



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2024 ANNO IX N. 19.

# *La libertà di insegnamento e i suoi limiti: libertà della scuola e scuole di ispirazione confessionale*



2024 ANNO IX NUMERO 19 – SEZIONE II DOTTRINA

di Daniele Porena DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/25401>



# LA LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO E I SUOI LIMITI: LIBERTÀ DELLA SCUOLA E SCUOLE DI ISPIRAZIONE CONFESSIONALE

Daniele Porena

## FREEDOM OF TEACHING AND ITS LIMITS: FREEDOM OF THE SCHOOL AND SCHOOLS OF CONFESSIONAL INSPIRATION

### Riassunto

Il contributo si sofferma sull'esame dei concetti di libertà nella scuola e di libertà della scuola e sulle relazioni tra libertà di insegnamento e libertà di manifestazione del pensiero. I rapporti tra queste libertà sono esaminati anche alla luce della principale giurisprudenza della Corte costituzionale italiana e della Corte EDU.

**Parole chiave:** libertà della scuola, libertà nella scuola, libertà di insegnamento, libertà di manifestazione del pensiero, scuole confessionali

### Abstract

The article focuses on the concepts of freedom in school and freedom of school and on the relationships between freedom of teaching and freedom of thought. The relationships between these freedoms are also examined in light of the main jurisprudence of the Italian Constitutional Court and the ECtHR.

**Keywords:** freedom of school, freedom in school, freedom of teaching, freedom of thought, confessional schools

### Autore:

Daniele Porena è Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Perugia.

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 14.4.24 approvato il 30.06.24.

\*\*\*

Il presente scritto costituisce la relazione tenuta in occasione del Convegno internazionale di studi sul tema "Scuola, Università e Ricerca: diritti, doveri e democrazia nello Stato di cultura" (Università di Salerno, Comune di Cava De' Tirreni – 30 novembre, 1 e 2 dicembre 2023) ed è destinato alla pubblicazione nei relativi Atti

## 1. Premessa.

Alcuni anni fa, in una sua relazione, Norberto Bobbio esordiva osservando come la questione delle relazioni tra libertà nella scuola e libertà della scuola avesse sino ad allora tormentato il dibattito fino al punto da non consentirgli di aggiungere elementi di novità rispetto a quanto già detto in passato<sup>1</sup>.

Ovviamente, e specie nel breve volgere di un sintetico contributo, non posso coltivare migliori ambizioni.

Sicché, oltre ad esprimere alcune personali preferenze sulle maggiori linee dottrinarie intervenute in relazione ai punti di attrito tra il concetto di libertà nella scuola e quello di libertà della scuola, mi limiterò ad introdurre alcune ipotesi in ordine alla capacità di resistenza delle impostazioni tradizionali di fronte agli approdi giurisprudenziali più recenti e importanti.

Tuttavia, un brevissimo cenno introduttivo vorrei dedicarlo al punto di vista che ho maturato rispetto al tema “classico” dei rapporti tra libertà di insegnamento, enunciata dall’art. 33 Cost., e libertà di manifestazione del pensiero, enunciata dall’art. 21 Cost.

Sebbene non siano mancati orientamenti inclini a rappresentare la previsione di cui all’art. 33 Cost. come, essenzialmente, descrittiva della libertà di pensiero *nella scuola*, senza dunque differenziazioni sul piano contenutistico ma solo in termini di contesto (e, con ciò, finendo per renderla pleonastica rispetto al principio enunciato dall’art. 21 Cost.)<sup>2</sup>, tenderei a valorizzare gli orientamenti di quella dottrina che ha riconosciuto nei rapporti tra libertà di pensiero e di insegnamento una relazione tra genere e specie: in questo senso, a me pare, la libertà di insegnamento sembrerebbe rappresentare, sotto certa prospettiva, un *quid minus* rispetto alla più generale libertà di manifestazione del pensiero.

Avvertita la necessità, all’indomani del crollo dello Stato ideologico, di garantire la laicità (non solo in senso religioso ma anche politico e culturale) del sistema scolastico italiano, il Costituente volle presidiare questi nuovi approdi di civiltà attraverso la norma di cui all’art. 33 Cost. Cionondimeno, il perimetro oggettivo coperto dalla garanzia costituzionale si identifica, appunto, con l’attività di insegnamento che, come tale, differisce dalla garanzia apprestata in favore di ogni e qualunque manifestazione del pensiero<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Così Bobbio (1985: 353 e ss.)

<sup>2</sup> Mattioni evidenzia che ove non risulti diversificato il contenuto delle due diverse manifestazioni «non si riuscirebbe ad intendere le ragioni della previsione costituzionale dell’art. 33 che risulterebbe pleonastica potendo sufficientemente adempiere a questa funzione la previsione della più generale libertà di manifestazione del pensiero» (1993: 416-417).

<sup>3</sup> «la specificazione della manifestazione del pensiero in attività di insegnamento risulterebbe quindi giuridicamente rilevante non tanto sulla base della diversificazione della materia oggetto di esternazione, quanto piuttosto sulla base del fine perseguito che, quando si identifica nell’istruzione, fa assurgere la libertà di insegnamento a libertà di manifestazione del pensiero». (Mattioni 1993: 417-418). Sul punto, cfr. anche S. Mastropasqua, «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione vanno considerati in connessione tra loro, in quanto tutti i diritti costituzionalmente garantiti formano un sistema solidale; ma è anche vero che ognuno conserva una precisa fisionomia, per cui, soprattutto quando a suo fondamento vi sia un’esplicita

La propaganda politica e in generale le attività di proselitismo, ad esempio, sono sicuramente protette dall'art. 21 Cost. mentre, come diffusamente riconosciuto, in nessun modo si collocano sotto l'ombrello della protezione costituzionale offerta dall'art. 33 Cost. e ciò per una ragione piuttosto elementare: non integrano attività di insegnamento<sup>4</sup>.

Probabilmente, un ulteriore elemento differenziale tra la generale libertà di pensiero enunciata dall'art. 21 Cost. e la libertà di insegnamento va reperito anche nei confini che la libertà del docente può incontrare al di fuori del sistema scolastico pubblico predisposto dallo Stato.

## 2. La libertà di insegnamento.

Si tratta, e qui entro più da vicino nel tema che mi sono prefissato di trattare, della duplice garanzia che l'art. 33 Cost. pone rispetto alla libertà di insegnamento: una libertà, come si diceva, *nella scuola*<sup>5</sup> (e, dunque, una libertà negativa contro possibili interferenze praticate sul docente da parte dello Stato stesso) ma anche una libertà *della scuola* (intesa come libertà positiva di enti e privati di istituire scuole e istituzioni di educazione senza, dice la norma, oneri a carico dello Stato<sup>6</sup>).

---

previsione normativa, non sembra lecito considerare un principio come semplice specificazione o derivazione di un altro, sminuendo in tal modo l'autonoma rilevanza e, in definitiva, l'importanza della norma che lo preveda» (1980: 289).

<sup>4</sup> Cfr. Pototschnig che ricorda che «in sede di interpretazione dell'art. 33 comma I, si è sempre affermato – e il Consiglio di Stato in adunanza plenaria l'ha solennemente riconosciuto – che la libertà di insegnamento non significa libertà di propaganda politica o libertà di fare proselitismo nella scuola. L'affermazione può trovare una sua giustificazione formale nella stessa lettera dell'art. 33, che riconosce e garantisce l'insegnamento in quanto tale, non altro. Ma val la pena di chiedersi se la ragione vera non è forse un'altra e cioè che nella propaganda e nel proselitismo vi è asservimento dell'attività del docente a un interesse di parte, fatto proprio dall'insegnante, a tutto danno dell'alunno; onde in tal caso la libertà del docente, anziché volgersi a vantaggio degli alunni come storicamente si è sempre ritenuto, tornerebbe a loro danno» (1971: 737). Cfr. Crisafulli (1956: 54).

<sup>5</sup> Il concetto di libertà nella scuola è abbracciato dal primo comma dell'art. 33 Cost., secondo cui l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. Si tratta di una formulazione largamente debitrice nei confronti dell'art. 142 della Costituzione di Weimar del 1919, a mente del quale «l'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi». Come noto, alla detta formulazione i lavori dell'Assemblea Costituente giunsero con una certa rapidità e ampiezza di consensi. Assai più lungo e tormentato fu invece il dibattito sul trattamento che la Repubblica avrebbe dovuto riservare alle scuole private e che, negli originari intendimenti dei deputati di area cattolica, avrebbero dovuto godere di sovvenzioni da parte dello Stato. Alla fine, come noto, il concetto di libertà della scuola trovò la propria collocazione nel terzo comma dell'art. 33 dove sia ad enti che privati è riconosciuto il diritto di istituire scuole e istituzioni di educazione.

<sup>6</sup> La locuzione “senza oneri a carico dello Stato” fu aggiunta al terzo comma dell'art. 33 Cost.: in conseguenza di un apposito emendamento proposto in Assemblea Costituente che aveva come primo firmatario l'On. Corbino. Sembra utile ricordare quanto osservato dal proponente di fronte alle resistenze manifestate dai deputati di area cattolica: «noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. È una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o di non dare», Atti della Assemblea Costituente, Discussioni, Vol. IV, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 3378.

Il problema, come noto, sorge proprio in relazione alle limitazioni che la libertà di insegnamento del docente incontra di fronte alla libertà di enti e privati di istituire scuole orientate sul piano religioso, filosofico o, in generale, culturale. In termini di ricaduta pratica, il tema coinvolge delicate problematiche relative alla costituzione e all'estinzione del rapporto di lavoro, alla regolazione dei meccanismi di carriera fino a possibili profili inerenti alla responsabilità disciplinare.

La libertà di insegnamento rappresenta, in generale, il portato di una cultura liberale orientata a garantire l'indipendenza del docente rispetto a possibili pretese avanzate dallo Stato: ed è proprio nell'ambito del settore dei servizi scolastici pubblici, dove più avvertita è l'esigenza di questa garanzia, che essa si esprimerebbe con pienezza.

In estrema sintesi, e con qualche approssimazione, nell'ambito della scuola pubblica il principio della laicità impone neutralità e pluralismo. In generale, il sistema scolastico è tuttavia modellato anche in base all'esigenza di proteggere la libertà del discente e - valorizzando le connessioni con l'art. 30 Cost.<sup>7</sup> - della sua famiglia nella scelta di un determinato orientamento culturale ai fini della propria formazione<sup>8</sup>.

Procedendo anche qui in modo cursorio, sembra emergere un'irriducibile tensione tra il concetto di libertà della scuola e quello di libertà nella scuola: una tensione che, conseguentemente, sembra condurre a diverse conclusioni a seconda del contesto scolastico, pubblico o privato, nell'ambito del quale questi principi sono chiamati a operare.

A queste conclusioni è pervenuta la nostra Corte costituzionale nel noto "caso Cordero" definito con sentenza n. 195 del 1972.

In quella occasione, vale la pena ricordare, la Consulta osservò che negare ad una scuola ideologicamente orientata (in quel caso, invero, si trattava di una libera Università ma il ragionamento non cambia<sup>9</sup>) il potere di scegliere i propri docenti in base agli orientamenti di costoro e, ancora, negarle il potere di

<sup>7</sup> A mente del primo comma dell'art. 30 Cost. dispone che «è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio».

<sup>8</sup> Cfr. Perlinger P. & P. Pisacane, secondo i quali occorre distinguere tra scuola pubblica e scuola privata: la «scuola pubblica deve garantire al suo interno il più ampio pluralismo metodologico, al fine di consentire effettivamente il libero accesso e le libere scelte da parte degli utenti; pertanto, il solo limite che può derivare al docente è quello dettato dal rispetto dei programmi eventualmente disposti dal gestore della scuola. Diversamente nella scuola privata il rapporto docente/scuola incontra l'ulteriore limite derivante dal particolare indirizzo ideologico della scuola: nella scuola privata occorre che la filosofia dell'insegnamento, nelle sue svariate articolazioni, risulti coerente con l'ispirazione laica o religiosa dell'istituto scolastico "senza strappi che risulterebbero una violazione dell'affidamento per la libertà di scelta degli utenti"» (1997: 216).

<sup>9</sup> D'altronde, come osservato dalla Corte nella stessa sentenza in commento, «non vi è dubbio che la libertà della scuola si estenda a comprendere le università, che sono previste nel contesto del medesimo art. 33; e sarebbe, d'altronde, illogico che le garanzie di libertà per la scuola in genere non fossero applicabili anche alle università e agli istituti di istruzione superiore».

risolvere il rapporto nel caso di un mutamento degli indirizzi del docente in contrasto con quelli della scuola mortificherebbe la libertà costituzionalmente garantita a favore di quella medesima scuola<sup>10</sup>.

D'altronde, osservò sempre la Corte, non ne uscirebbe violato ma, al più, soltanto limitato il principio di libertà di insegnamento: esso, infatti, continuerebbe ad esprimersi nella libertà del docente di aderire alla chiamata presso una scuola ideologicamente orientata come anche di recedere dal rapporto, laddove non condivida più le finalità perseguite da quella istituzione scolastica<sup>11</sup>.

Più di recente, il tema è stato affrontato anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza pronunciata nel 2009 nel non meno noto caso "Lombardi Vallauri c. Italia".

Sebbene l'accoglimento delle istanze del ricorrente abbia indotto parte della letteratura a concludere nel senso di una contraddizione tra il *decisum* del '72 e quello della Corte EDU, a me pare che la sostanza di quest'ultima decisione non abbia finito per travolgere i principi enunciati dalla nostra Corte costituzionale<sup>12</sup>.

Il caso, come noto, era in buona parte speculare alla vicenda Cordero: anche in questa fattispecie, infatti, il ricorrente lamentava l'illegittimità del procedimento e delle conclusioni attraverso le quali l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano aveva cessato il rapporto di lavoro fino a quel momento con lui intrattenuto.

Invero, a me sembra, la Corte non ha negato in capo all'Università Cattolica la prerogativa di risolvere il rapporto di lavoro per un sopravvenuto contrasto tra gli orientamenti del docente e quelli dell'Istituzione accademica ma – senza qui trattare gli ulteriori motivi di accoglimento – ha per lo più valorizzato l'assenza di una motivazione capace di esplicitare in che modo le opinioni del docente, asseritamente eterodosse, avrebbero finito per incidere sulla attività di insegnamento del medesimo finendo per compromettere gli interessi perseguiti dall'Università.

In estrema sintesi, dunque, si è trattato di un difetto di motivazione nell'*iter* che ha condotto alla interruzione del rapporto di lavoro e non di altro. Viceversa, in più punti che in questa sede non ho la

<sup>10</sup> Come osserva M. CANONICO, Scuola privata di ispirazione confessionale e libertà di insegnamento, in [diritti-cedu.unipg.it](http://diritti-cedu.unipg.it), alle scuole di ispirazione confessionale, trattandosi di organizzazioni di tendenza, «è riconosciuta la facoltà di selezionare il proprio personale per garantirne la conformità con l'ideologia che caratterizza l'istituzione, in deroga al generale criterio che impone il divieto di discriminazioni di natura religiosa per l'accesso al lavoro».

<sup>11</sup> Su Corte Cost. sent. 195/1972, cfr., tra gli altri, A. MURA, Art. 33-34, in Comm. Cost. a cura di G. Branca, Bologna, 1976, pp. 251-252.

<sup>12</sup> Su quest'ultima sentenza, cfr. M. Canonico, Scuola privata di ispirazione confessionale e libertà di insegnamento, in [diritti-cedu.unipg.it](http://diritti-cedu.unipg.it); M. CROCE, Il caso Lombardi Vallauri dinanzi alla C.e.d.u.: una riscossa della libertà nella scuola?, in [StatoeChiese.it](http://StatoeChiese.it), 4.10.2010; M. TOSCANO, Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in [StatoeChiese.it](http://StatoeChiese.it), 3.5.2010.



possibilità di riassumere, la Corte EDU ha mostrato di aderire alla impostazione generale abbracciata dalla Corte costituzionale italiana.

### 3. Conclusioni.

Per concludere, mi sembra che questa brevissima elencazione di elementi dottrinari e giurisprudenziali autorizzi a confermare alcune conclusioni poc'anzi accennate: con pienezza la libertà di insegnamento nella scuola troverebbe realizzazione, primariamente, nella scuola pubblica. Invece, nell'ambito dei settori di insegnamento privati ad orientamento caratterizzato questa libertà si esprimerebbe essenzialmente entro i limiti rappresentati dalla volontà del docente di costituire e interrompere il rapporto di lavoro rimanendo, per buona parte dei restanti ambiti, limitata dalla contrapposta libertà di enti e privati di dar vita ad istituzioni scolastiche orientate al perseguimento di determinate finalità culturali, ideologiche o religiose<sup>13</sup>.

Queste conclusioni, per quanto a me sembra sufficientemente pacifiche, non sono tuttavia prive di effetti potenzialmente critici. In particolare, occorrerà svolgere attente riflessioni supplementari in relazione all'utilizzo che della libertà in questione (mi riferisco alla libertà *della* scuola) possa essere fatto da istituzioni scolastiche orientate al perseguimento di finalità ideologiche o religiose in più o meno evidente contrasto con l'apparato dei valori e dei principi abbracciati dall'ordine costituzionale.

Probabilmente, per questi casi, potrà soccorrere l'impiego di clausole generali, quali l'ordine pubblico e il buon costume, variamente invocate quali limiti alla più generale libertà di manifestazione del pensiero<sup>14</sup>. Ma si tratta di un tema, quest'ultimo, che richiederebbe uno spazio di approfondimento che

<sup>13</sup> Cfr. Rossi E., P. Addis – F. Biondi Dal Monte, secondo i quali «(...) per le scuole private va aggiunta un'ulteriore considerazione. Tali scuole, infatti, possono essere istituite avendo come riferimento una prospettiva religiosa oppure, più in generale, culturale o ideologica: nel contesto italiano, esse sono per lo più di ispirazione cristiana e cattolica in particolare, ma vi sono anche scuole di diverso orientamento religioso o anche di altra impostazione. Per questo tipo di scuole, è logico pensare che a chi vi insegna sia richiesto di condividere quell'impostazione, o perlomeno di non avversarla: libera ovviamente la scuola stessa, sulla base di proprie valutazioni, di far insegnare chi sia ideologicamente distante, ma allo stesso modo deve essere garantito a tale scuola di scegliere i propri insegnanti (anche) sulla base del loro orientamento. Perché ciò è garanzia del diritto della scuola stessa a perseguire i propri obiettivi formativi» (2006: 5-6).

<sup>14</sup> Sull'applicabilità alla libertà di insegnamento dei limiti richiamati si veda, tuttavia, quanto osservato da U. Pototschnig, secondo cui si ammette comunemente «che anche la libertà di insegnamento incontra il limite del buon costume, in quanto si pensa di poter applicare ad essa ciò che l'art. 21 prevede in ordine alla libertà di manifestazione del pensiero. (...) Viceversa si tende a negare che possa costituire limite alla libertà di insegnamento l'ordine pubblico: e l'esclusione non è causale, proprio perché in una prospettiva che colloca questa libertà in un quadro di garanzie dell'individuo nei confronti dello Stato, sarebbe impensabile e anzi contraddittorio ammettere che, nel godimento di tale libertà, il cittadino trovi un limite in tutto ciò che lo Stato ritiene essenziale disporre per assicurare la pace sociale e la sicurezza pubblica» (1971: 723). Secondo Mura, non può parlarsi dei limiti del buon costume e dell'ordine pubblico «in quanto concettualmente incompatibili con l'arte e con la scienza» (1976: 232). Secondo invece Mastropasqua, il limite rappresentato

non è nella mia odierna disponibilità e per il quale potrebbe essere utile e opportuno organizzare un'apposita occasione di approfondimento.

#### 4. Riferimenti Bibliografici.

Bobbio N., (1985) *Libertà nella scuola e libertà della scuola*, relazione al Convegno su “Stato e scuola oggi. Problemi aperti: il pubblico e il privato”, Roma, 14-17 marzo 1985, in Belfagor, vol. 40, n. 3, 31 maggio 1985.

Canonico M., *Scuola privata di ispirazione confessionale e libertà di insegnamento*, in [diritti-cedu.unipg.it](http://diritti-cedu.unipg.it).

Crisafulli V. (1956), *La scuola nella Costituzione*, in Riv. trim. dir. pubbl.

Croce M., *Il caso Lombardi Vallauri dinanzi alla C.e.d.u.: una riscossa della libertà nella scuola?*, in [StatoeChiese.it](http://StatoeChiese.it), 4.10.2010;

Mattioni A. (1993), *Insegnamento (libertà di)*, in Dig. disc. pubbl., VIII, Torino, UTET.

Mastropasqua S. (1980), *Insegnamento (libertà di)*, in Noviss. Dig. it., App., Torino UTET.

Mura A. (1976), *Art. 33-34*, in Comm. Cost. a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli,.

Perlingeri P. & P. Pisacane (1997), *Art. 33*, in P. Perlingeri, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli.

Pototschnig, U. (1971), *Insegnamento (libertà di)*, in Enc. Dir., XXI, Milano, Giuffrè.

Rossi E., P. Addis – F. Biondi Dal Monte (2006), *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione italiana*, in Osservatorio AIC, fasc. 1.

Toscano M., *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [StatoeChiese.it](http://StatoeChiese.it), 3.5.2010.

---

dall'ordine pubblico, ove inteso in senso lato, potrebbe dar luogo ad abusi nei confronti del docente: tuttavia, «sembra preferibile intenderlo in senso penalistico, cioè con riguardo ai reati contro l'ordine pubblico. Quanto al cosiddetto ordine pubblico costituzionale, se si considera che l'art. 54 Cost. fa obbligo a tutti i cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi, e che fra questi ultimi non possono non rientrare anche gli insegnanti, non vi è motivo per ritenere che questi non debbano considerarsi assoggettati, al pari degli altri cittadini, al generale dovere di lealtà verso la Repubblica» (1980: 291).