



Matteo Gattaponi

(dottore di ricerca in Diritto Ecclesiastico e Diritto Canonico nella
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

Osservazioni a margine dell'IRC: la valutabilità dell'insegnamento di "attività alternativa" al vaglio dei giudici amministrativi *

SOMMARIO: 1. La fattispecie - 2. La valutabilità a fini concorsuali dell' IRC e della "attività alternativa", nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale - 3. "Attività alternativa" e dintorni, tra silenzi del legislatore, disciplina amministrativa e orientamenti del giudice - 4. Le conclusioni del TAR Lazio e del Consiglio di Stato sul caso di specie - 5. Alcune considerazioni finali.

1 - La fattispecie

Con il provvedimento in esame¹ il Consiglio di Stato, confermando un orientamento già emerso nel primo grado di giudizio², si esprime a favore della valutabilità del servizio di insegnamento prestato in qualità di docente di "attività alternativa alla religione cattolica", ai fini della partecipazione a concorsi riservati per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, e respinge il ricorso in appello proposto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

La controversia origina dal ricorso, presentato da un docente a tempo determinato di "linguaggio per la cinematografia e la televisione" (classe di concorso A044), avverso il decreto dell'Ufficio Scolastico Regionale (USR) del Lazio, con il quale si disponeva la definitiva esclusione dello stesso dalla sessione riservata di esami, finalizzata all'abilitazione nella classe A044, avendo il candidato prestato un servizio non valido, in quanto non corrispondente a posti di ruolo o classi di concorso.

2 – La valutabilità a fini concorsuali dell' IRC e della "attività alternativa", nella giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale

* Contributo segnalato dalla Prof. Anna Talamanca.

¹ Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2008, n. 2105.

² Cfr. TAR Lazio, sez. III bis, 7 ottobre 2002, n. 8383/02.



La procedura in "sanatoria"³, era stata indetta dal Ministero della Pubblica Istruzione (M.P.I.), con O.M. n. 153/99, successivamente modificata dall'O.M. n. 33/2000, ed infine integrata dall'O.M. n. 1/2001, con la quale venivano riaperti i termini di partecipazione alle sessioni riservate.

L'art. 2 di quest'ultima ordinanza fissava, richiamandosi per quanto non previsto, alla disciplina precedentemente stabilita⁴, i requisiti per l'ammissione dei candidati nel seguente modo:

1) prestazione di servizio di effettivo insegnamento nelle scuole e negli istituti statali di istruzione secondaria di primo e di secondo grado o nelle scuole od istituti non statali pareggiati o legalmente riconosciuti, ivi comprese le istituzioni scolastiche italiane statali o legalmente riconosciute all'estero, relativo a classi di concorso, col possesso del prescritto titolo di studio, per almeno 360 giorni, nel periodo compreso tra l'anno scolastico 1989/90 ed il 27 aprile 2000, di cui almeno 180 giorni a decorrere dall'anno scolastico 1994/1995;

2) possesso del titolo di studio valido per l'accesso alla classe di abilitazione o di concorso richiesta ai sensi del D.M. 30 gennaio 1998, n. 39 e del D.M. 10 agosto 1998, n. 354 e successive integrazioni e modificazioni.

Ai fini del computo dei 360 giorni di cui al precedente punto 1), dovevano considerarsi utili i soli periodi di effettivo insegnamento, nonché i periodi ad essi equiparati per legge o per disposizioni del C.C.N.L. di comparto, prestati durante il periodo di attività didattica ed educativa delle scuole previsto dal calendario scolastico, ivi compresa la partecipazione a scrutini ed esami, come pure l'insegnamento nelle istituzioni scolastiche italiane statali all'estero.

L'art. 2.4 della richiamata O.M. n. 153/99 espressamente prevedeva che *"I servizi prestati nell'insegnamento della religione cattolica o delle attività alternative all'insegnamento della religione cattolica non sono validi ai fini dell'ammissione alla sessione riservata in quanto né prestati su posti di ruolo né relativi a classi di concorso"*.

Rispetto a quest'ultima disposizione, la giurisprudenza amministrativa si è già più volte uniformemente pronunciata sui numerosi ricorsi proposti da IdR di vari ordini e gradi di scuole, esclusi

³ Che non costituisce certo un'eccezione nel frastagliato panorama del reclutamento del personale docente della scuola, perché preceduta e seguita da altre simili procedure, volte a favorire l'acquisizione del titolo di abilitazione, da parte di soggetti già da tempo inseriti di fatto nel mondo della scuola (come insegnanti non abilitati), e dunque presumibilmente già esperti nella professione docente.

⁴ Cfr. O.M. n. 153/99.



da sessioni abilitanti riservate, nel senso della non apprezzabilità, ai fini dell'integrazione del requisito dei 360 giorni di insegnamento, dei periodi di servizio prestati in qualità di docente di religione cattolica, trattandosi di insegnamento questo, privo di corrispondenza nella dotazione di organico dei ruoli ordinari e di collegamento con una individuata classe di concorso ⁵.

Recenti pronunce, sottolineano il fatto che non può essere computato il servizio di insegnamento della religione nella scuola statale, non esistendo rispetto ad esso, in considerazione del regime concordatario operante nella materia, una classe di abilitazione o di concorso, né uno specifico titolo di studio, ed essendo il titolo abilitante costituito dal certificato di idoneità rilasciato dall'Ordinario diocesano, e cioè da un'autorità che è estranea all'ordinamento italiano. Tale orientamento è stato confermato anche ai fini dell'inserimento nelle graduatorie permanenti, sostitutive delle precedenti procedure concorsuali, previste e regolate ai sensi dei D.M. n. 123 del 27 marzo 2000⁶ e n. 146 del 18 maggio 2000⁷. Il Consiglio di Stato ha inoltre affermato che la peculiarità dell'insegnamento della religione trova conferma nella successiva evoluzione normativa, ove si consideri che solo con la legge 18 luglio 2003, n. 186, sono state dettate apposite norme sullo stato giuridico di detti docenti, prevedendo l'istituzione di dotazioni di organico a livello regionale, ed uno speciale concorso riservato per titoli ed esami, per la prima immissione in ruolo⁸.

La stessa Corte Costituzionale⁹ ritenne, in relazione all'esclusione dalla sessione riservata di esami, prevista a suo tempo dagli artt. 2 e 11 della legge 27 dicembre 1989, n. 417 recante *Norme in materia di*

⁵ Da ultimo, cfr. Cons. St., sez. VI, 4 aprile 2007, n. 1515; idem, 27 settembre 2006, nn. 5645 a 5686; idem, 19 giugno 2006, nn. 3567 a 3573; idem, 22 giugno 2004, n. 4447; idem, 28 aprile 2004, n. 3044/02; idem, 28 settembre 2001, n. 5153 e 24 aprile 2001, nn. 4780, 4781; idem 15 ottobre 1999, n. 1405.

⁶ G.U. n. 113 del 17 maggio 2000. Il D.M. n. 123/2000 prevedeva l'inserimento nella seconda fascia delle graduatorie permanenti, di coloro che fossero in possesso dei seguenti requisiti al 25 maggio 1999: superamento delle prove di un concorso per il medesimo posto di ruolo; 360 giorni di servizio prestati nelle scuole statali nel triennio scolastico precedente.

⁷ S.O. n. 40 G.U. del 23 maggio 2000.

⁸ Cfr. Cons. St., sez. VI, 19 gennaio 2007, n. 116. Su alcune problematiche sollevate dal primo concorso per insegnanti di religione, e portate all'attenzione della Consulta, ci sia consentito fare rinvio a **M. GATTAPONI**, *Insegnanti di religione: dalla precarietà all'immissione in ruolo. Primi nodi al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006/3, 785-799.

⁹ Cfr. Corte cost., Sent. n. 343/99.



reclutamento del personale della scuola, ed indetta con O.M. n. 395/89¹⁰, che la condizione dei docenti di religione fosse diversa da quella degli altri insegnanti, in quanto la relativa prestazione lavorativa avviene sulla base di specifici profili di qualificazione professionale (determinati con l'intesa tra autorità scolastica e Conferenza episcopale italiana, cui ha dato esecuzione il D.P.R. 16 dicembre 1985 n. 751), i quali, di per sé, non costituiscono titolo di accesso ad altri insegnamenti. Sulla scorta di queste considerazioni la Consulta ha escluso l'ipotizzata discriminazione in danno degli insegnanti di religione, il cui status giuridico tutto particolare non consentiva una assimilazione agli altri docenti ai fini concorsuali¹¹.

3 - "Attività alternativa" e dintorni, tra silenzi del legislatore, disciplina amministrativa e orientamenti del giudice

Il provvedimento che si annota, si muove senza dubbio su un terreno assai accidentato, e solo parzialmente esplorato, quello dello "stato di non obbligo" nel quale versano gli studenti "non avvalentisi" dell'insegnamento della religione cattolica, terreno sul quale la Consulta è pure intervenuta¹², senza tuttavia riuscire a risolvere definitivamente ed inequivocabilmente le molteplici implicazioni, che vanno a formare una sorta di *zona grigia di corollari impliciti*¹³, fra i quali gravita anche la disciplina dell'"attività alternativa alla religione cattolica".

Si tratta di questioni sulle quali, come giustamente rileva Barberini, *la discussione e la polemica sono state sempre molto accese evidenziando anche la difficoltà oggettiva di giungere a soluzioni tali da soddisfare pienamente l'esigenza di non discriminare alcuno, ma anche di non rendere più complessi i problemi concernenti l'organizzazione*

¹⁰ La legittimità del provvedimento di esclusione da questa procedura di reclutamento, volta a facilitare la sistemazione dei docenti precari, di quegli insegnanti che avessero prestato servizio soltanto come IdR, era peraltro stata affermata già dal Consiglio di Stato, Sez. II, 29 gennaio 1992, n. 878/91 (Ricorso straordinario).

¹¹ Così M. CANONICO, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'evoluzione del diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2005, 240.

¹² Cfr. Corte cost., Sent. nn. 203/89 e 13/91, ampiamente commentate dalla dottrina ecclesiasticistica e costituzionalistica. Per numerosi contributi in merito, e puntuali riferimenti bibliografici ragionati, si fa rinvio al testo di A. GIANNI, *L'insegnamento della religione nel diritto ecclesiastico italiano*, CEDAM, Padova 1997.

¹³ Così efficacemente N. COLAIANNI, *Ora di religione: "lo stato di non obbligo"*, in *Foro italiano*, 1991, I, 372.



dell'insegnamento¹⁴. Questo precario assetto è anche dovuto, secondo Cardia, al fatto che *la società italiana non è né pluriconfessionale né completamente laicizzata. La componente cattolica è troppo forte per poter essere esclusa dalla scuola*¹⁵. Perciò chi non sceglie l'insegnamento cattolico, è solitamente non-religioso, e quindi *pone un serio problema alle strutture scolastiche per il tempo che altri dedicano all'ora di religione*¹⁶.

La regolamentazione e le modalità di fruizione dell'"attività alternativa", da parte degli studenti non avvalentisi della religione cattolica, non potevano, come ovvio, formare oggetto di disciplina concordataria¹⁷, in quanto riguardanti ambiti diversi da quelli dell'insegnamento della religione cattolica, ma allo stesso tempo non potevano lasciare insensibile, per le intuibili ripercussioni sulla scelta dell'IRC, la Chiesa cattolica¹⁸.

Nella (lunga) attesa di un auspicato intervento del legislatore ordinario, che innovasse il quadro normativo di riferimento¹⁹, è stato demandato all'ordinamento scolastico ed all'autonomia delle singole Istituzioni scolastiche, attraverso fonti secondarie ed attività programmatiche degli organi collegiali della scuola, di delineare in via amministrativa l'"attività alternativa"²⁰, senza tuttavia giungere alla definizione di una vera e propria disciplina²¹. La magistratura di merito ha diverse volte affrontato, con pronunce di segno opposto, questa delicata problematica, cui si ricollega il diritto per gli studenti che non seguono l'ora di religione, di assentarsi dalla scuola, sollevando anche

¹⁴ G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, IV ed., Giappichelli, Torino 2007, 259. Si pensi al difficile bilanciamento tra il diritto di libertà religiosa, esercitabile in ogni istante della vita e la scelta di avvalersi o non avvalersi dell'ora di religione, effettuabile, a richiesta dell'autorità scolastica su apposito modulo, all'atto dell'iscrizione, e la cui efficacia si estenderebbe a tutto l'anno scolastico. Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico, edizione compatta*, Zanichelli, Bologna 2003, 296.

¹⁵ C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II, Il Mulino, Bologna 1996, 426.

¹⁶ *Ibidem*, 426.

¹⁷ Come giustamente sostenuto da Gianni "la disciplina dell'IRC non ha voce in capitolo sull'attività dei non avvalentisi, che può essere definita, sia nei contenuti che nel metodo, solo da un atto degli organi dello Stato". Cfr. A. GIANNI, *L'istruzione religiosa nelle scuole italiane*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo 1991, 70.

¹⁸ Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 2005, 311.

¹⁹ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2000, 221.

²⁰ Cfr. a questo proposito le Circolari emanate dal M.P.I. nel 1986, e recanti indicazioni relative all'esercizio del diritto di scelta se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica, e in ordine alle attività per gli studenti che non si avvalgono delle attività educative di religione cattolica, rispettivamente per la scuola materna (Circ. n. 128/86), elementare (Circ. n. 129/86), media (Circ. n. 130/86), secondaria di secondo grado ed artistica (Circ. n. 131/86 integrata dalla Circ. n. 177/86). Tutti i documenti in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, 451 ss.

²¹ A. GIANNI, *L'istruzione religiosa*, cit., 71.



questione di legittimità costituzionale per quelle norme dell'Accordo e dell'Intesa C.E.I. - M.P.I.²², che non disciplinando con precisi contenuti gli insegnamenti alternativi, sembravano poter generare una discriminazione fra studenti "avvalentisi" e "non avvalentisi"²³. Il giudice delle leggi, ha evitato di prendere in considerazione lo specifico profilo del contenuto delle attività alternative, peraltro, come detto, regolato solo attraverso circolari ministeriali, e dunque sottratto al suo sindacato.

Assai dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza (ordinaria ed amministrativa), è stata poi la tematica relativa all'obbligo di frequenza per tali insegnamenti o attività alternative, da parte dei non avvalentisi²⁴.

La "sorte" di questi studenti, "decisa" sempre evitando l'insidioso ricorso allo strumento legislativo²⁵, dapprima per mezzo di circolari amministrative²⁶, e successivamente con pronunce del giudice amministrativo, è infine approdata alla Consulta, che con due interventi sostanzialmente conformi²⁷, anche se per una parte della dottrina discutibili²⁸, ha di fatto bloccato²⁹ l'impostazione data dal M.P.I. con le circolari degli anni 1985-1987, che si muovevano in un'ottica di opzionalità, ovvero di scelta alternativa e obbligatoria fra due attività equivalenti, stabilendo che *coloro che non si avvalgono dell'insegnamento cattolico possono scegliere liberamente se svolgere qualche attività nell'ambito scolastico o di assentarsi dalla scuola con il responsabile accordo della famiglia*³⁰, e configurando così nei loro confronti uno stato di non-obbligo,

²² Cui è stata data esecuzione con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751.

²³ Cfr. N. DANIELE, *Le questioni di costituzionalità sugli insegnamenti alternativi alla religione cattolica*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1998, 902.

²⁴ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 219.

²⁵ Un tentativo senza seguito fu fatto con un DDL presentato nel gennaio del 1991 e mai giunto al dibattito parlamentare. Cfr. A. TALAMANCA, *Il 1989: problemi tradizionali e tematiche emergenti nei rapporti tra Stato e confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989/2, 354.

²⁶ Si vedano a questo proposito oltre quelle citate in nota 20, le Circolari del M.P.I. nn. 10/86 (termine entro il quale scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica), 302/86, 284/87, 316/87, 188/89, 189/89 in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* rispettivamente 1985, 439 ss.; 1986, 542 ss.; 1987, 527 ss.; 1989, 586 ss.

²⁷ M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 1999, 188.

²⁸ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 220.

²⁹ Così A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., 312.

³⁰ Così C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino 2005, 160.



non suscettibile di condizionare dall'esterno l'esercizio di una libertà costituzionale³¹.

Le istituzioni scolastiche, come anticipato, predispongono nell'ambito dell'offerta formativa annuale (P.O.F.), in ottemperanza alle indicazioni ministeriali ed al regolamento sull'autonomia didattica e organizzativa, con deliberazione adottata dal Collegio docenti³², che tenga conto delle concrete proposte di genitori e studenti, una *modulazione*³³ nella scelta di attività alternative. Queste attività si configurano come momento *integrante della più generale funzione educativa attribuita alla competenza dei collegi dei docenti* e dunque come *prestazione di un servizio obbligatorio posto a carico dei collegi dei docenti medesimi*³⁴. Vi rientrano lo svolgimento di attività didattiche e formative, corrispondenti o meno a specifiche classi di concorso, lo studio e la ricerca individuale, assistita o non da personale docente, piuttosto che il diritto di assentarsi temporaneamente dalla scuola³⁵.

Quest'ultimo diritto, pur se oggi è pacificamente riconosciuto³⁶, non va comunque esente da censure sia sotto un profilo pedagogico ed

³¹ Questa situazione viene definita da autorevole dottrina di "facoltatività guidata", in quanto l'insegnamento è offerto indiscriminatamente a tutti, il diritto di non usufruirne è configurabile solo in presenza di motivazioni religiose, cioè della libertà di coscienza degli alunni e della responsabilità educativa dei genitori, ed infine l'attivazione in ordine all'esercizio del diritto di avvalersi o non avvalersi spetta alla scuola e non all'utente. Cfr. **G. DALLA TORRE**, *La nuova disciplina dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in **S. GHERRO** (a cura di), *Studi di diritto ecclesiastico in tema di insegnamento*, CEDAM, Padova 1987, 33.

³² Con la quale devono essere designati per la relativa direzione, insegnanti che non abbiano pieno orario cattedra. Cfr. **O. FUMAGALLI CARULLI**, *L'istruzione religiosa nella scuola pubblica: principi generali e prospettive di attuazione*, in **S. GHERRO** (a cura di), *Studi di diritto*, cit., 116.

³³ Così **G. BARBERINI**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 264.

³⁴ Cfr. Circ. n. 302/1986 su *quesiti concernenti l'applicazione della circolare ministeriale n. 211 del 24 luglio 1986*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, 542.

³⁵ Prassi che si riscontrano non di rado, sono quelle dell'aggregare gli alunni non avvalentisi a quelli di altre classi, che svolgono le normali attività didattiche, oppure dell'escludere attività attinenti a materie curriculari per indisponibilità di docenti interni, e mancata nomina di supplenti attinti dalle graduatorie di istituto e da stipendiare con i relativi fondi.

³⁶ Anche in sede amministrativa, se con Circolare n. 9/1991 (in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991/92, 332 ss.) in applicazione delle sentenze della Corte costituzionale, si prospetta *l'ulteriore scelta offerta agli studenti non avvalentisi di allontanarsi o di assentarsi dall'edificio*. Cfr. **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., 428. Molto critico verso l'atteggiamento della *burocrazia ministeriale* è **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico...cit.*, 311, il quale sostiene che sarebbe stata effettuata, anche attraverso la giurisprudenza *poco giuridica e molto politica del Consiglio di Stato*, un'operazione di *recupero*, passata attraverso la trasformazione della facoltatività in



educativo³⁷, che per la responsabilità che graverebbe sul personale scolastico per eventuali danni o pregiudizi che potessero derivare all'alunno, da un suo allontanamento durante l'orario scolastico³⁸.

Gli articolati moduli organizzativi, predisposti dall'amministrazione scolastica per corrispondere al non-obbligo, secondo condivisibile dottrina, risultano insomma nel complesso inefficienti ad escludere ogni profilo discriminatorio, in quanto la facoltà di scelta, prevista dal regime di cui sopra, presuppone un sistema scolastico flessibile, nel quale gli studenti possano personalizzare il proprio piano di studi, ciò che non avviene, se non in minima parte nell'ordinamento scolastico italiano³⁹. Accanto ad insegnamenti caratterizzanti o fondamentali, potrebbero in un quadro didattico più articolato, trovare opportuna collocazione sia l'insegnamento della religione cattolica, sia un eventuale insegnamento sul fatto religioso, sia altre discipline opzionali⁴⁰.

Esempio non isolato dei numerosi, riaffioranti, nodi irrisolti è la *querelle* ormai storica, risolta puntualmente anche quest'anno⁴¹ dall'O.M. n. 30/2008 del M.P.I., recante *Istruzioni e modalità organizzative ed operative per lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nelle scuole statali e non statali. Anno scolastico 2007/08*, che ha riproposto in termini sostanzialmente analoghi rispetto agli anni precedenti⁴², la questione del "credito scolastico".

opzionalità, e quindi in opzionalità obbligata. Cfr. anche sui vari passaggi N. COLAIANNI, voce *Istruzione religiosa*, in *Enciclopedia giuridica*, Agg. V, 1996.

³⁷ G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 265.

³⁸ Così N. DANIELE, *Sulla facoltatività dell'ora alternativa*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1991, 256.

³⁹ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., 298.

⁴⁰ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 221.

⁴¹ Cfr. M. MANTELLO, *La fede a punti. Il Ministero dell'Istruzione reitera l'O.M. per tentare di favorire la scelta dell'insegnamento della religione cattolica*, in www.periodicoliberopensiero.it/pdf/La_fede_a_punti.pdf.

⁴² È in pratica dall'anno scolastico 1998/99 (Cfr. O.M. n. 128/99 concernente *Norme per lo svolgimento degli scrutini e degli esami nelle scuole statali e non statali di istruzione elementare, media e secondaria superiore – Anno scolastico 1998/99*, artt. 3 e 25, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999/2, 557-558), che si introdusse la possibilità per l'IRC o per l'insegnamento alternativo, di concorrere a formare il credito scolastico con il quale lo studente alla fine del ciclo di studi secondari si presenta a sostenere l'esame di Stato. Per rammentare la vicenda giudiziaria più recente, l'O.M. n. 26/2007, che ricalcava quella emanata per il presente anno scolastico, fu impugnata dinnanzi al TAR del Lazio da varie associazioni e confessioni religiose. Il giudice di primo grado accolse la domanda cautelare (Cfr. TAR Lazio, Ord., 24 maggio 2007, n. 2408), riconoscendo la disparità di trattamento, cui *postumamente* avrebbe dato luogo l'ordinanza, nei confronti di quegli alunni che non avessero seguito in corso d'anno né l'IRC né altre attività, e che si sarebbero visti dunque attribuire minori crediti



L'art. 8.13 stabilisce che sia i docenti di religione che quelli di attività alternativa, partecipano limitatamente agli alunni che abbiano seguito queste attività, alle deliberazioni del consiglio di classe concernenti l'attribuzione del credito scolastico⁴³. Nella valutazione si deve tener conto dell'interesse e del profitto con i quali l'alunno ha seguito l'IRC o le attività ad essa alternative, ovvero in caso di studio individuale, dell'arricchimento culturale-disciplinare, adeguatamente certificato e valutato dalla scuola. Se l'alunno avesse scelto di assentarsi dalla scuola per partecipare ad iniziative formative extrascolastiche, potrà, ove ne ricorrano i requisiti, far valere tali attività ai fini del credito (art. 8.14), mentre lo studente che abbia deciso di non presentarsi od allontanarsi dalla scuola nell'ora di religione, senza peraltro svolgere in questo tempo di non-obbligo, alcuna attività comunque valutabile e/o attestabile in sede di scrutinio, non beneficerà della seppur piccola frazione di punto, determinabile dalla frequenza con profitto dell'ora di religione, frazione che si va a sommare al punteggio che i Commissari hanno a disposizione, per la valutazione in sede di esame finale di diploma.

4 – Le conclusioni del TAR Lazio e del Consiglio di Stato sul caso di specie

La zona grigia delle questioni irrisolte, che ruotano attorno alla complessa disciplina della facoltatività dell'ora di religione, involge insomma varie sfere, generando anche, come nel caso in esame,

all'esame, mentre il successivo intervento del Consiglio di Stato riformava, succintamente motivando, questo orientamento. Cfr. Cons. St., Sez. VI, Ord., 12 giugno 2007, n. 2920. Le motivazioni di quest'ultima Ordinanza vengono ritenute *francamente inaccettabili* da **M. CROCE**, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali (con la collaborazione del Consiglio di Stato): il caso dell'ora di religione*, in www.forumcostituzionale.it; di diverso avviso è invece **O. RUSCICA**, *Il Consiglio di Stato conferma: l'IRC concorre alla determinazione del credito scolastico*, in www.snadir.it. Per una ricostruzione sistematica cfr. **S. CICATELLI**, *Teoria e pratica della valutazione nell'insegnamento della religione cattolica*, in www.chiesacattolica.it.

⁴³ "Si tratta della possibilità di acquisire un credito scolastico, negli ultimi tre anni degli studi superiori, fino a un massimo di 25 punti sui cento previsti dall'Esame finale: possibilità che dà valore all'intero percorso scolastico, che riconosce la fatica quotidiana dello studente, valorizza il rapporto di lavoro con i docenti, riduce i margini di casualità del giudizio di maturità", così **G. LIGABUE**, *Piccoli crediti per un privilegio esclusivo*, in www.confronti.net. La voce IRC viene calcolata tra le attività interne alla scuola, le quali possono determinare – tutte insieme – l'attribuzione di un punto dei cento finali dell'esame di Stato; vale a dire che l'IRC vi concorre per la frazione di un punto in ognuno dei tre anni, cioè per la frazione di 1/100 del punteggio finale.



rilevanti conseguenze sul reclutamento del personale destinato all'insegnamento dell' "attività alternativa", nonché sulla successiva immissione in ruolo.

L'odierno ricorrente, inserito nelle graduatorie di circolo e di istituto del personale non abilitato, per il conferimento di supplenze brevi, per varie classi di concorso, era stato nominato in base alla posizione in detta graduatoria, dal Dirigente scolastico di un Istituto superiore, a ricoprire una supplenza fino al termine delle attività didattiche, per l'insegnamento di cui alla classe A044 "linguaggio per la cinematografia e la televisione", ma in qualità di docente di materia alternativa alla religione cattolica.

Il professore, pur avendo maturato, con più periodi di supplenza su classi di concorso diverse, fra i quali quello sopra citato, il requisito dei 360 giorni di servizio con apposito titolo di studio, richiesti per poter accedere alla sessione riservata di abilitazione, ne veniva escluso. La motivazione del provvedimento adottata dall'USR del Lazio, faceva riferimento al fatto che alcuni dei suddetti periodi di servizio, erano stati prestati su "materia alternativa alla religione cattolica", e come tali non validi ai fini dell'ammissione alla sessione riservata, in quanto né prestati su posti di ruolo né relativi a classi di concorso.

Il TAR del Lazio accoglieva il ricorso proposto dall'insegnante escluso, in quanto il provvedimento dell'USR, pur basandosi su un presupposto corretto, cioè quello della non valutabilità di quei servizi prestati su posti non di ruolo o non equivalenti a specifiche classi di concorso, non teneva conto della fattispecie in esame.

Nel caso concreto infatti, vi era stato un regolare reclutamento di personale a tempo determinato, in forza della posizione ricoperta dal candidato nella corrispondente graduatoria di circolo e di istituto, e per un insegnamento previsto da un'apposita classe di concorso.

Non rileva – secondo il ragionamento del TAR assunto poi dal Consiglio di Stato – la circostanza che l'insegnamento sia avvenuto in sostituzione della religione, né che la qualità del servizio sia, come sostenuto dall'USR, non corrispondente *ad alcun posto di cattedra previsto dalla pianta organica delle istituzioni statali*, in quanto il servizio prestato nelle attività alternative all' insegnamento della religione cattolica, è ritenuto non valido, *soltanto* ove non prestato su posto di ruolo, né relativo a classi di concorso.

5 – Alcune considerazioni finali



Le conclusioni cui giunge in modo stringato il giudice amministrativo, non appaiono censurabili, in quanto la *ratio* che ha spinto ad attivare nel tempo canali abilitanti speciali per i docenti, è sempre stata quella di favorire l'accesso ai ruoli di quanti avessero alle spalle una congrua esperienza di insegnamento, pur senza abilitazione, nella specifica classe per la quale andavano a concorrere. Ciò che innegabilmente è avvenuto nel caso di specie. Questa è la logica del resto, che pur con le ricordate inevitabili specificità e forse con qualche incongruenza, ha animato il legislatore, nel prevedere che limitatamente al primo concorso riservato per IdR bandito nel 2004, fossero oggetto di specifica valutazione non solo i titoli culturali posseduti dai candidati, ma anche il servizio prestato come IdR per un certo intervallo di tempo⁴⁴.

Nel caso in esame, il docente è stato reclutato regolarmente dalla scuola, in base allo scorrimento della corrispondente graduatoria, per insegnare una disciplina che è oggi prevista nei Licei socio-psicopedagogici, e che comprende il linguaggio cinematografico e televisivo (linguaggi multimediali), la storia e la tecnica dello spettacolo, la tecnica del montaggio e la tecnica professionale⁴⁵.

⁴⁴ Sulla compatibilità costituzionale della normativa disciplinante la partecipazione al primo concorso riservato per titoli ed esame a posti di IdR, con riferimento al requisito di servizio richiesto, la Consulta si è espressa con Sentenza n. 297/06, affermando la legittimità di una norma che si pone come eccezionale, riferibile alla sola prima applicazione della l. n. 186/2003, e giustificabile – nella sua razionalità – dalla necessità di garantire prioritariamente l'accesso al ruolo a quegli IdR che posseggano una più sicura professionalità, attestata dall'aver espletato il servizio per un quadriennio in modo continuato nell'arco di dieci anni. Su alcune incongruenze di questa disciplina, cfr. **M. GATTAPONI**, *Insegnanti di religione: dalla precarietà all'immissione in ruolo*, cit., *passim*.

Anche la giustizia amministrativa ha avuto modo di occuparsi a più riprese della questione, e da ultimo il Consiglio di Stato (Sez. VI, Sent., 7 gennaio 2008, n. 31), ha respinto l'appello di vari IdR esclusi dal concorso, riaffermando che *La norma, espressamente qualificata come transitoria, enuclea in via immediata la cerchia dei docenti che possono partecipare alla speciale sessione di reclutamento(...) e che (...) esprime la "ratio" di recuperare con una prima tornata di reclutamento le posizioni degli insegnanti di religione cattolica che, nel periodo antecedente, avevano reso l'attività di insegnamento in condizioni di precarietà. In definitiva ...la disciplina dettata dall'art. 5 della legge n. 186/2003 si configura all'evidenza, per le modalità di svolgimento del concorso e per la riserva ad una determinata categoria di partecipanti, come speciale ed eccezionale rispetto alle ordinarie regole di reclutamento del personale.*

Si tratta, di norma di stretta interpretazione ed, ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge regionale, - diversamente da quanto argomentato dagli appellanti - non possono soccorrere ai fini dell'individuazione della sua valenza precettiva criteri ermeneutici analogici desunti da prassi amministrative ed arresti giurisprudenziali formati in sede di applicazione dell'art. 133, comma primo, della legge n. 417/1974, sul reclutamento di presidi in base a concorso riservato ad insegnanti che per due anni avevano espletato le relative funzioni.

⁴⁵ Cfr. D.M. n. 39/98.



Ci siano però concesse due considerazioni: l'una, di carattere generale, riguarda la prassi stessa di istituire percorsi speciali di abilitazione o sessioni riservate di esame per docenti. Un simile sistema di reclutamento, mostra oggi tutti i suoi limiti, ed ha contribuito ad ingrossare negli anni una sacca di precariato, formata da ben 342.272 aspiranti al ruolo⁴⁶, inseriti nelle varie graduatorie provinciali permanenti (dal 2006 rese ad esaurimento), la cui età media è di 37,5 anni. La necessità di rinnovare profondamente le modalità di reclutamento del corpo docente, per eliminare le cause che hanno permesso il generarsi di tanto precariato⁴⁷ è oggi ineludibile, anche in quell'ottica di "personalizzazione" dei piani di studio per ogni studente, che potrebbe trovare nel principio di autonomia del sistema scolastico pubblico, una *congrua cornice giuridica*⁴⁸.

L'altra considerazione più specifica, concerne la valutabilità dell'insegnamento della religione cattolica o della eventuale attività alternativa non prevista in alcuna classe di concorso. Se è escluso, come sopra riaffermato anche dal provvedimento in epigrafe, che tali servizi possano costituire titolo valutabile ai fini della partecipazione a procedure di abilitazione/esame riservate, bisogna rilevare come gli stessi servizi siano attualmente valutati per l'inclusione nelle graduatorie di circolo e di istituto di III fascia di durata biennale, valide per il conferimento delle supplenze brevi, al personale docente non in possesso di abilitazione, della scuola dell'infanzia, primaria, secondaria ed artistica, e al personale educativo.

La Tabella A, annessa al Regolamento adottato con D.M. 13 giugno 2007, contempla infatti al punto D, tra i titoli di servizio valutabili ai fini dell'attribuzione di punteggio nella citata graduatoria, anche il servizio "non specifico" rispetto alla graduatoria per cui si procede a valutazione, in misura della metà rispetto al servizio specifico (massimo di 6 punti per anno scolastico). E la nota 6 al punto D, chiarisce che *il servizio relativo all'insegnamento della religione cattolica o alle attività ad essa alternative è valutato come servizio non specifico*.

Tale disposizione può consentire ad un docente di religione, in possesso di idoneo titolo di accesso, di inserirsi nella relativa graduatoria di III fascia di istituto, facendo valere come titoli di servizio non specifico, tutti quei periodi nei quali lo stesso ha insegnato come

⁴⁶ Dati ministeriali aggiornati al gennaio 2008.

⁴⁷ È recente la presentazione di una proposta di legge (C. 953/08) d'iniziativa dell'On. Aprea e recante *Norme per l'autogoverno delle istituzioni scolastiche e la libertà di scelta educativa delle famiglie, nonché per la riforma dello stato giuridico dei docenti* che sembra muoversi in questa direzione.

⁴⁸ Così G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., 221.



IdR, di ottenere così – almeno ipoteticamente – incarichi di supplenza su una specifica classe di concorso, fino a maturare il requisito dei 360 giorni di insegnamento, e successivamente di partecipare ad eventuali procedure abilitanti riservate, che venissero attivate. Stesso discorso per l'insegnante di attività alternative alla religione, non corrispondenti a classi di concorso, che si gioverebbe comunque del punteggio non specifico ottenuto mediante questo peculiare servizio di insegnamento, ai fini di un utile posizionamento in graduatoria di III fascia di istituto, per il conferimento di supplenze.

Sembra evidente l'incongruenza insita in un sistema che valorizza, pur limitatamente alle graduatorie del personale docente non abilitato, un servizio altrove espressamente ritenuto non apprezzabile, ma ancor più evidente è la necessità di garantire uniformità nella formazione "trasversale" di tutti i docenti, ivi compresi quelli di religione o di attività alternative alla religione. Prevedere percorsi unificati per tutti, senza più sanatorie e deroghe, per l'apprendimento di quelle discipline ritenute unanimemente necessarie per la formazione professionale dei futuri docenti, quali la pedagogia, la didattica, l'antropologia, la sociologia e la docimologia, non sembra contrastare con il principio di laicità dello stato, specie dopo l'entrata in vigore della legge 186/2003.

Bisogna da ultimo ricordare che lo svolgimento delle attività integrative e culturali, rientra fra i compiti istituzionali del personale docente in servizio, e prioritariamente dovrebbe essere affidato a personale di ruolo⁴⁹, riservandosi l'utilizzazione di supplenti, con conferimento da graduatorie di istituto, a casi assolutamente residuali, e per classi di concorso comunque coerenti con le indicazioni circa il contenuto delle attività alternative stesse⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. Circ. n. 302/86

⁵⁰ Cfr. Circ. n. 131/86.