate.

3. Il quadro normativo vigente

Il quadro normativo attualmente in vigore deve essere ricostruito con riferimento a disposizioni legislative e amministrative che risalgono a oltre venti anni fa e che si sono rivelate progressivamente superate col trascorrere del tempo. In proposito dobbiamo inoltre distinguere tra le disposizioni di carattere organizzativo e quelle di carattere culturale: nel dibattito pubblico hanno finito per prevalere le prime, lasciando alla progettazione educativa quasi nessuno spazio.

3.1. Organizzazione

In primo luogo va ricordato che la scelta delle attività alternative all'Irc deve essere tenuta rigorosamente distinta da quella di avvalersi o non avvalersi del medesimo insegnamento, come è stato stabilito dalla sentenza n. 13/91 della Corte costituzionale. Sono pertanto venute a cadere al-

cune istruzioni che in passato avevano previsto una medesima scadenza per entrambe le scelte. A norma di Concordato la scelta sull'Irc va effettuata all'atto dell'iscrizione (ordinariamente in gennaio), mentre la scelta dell'attività alternativa va compiuta all'inizio di ogni anno scolastico.

Le ultime circolari sulle iscrizioni, approfittando della scadenza differenziata che si è venuta a creare quest'anno per lo slittamento delle iscrizioni alle scuole superiori, avevano tentato di introdurre qualche novità soprattutto nel primo ciclo, ma l'esperimento non ha avuto molta fortuna. Per il primo ciclo, infatti, la CM 4/10 – probabilmente nell'intento di semplificare le procedure – aveva abbinato la scelta delle attività alternative a quella dell'Irc al momento dell'iscrizione, ma con nota della DG per gli ordinamenti del 21-1-2010, prot. n. 427, è stato rettificato che la scelta sulle attività alternative va effettuata solo all'inizio dell'anno scolastico successivo. La medesima CM 4/10 aveva inoltre ridotto a tre le opzioni per i non avvalentisi, cancellando di fatto lo studio individuale non assistito, forse nella giusta convinzione che in questa fascia di età non fosse praticabile una soluzione del genere. La modulistica allegata alla circolare aveva poi ulteriormente ridotto a due le opzioni, proponendo accanto all'uscita da scuola (pudicamente ribattezzata «non frequenza della scuola nelle ore di Irc») la generica formula di «attività didattiche individuali o di gruppo con assistenza di personale docente». La dizione poteva comprendere sia le effettive attività didattiche alternative, sia lo studio assistito, ma subito si è strillato contro la volontà di cancellare le attività didattiche alternative e quindi la già citata nota di rettifica ha dovuto precisare che le due proposte costituivano «il numero minimo di opzioni che la scuola offre agli alunni».

Nessuna novità, invece, per le scuole superiori, dove la CM 17/10 ha riproposto la tradizionale lista di quattro diverse opzioni: A) attività didattiche e formative, B) attività di studio e/o di ricerca individuali con assistenza di personale docente, C) libera attività di studio e/o di ricerca senza assistenza di personale docente, D) uscita dalla scuola. Vediamo distintamente le quattro situazioni che si possono determinare.

A) Tutti coloro che esprimono la propria preferenza per lo svolgimento di attività didattiche e formative dovrebbero anche indicare sommariamente la natura di tale eventuale attività. Sulla base delle indicazioni così raccolte il Collegio dei docenti, valutata la congruità culturale e formativa delle richieste, delibera quale o quali attività possano essere avviate nel corso dell'anno scolastico, precisandone obiettivi e contenuti didattici e fissando i criteri per la scelta degli insegnanti incaricati di tale servizio (cfr. CCMM 128-129-130-131-302/86; 316/87). A tutti coloro che non hanno visto soddisfatta la propria richiesta dovrebbe essere implicitamente consentito modificare la scelta iniziale per rivolgersi a una delle tre opzioni rimanenti; non è invece consentito modificare la scelta relativa all'Irc. Entro trenta giorni dall'inizio delle lezioni sono infine avviate le attività deliberate dal Collegio dei docenti. La CM 302/86 prevede espressamente che «qualora i contenuti delle attività medesime siano tali da renderlo utile ed opportuno, potrà procedersi all'accorpamento degli alunni oltre che per classi parallele, anche in senso verticale», accorpamento che può evidentemente verificarsi anche per lo studio individuale e che non è invece previsto per l'Irc.

B) Coloro che hanno scelto lo studio individuale assistito sono affidati, sempre entro trenta giorni dall'inizio delle lezioni, all'assistenza degli insegnanti individuati dal dirigente scolastico in ragione della loro disponibilità e competenza. Tale attività non richiede alcuna programmazione ma è frutto della libera iniziativa degli studenti interessati, di concerto con l'insegnante incaricato dell'assistenza. Detto insegnante dovrebbe essere scelto tra i docenti già in servizio e disponibili nell'istituto, ma ultimamente ciò si rivela impossibile e quindi crescono le difficoltà, dato che le disposizioni in vigore non prevedono la nomina di supplenti per l'assistenza allo studio individuale (quanto meno per l'ovvia impossibilità di stabilire, almeno nelle scuole secondarie, a quale graduatoria attingere per la supplenza).

C) Coloro che hanno scelto lo studio non assistito possono invece avviare subito la propria attività, dopo aver ricevuto dal dirigente scolastico istruzioni circa i luoghi e le modalità di svolgimento di questa attività.

D) Infine, coloro che hanno scelto l'uscita da scuola non hanno alcun obbligo di permanenza nell'edificio scolastico in coincidenza con le ore di Irc. Dal momento che queste possono essere col-

locate in qualsiasi posizione nell'orario di lezione, gli studenti interessati possono entrare a scuola più tardi se l'Irc è collocato alla prima ora di lezione, uscire prima se è collocato all'ultima ora di lezione, oppure uscire e rientrare a scuola nel caso in cui l'Irc si trovi in una delle ore intermedie di lezione. In tutti questi casi i genitori devono espressamente autorizzare per tutta la durata dell'anno scolastico (o per la durata dell'orario di lezione) l'allontanamento dalla scuola del figlio minore (anche nella scuola secondaria superiore), precisandone giorno e ora. Solo dopo avere presentato tale autorizzazione gli studenti minorenni potranno uscire da scuola.

Pere quanto riguarda ancora gli aspetti strutturali, si può aggiungere che il Dpr 122/09, art. 14, c. 7, richiede «la frequenza di almeno tre quarti dell'orario annuale *personalizzato*» per ammettere l'alunno alla valutazione finale. Poiché la scelta di uscire da scuola riduce il monte ore annuo di frequenza obbligatoria per coloro che hanno optato per tale alternativa, vengono a cadere alcune polemiche che avevano denunciato condizioni deteriori per chi sceglieva l'uscita da scuola o che avevano invece sostenuto doversi conteggiare per tutti l'Irc in quanto disciplina curricolare.

3.2. Programmazione

Solo nel caso delle attività didattiche alternative vere e proprie si deve dar corso ad una programmazione didattica dei contenuti da svolgere, che il Collegio dovrebbe effettuare sulla base delle richieste ricevute. Appare evidente che tale prassi poteva avere luogo in fase di prima applicazione, ma dopo oltre venti anni di attuazione si sono consolidate nelle scuole soluzioni che ormai vengono addirittura inserite nei Pof, vanificando nei fatti la facoltà di presentare richieste diverse. Anzi, all'atto pratico ciò ha posto di nuovo sullo stesso piano l'Irc e l'attività didattica alternativa, contro i richiami della Corte costituzionale.

Proprio per soddisfare una varietà di richieste le disposizioni originarie (tuttora vigenti) non obbligano le scuole alla programmazione di una sola attività didattica alternativa, ma è evidente la poca opportunità e la complicazione di una molteplicità di proposte che potrebbero coinvolgere anche alunni diversi di una stessa classe. Inoltre, l'impiego del personale docente (ed eventualmente la nomina di supplenti) in un contesto così frantumato è oggi più che mai uno spreco di risorse.

Nel programmare dette attività la raccomandazione principale deve essere quella contenuta nella CM 368/85 di escludere «le attività curricolari comuni a tutti gli alunni», per evitare l'ovvia disparità che si verrebbe a creare tra chi segue le ore di Irc e chi dispone di ore supplementari per lo svolgimento delle discipline obbligatorie.

Sul piano culturale più generale è poi determinante individuare i contenuti che possano essere considerati equivalenti o commisurabili a quelli dell'Irc. Naturalmente, solo un altro Ir potrebbe essere pari all'Irc, ma ciò condurrebbe ad una sorta di lottizzazione religiosa delle scuole accentuando il carattere confessionale (nel senso di appartenenza personale) di tutti questi Ir. La soluzione più coerente – a nostro parere – sarebbe quella di rimanere sul terreno religioso (per esempio, proponendo un corso di storia delle religioni), anche per dare reale attuazione alla dichiarazione con cui, nel Concordato, la Repubblica italiana riconosce il «valore della cultura religiosa». Altre soluzioni che propongono percorsi di carattere etico o sociale pongono problemi di natura epistemologica che non è ovviamente possibile affrontare in questa sede.

Il Ministero, da parte sua, «fermo restando il carattere di libera programmazione», cercò a suo tempo di circoscrivere l'ambito contenutistico delle attività didattiche alternative, suggerendo nelle CCMM 129-130-131/86 di rimanere entro i valori della vita e della convivenza civile, che nella scuola secondaria potevano fare riferimento a parti dei programmi di storia, educazione civica o filosofia. Peraltro il riferimento a tali contenuti era anche il vincolo, a norma della CM 302/86, per nominare eventuali supplenti nella scuola superiore. Inoltre, in allegato alla CM 316/87 il Ministero diffuse – a titolo solo esemplificativo – una proposta didattica relativa ai diritti umani. È noto che la prassi ha superato abbondantemente la norma. Le scuole hanno spesso dato sfogo alla loro fantasia con proposte che vanno ben oltre i limiti fissati e che si sono talvolta rafforzate negli anni, senza che vi sia mai stata un'azione di controllo da parte del Ministero.

3.3. Valutazione

Anche per le attività didattiche alternative, quantunque non si configurino come disciplina scolastica curricolare, si dà luogo a valutazione. Gli insegnanti incaricati partecipano perciò alle operazioni di valutazione, limitatamente agli alunni di loro competenza, come avviene per gli Idr. La partecipazione con voto consultivo, originariamente prevista dalla CM 11/87, era stata superata dalla CM 316/87 che parlava di uguali diritti e doveri di questi docenti rispetto agli Idr anche sul piano valutativo, ma è stata ultimamente ripristinata dal Dpr 122/09, artt. 2.5 e 4.1, creando i presupposti per un nuovo contenzioso in nome della disparità di trattamento che così si è venuta a riproporre.

Per cercare di attenuare tale disparità, la recente OM 44/10, in relazione al contributo che l'Irc e le attività alternative possono offrire al credito scolastico negli esami di stato, ha cercato di mediare dicendo che «il consiglio di classe tiene conto altresì degli elementi conoscitivi forniti preventivamente dal personale docente esterno e dagli esperti di cui si avvale la scuola, che svolgono attività o insegnamenti per l'ampliamento e il potenziamento dell'offerta formativa, ivi compresi i docenti incaricati delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica sull'interesse manifestato e sul profitto raggiunto da ciascun alunno. Sempre ai fini dell'attribuzione del credito scolastico nell'ambito della banda di oscillazione il consiglio di classe tiene conto anche dell'interesse manifestato e del profitto raggiunto dagli alunni che hanno seguito attività di studio individuale, traendone un arricchimento culturale o disciplinare specifico, certificato e valutato dalla scuola secondo modalità deliberate dalla istituzione scolastica medesima. Nel caso in cui l'alunno abbia scelto di assentarsi dalla scuola per partecipare ad iniziative formative in ambito extrascolastico, potrà far valere tali attività come crediti formativi qualora presentino i requisiti previsti dal D.M. n. 49 del 24-2-2000».

A prescindere dalla condizione dell'insegnante in sede di scrutinio, è da ritenere che la valutazione delle attività didattiche alternative – come la valutazione dell'Irc – debba comparire sui prospetti finali da affiggere all'albo della scuola con l'indicazione della specifica denominazione e debba essere riportata su una nota informativa predisposta dalla scuola e da allegare al documento di valutazione ordinario (di fatto può essere usata una scheda analoga a quella adottata per la valutazione dell'Irc). Tale nota sarà firmata dal docente incaricato dell'attività, sarà vistata dal capo d'istituto e dovrà recare il timbro della scuola (CM 11/87).

Per le attività didattiche alternative non sono specificate le modalità di valutazione, se cioè essa debba esprimersi in voti o giudizi. Anche se non vi sono motivazioni per una valutazione diversa da quella delle altre materie (non ve ne sarebbero neanche per l'Irc, ma questo è un altro discorso), in assenza di disposizioni specifiche sembra logico applicare alle attività didattiche alternative quanto ordinariamente previsto per la valutazione dell'Irc.

Lo studio individuale non dà luogo a valutazione, ma dovrà essere ugualmente prodotta dalla scuola un'attestazione dello svolgimento di questo studio, da allegare al documento di valutazione con il timbro della scuola e il visto del capo d'istituto.

4. La giurisprudenza recente

Come si è detto, dopo decenni di silenzio si sono recentemente riacciati i riflettori sulle attività alternative grazie ad alcuni ricorsi promossi dalle solite organizzazioni.

Un intervento particolarmente rilevante sia per il livello del pronunciamento, sia per la modalità insolita di richiamo, è quello contenuto nella decisione del Consiglio di Stato n. 2749 del 7 maggio scorso. Si tratta dell'annullamento della precedente sentenza n. 7076/09 del Tar del Lazio, con cui era stata contestata la partecipazione dell'Idr alla determinazione del punteggio di credito scolastico per gli esami di stato. Il Consiglio di Stato ha annullato quella sentenza, stabilendo che l'Irc, una volta scelto di avvalersene, diventa disciplina obbligatoria per l'alunno e quindi oggetto di

valutazione. Le discriminazioni lamentate per i non avvalentisi non hanno ragione di esistere, poiché lo stesso trattamento è assicurato a chi ha frequentato le attività didattiche alternative (chi invece non ha fatto nulla non può pretendere nulla).

Il Consiglio di Stato ha fatto però riferimento ad un quadro normativo precedente quello instaurato lo scorso anno dal Dpr 122/09, che riconosce all'Irc il diritto di partecipare a pieno titolo alle operazioni di valutazione mentre riserva un ruolo meramente consultivo al docente di attività didattiche alternative. In tale contesto di paritetica incidenza, il Consiglio di Stato, esaurita l'analisi di merito, si sofferma aggiuntivamente su una considerazione meramente empirica, cioè il fatto che in molte scuole sembrano mancare vere e proprie attività didattiche alternative. A parere del supremo organo di giustizia amministrativa, «la mancata attivazione dell'insegnamento alternativo può incidere sulla libertà religiosa dello studente o delle famiglie: la scelta di seguire l'ora di religione potrebbe essere pesantemente condizionata dall'assenza di alternative formative, perché tale assenza va, sia pure indirettamente ad incidere su un altro valore costituzionale, che è il diritto all'istruzione sancito dall'art. 34 Cost.».

Ciò non significa ripristinare un regime di opzionalità obbligata, poiché l'alternativa è un obbligo per la scuola e non per l'alunno. Quindi lo «stato di non-obbligo» in cui si trova il non avvalentisi rispetto all'alternativa è sotto ogni aspetto conservato. C'è solo da rilevare che col tempo si è affievolito l'impegno delle scuole nel proporre alternative efficaci. E questo potrebbe incidere sulla stessa libertà di scelta, non tanto sul piano del diritto quanto sul piano pratico, poiché l'assenza di un'alternativa credibile potrebbe indurre a rivolgersi all'Irc.

La posizione del Consiglio di Stato è stata prontamente assunta come punto di riferimento autorevole e decisivo dal Tribunale di Padova nella sentenza pronunciata lo scorso 30 luglio in relazione ad un caso particolare che sembra essere emblematico della prassi seguita da diverse scuole, non solo primarie.

Vediamo brevemente i fatti. In una scuola primaria di Padova, un'alunna non avvalentisi, i cui genitori avevano chiesto di partecipare all'attività alternativa, è stata prima costretta a rimanere in classe durante le ore di Irc e poi, in seguito alle legittime proteste dei genitori, trasferita in classi parallele partecipando in maniera casuale alle lezioni che vi si svolgevano. Il tutto è stato motivato dalla scuola con la mancanza di disponibilità economica.

A parere dei giudici padovani, «si tratta di insegnamenti facoltativi ma che devono essere offerti obbligatoriamente dalla p.a. [pubblica amministrazione] per rendere effettiva la scelta compiuta dallo studente». La scuola non può quindi decidere a sua discrezione se attivare l'attività didattica alternativa e tanto meno può farlo per motivi di natura meramente economica: «La disponibilità economica dell'amministrazione, infatti, non influisce sulla posizione giuridica soggettiva della persona, che rimane tale pur a fronte dell'inesistenza di mezzi economici». D'altra parte la mancanza di risorse è tutta da dimostrare, visto lo stanziamento disposto a favore dell'Usr Veneto nello specifico capitolo di bilancio per le spese relative all'Irc e alle attività alternative.

Accertato l'obbligo dell'alternativa, occorre verificare se il comportamento della scuola potesse essere discriminatorio per l'alunna, accusa particolarmente grave poiché la discriminazione violerebbe disposizioni di legge civili nonché lo stesso Concordato del 1984 che vieta esplicitamente qualsiasi discriminazione in conseguenza della scelta operata sull'Irc.

I giudici utilizzano in proposito la definizione di discriminazione contenuta nell'art. 43 del DLgs 286/98, che è il Testo Unico sull'immigrazione, secondo il quale «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica». Poiché l'articolo di legge si applica non solo agli stranieri ma anche ai cittadini italiani o comunque presenti sul territorio nazionale, il concetto può essere utilizzato nel caso in esame.

Sulla base di questi presupposti la conclusione è che la scuola ha adottato «un comportamento che indirettamente ha prodotto l'effetto di discriminare [l'alunna] nell'esercizio del diritto all'istruzione ed alla libertà di religione». Più in particolare risulta essere stata lesa la libertà di religione nella prima parte dell'anno, in cui l'alunna è stata costretta a rimanere in classe durante le ore di Irc, mentre sarebbe stato leso il diritto all'istruzione nella seconda parte dell'anno quando è stata collocata in altra classe senza poter fruire di un'offerta formativa pari a quella dei compagni che seguivano le lezioni di Irc. A nostro parere è senz'altro apprezzabile il riconoscimento del valore formativo dell'Irc, ma rimane per altri aspetti impropria la motivazione che identifica l'Irc come «un apporto conoscitivo di tipo confessionale, rispondente alle proprie convinzioni religiose».

Di fronte al rilevante danno subito dall'alunna la pubblica amministrazione è stata condannata al risarcimento nella misura di 1.500 euro. Ed è interessante notare che l'addebito non è stato rivolto al rappresentante della pubblica amministrazione (il dirigente scolastico), ma l'azione è stata intesa come una «colpa di apparato», tanto più grave in quanto compiuta «in violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione alle quali l'esercizio della funzione amministrativa deve ispirarsi e che si pongono come limiti esterni alla discrezionalità».

La sentenza costituisce un pericoloso precedente per tutte le scuole che hanno adottato comportamenti analoghi. Più in generale, il Ministero dovrà farsi carico del problema, come raccomandato dal Consiglio di Stato, e qualche primo segnale può essere colto nella CM 59 del 23-7-2010, in cui il Miur – in relazione all'adeguamento degli organici di diritto alla situazione di fatto – «richiama l'attenzione sulla necessità che deve essere assicurato l'insegnamento dell'ora alternativa alla religione cattolica agli alunni interessati». Ma il problema si pone anche e soprattutto in termini di copertura finanziaria.

5. Quali prospettive

È difficile dire a questo punto in quale direzione potrà evolversi il quadro normativo. Quel che è certo, però, è che un assetto fermo da circa un ventennio sembra essersi di nuovo messo in movimento. L'inerzia del legislatore e dell'amministrazione è stata scossa dagli interventi del potere giudiziario, mosso a sua volta da gruppi di pressione che hanno verosimilmente più l'obiettivo di screditare l'Irc che di promuovere una cultura dell'alternativa.

I punti sui quali intervenire, in estrema sintesi, sembrano essere tre: 1) assicurare le risorse umane e materiali che rendano concreto il diritto di frequentare attività didattiche alternative all'Irc; 2) ridefinire contenuti e modalità di svolgimento di tali attività, qualificandole in modo serio ed evitando certe estemporanee soluzioni adottate sull'onda di entusiasmi locali; 3) chiarire il rapporto tra Irc e attività didattiche alternative sul piano valutativo.

A monte di tutto questo si collocano alcuni ostacoli difficilmente rimuovibili. In primo luogo le sentenze della Corte costituzionale che hanno aperto la strada a una varietà di opzioni alternative, tra cui l'uscita da scuola. Molti si appellano alla clausola della sentenza n. 13/91, che introduceva la libera uscita «alla stregua dell'attuale organizzazione scolastica». Dopo vent'anni e dopo riforme come l'autonomia e i vari riordini, si pensa che l'organizzazione scolastica sia stata ampiamente modificata e si possa immaginare una diversa soluzione, ma a nostro parere il quadro rimane immutato per quanto riguarda l'esercizio dei diritti soggettivi e la facoltà di uscita da scuola potrà essere annullata solo da una disposizione legislativa che dia attuazione esplicita al già richiamato riconoscimento concordatario del «valore della cultura religiosa» con l'introduzione obbligatoria di corsi di contenuto religioso – confessionale o laico – per mettere tutti i cittadini in grado di confrontarsi con l'attuale società multietnica.

In secondo luogo va sciolto il nodo della valutazione anche per l'Irc. Le limitazioni che gli derivavano dal regime veteroconcordatario sono state acriticamente mantenute anche dopo il nuovo Concordato, senza cogliere di questo la reale novità. L'Irc è una disciplina teoricamente curricolare e di pari dignità rispetto alle altre ma di fatto dimezzata soprattutto per il diverso regime valutativo

che evita di dare una verifica pubblica attraverso voti ed esami ai risultati di apprendimento che esso è in grado di produrre. La condizione valutativa delle attività didattiche alternative non può risultare da una gerarchia al ribasso che parte dalle altre discipline scolastiche, passa per il gradino intermedio dell'Irc e arriva al livello di attività che non hanno alcuna dignità scolastica riconosciuta. È ovvio che il problema si pone anche all'inverso. Dato che nei fatti il confronto tra Irc e attività alternative – checché ne dica la Corte costituzionale – è inevitabile, mantenere in uno stato di debolezza le attività didattiche alternative significa trasferire la stessa debolezza all'Irc: se quelle non sono una vera disciplina scolastica ma solo una forma di intrattenimento, la medesima condizione si riverbera sull'Irc.

Infine, andrebbe recuperata la dimensione scolastica ed educativa di tutta la problematica. Le difficoltà poste dall'Irc e dalle attività alternative sono in genere di carattere economico o giuridico. Si trascura di considerare che la scuola, in cui tutte queste vicende si svolgono, non è il regno della certezza giuridica (ammesso che il diritto riesca a raggiungere tale obiettivo) né solo il terreno di calcoli costi-benefici. Quando i giudici (ma anche i politici) sono chiamati a dibattere sull'Irc prevale sempre l'oggetto religioso insegnato sulle modalità scolastiche di tale insegnamento. E quando si tratta di attività alternative, esse vengono poste sempre in relazione a quell'oggetto religioso di cui non possono inevitabilmente eguagliare il significato profondo ed esistenziale. Ma se il confronto avvenisse sul terreno scolastico, dove tutti questi contenuti sono fatti oggetto di una mediazione didattica che riesce a ricondurli al livello degli alunni, le distanze si ridurrebbero senz'altro di parecchio. Ancora una volta, la scuola (cioè l'educazione della persona) non sembra essere un fine ma solo un mezzo per raggiungere altri obiettivi.