



Nadia Spadaro

(dottore di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza)

La sfida del pluralismo educativo nella prospettiva sovranazionale e interna¹

SOMMARIO: 1. La sfida del pluralismo educativo - 2. Il pluralismo educativo secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Corte Europea dei diritti dell'Uomo - 3. La prospettiva antidiscriminatoria ed economica della Corte di Giustizia dell'Unione Europea - 4. L'effettività dell'istruzione pluralistica nell'ordinamento italiano - 5. Conclusioni.

1 - La sfida del pluralismo educativo

I fenomeni di immigrazione di massa degli ultimi anni hanno delineato, soprattutto in Europa, società estremamente composite, in cui si trovano a convivere minoranze culturali, etniche, linguistiche e religiose. Il rispetto delle differenze, quale imprescindibile dovere delle istituzioni che intendono promuovere e perseguire il valore del pluralismo, emerge in modo particolarmente significativo nel contesto educativo, ove gli Stati, nell'organizzare e garantire la fruizione di un servizio essenziale per la persona, quale l'istruzione, si trovano a dover bilanciare le esigenze organizzative interne con i diritti fondamentali riconosciuti dalle proprie Costituzioni, dalla CEDU e dalla Carta di Nizza. In quest'ottica, il pluralismo educativo rappresenta una sfida difficile, che si muove tra la valorizzazione delle differenze e la non discriminazione in base alle stesse, tra la libertà di pensiero e di religione e l'esigenza di integrazione sociale, concretizzandosi in due dimensioni strettamente connesse: quella della libertà di scelta educativa tra i diversi tipi di scuola che sono offerti alla collettività e quella dell'insegnamento impartito in maniera pluralista e oggettiva, all'interno del sistema scolastico statale. Un pluralismo per la scuola e un pluralismo nella scuola.

La ricerca di un equilibrio tra il rispetto delle istanze pluralistiche e la discrezionalità statale in ambito educativo non è sempre agevole e le difficoltà traspaiono in modo particolare in Italia, ove una società sempre più multietnica si accompagna a tradizioni culturali e religiose

¹ Contributo sottoposto a valutazione.



profondamente radicate. In quest'ottica, il contributo delle Corti sovranazionali che da sempre affermano il valore del pluralismo, quale esigenza imprescindibile nelle società democratiche contemporanee, potrebbe essere determinante. Tuttavia, come si vedrà, la prospettiva sovranazionale raramente rappresenta una guida certa nel definire i confini dell'intervento statale in ambito educativo, giungendo spesso a esiti diversi in ragione del diverso assetto istituzionale su cui si fondano la Corte di Strasburgo e quella di Lussemburgo.

2 - Il pluralismo educativo secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Corte Europea dei diritti dell'uomo

Il diritto all'istruzione trova un importante riconoscimento nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che, all'art. 2 del primo protocollo addizionale, lo declina in negativo, prevedendo che "il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno". La portata del diritto all'istruzione, a discapito della formulazione negativa della prima parte della norma, è stata sempre intesa dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in senso ampio, riconoscendogli il valore di un vero e proprio diritto universale. In particolare, la Corte di Strasburgo lo ha interpretato come diritto a un'educazione effettiva: affinché il diritto all'istruzione produca degli effetti utili, infatti, la Corte ritiene che l'individuo, che ne sia titolare, debba avere la possibilità di trarre beneficio dall'insegnamento impartito e, conseguentemente, anche di ottenere il riconoscimento ufficiale degli studi effettuati, in conformità alle regole vigenti in ciascuno Stato contraente².

In particolare, il diritto di accesso all'istruzione, di cui all'art. 2 del protocollo n. 1, è stato inteso dalla Corte come diritto di accedere alle istituzioni educative esistenti in un dato momento storico sul territorio degli Stati contraenti³, quale presupposto indispensabile della trasmissione del sapere e dello sviluppo intellettuale⁴. Tale principio è

² Corte EDU, *Caso linguistico belga*, nn. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 luglio 1968, §§ 3-5 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

³ Corte EDU, *Caso linguistico belga*, cit. §4.

⁴ Corte EDU *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, nn. 7511/76; 7743/76, 25 febbraio 1982 in (www.lawandpluralism.unimib.it).



stato affermato dalla Corte in relazione tanto all'istruzione primaria⁵ quanto a quella secondaria⁶ e superiore⁷.

La Corte di Strasburgo, pur affermando che gli Stati non possano negare il diritto all'istruzione nell'ambito degli istituti scolastici che hanno deciso di istituire o autorizzare, a tutti i livelli, specifica, tuttavia, che il diritto all'istruzione non è assoluto, in quanto, per sua stessa natura e come altri diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione⁸, richiede di essere regolamentato dallo Stato⁹. Conseguentemente, le autorità nazionali godono, in questa materia, di un ampio margine di discrezionalità nell'imporre delle restrizioni, purché prevedibili e volte a perseguire un fine legittimo, rispetto al quale si pongano in un rapporto di proporzionalità. Così, ad esempio, se uno Stato instaura un sistema scolastico statale, può legittimamente limitare l'accesso ai gradi più elevati di educazione solo a coloro che abbiano le capacità per trarne effettivo vantaggio¹⁰, oppure prevedere esami di ammissione con numero chiuso ai corsi di laurea¹¹.

In sede di dibattito in Assemblea circa la formulazione da attribuire all'art. 2 del primo protocollo addizionale, infatti, era emersa chiaramente la necessità di rispettare la specificità dei sistemi nazionali e gli ambiti di discrezionalità che i singoli Stati intendevano mantenere sul punto. Pertanto, sebbene la Corte di Strasburgo abbia più volte riconosciuto nel pluralismo una condizione essenziale per la realizzazione di uno Stato

⁵ Corte EDU, *Sulak c. Turchia*, (dec.) n. 24515/94, 17 gennaio 1996 (in www.hudoc.echr.coe.int).

⁶ Corte EDU, *Cipro c. Turchia*, n. 25781/94, 10 maggio 2001, § 278 (in www.hudoc.echr.coe.int).

⁷ Corte EDU, *Leyla Şahin c. Turchia*, n. 44774/98, 10 novembre 2005, § 141 (in www.lawandpluralism.unimib.it); *Mürsel Eren c. Turchia*, n. 60856/00, 3 luglio 2006, § 41 (in www.hudoc.echr.coe.int); *İrfan Temel e altri c. Turchia*, n. 36458/02, 3 giugno 2009, § 39, *ivi*.

⁸ Il riferimento è al diritto di accesso alla giustizia come tutelato dall'art. 6 primo comma della Convenzione EDU. Si vedano, in particolare Corte EDU *Golder c. Regno Unito*, n. 4451/70, 21 febbraio 1975 (in www.hudoc.echr.coe.int), e *Fayed c. Regno Unito*, n. 1710/90, 21 settembre 1990, *ivi*.

⁹ Si veda Corte EDU *Caso linguistico belga*, cit., § 5; *Altınay c. Turchia*, n. 37222/04, 9 ottobre 2013 (in www.hudoc.echr.coe.int), § 33; *X c. Regno Unito*, (dec.) n. 8844/80, 9 dicembre 1980, *ivi*.

¹⁰ Si vedano Corte EDU *Altınay c. Turchia*, cit. §34; *Leila Sahin c. Turchia*, cit. § 154; *X c. Regno Unito*, cit.; *X c. Austria*, (dec.) 5492/72, 16 luglio 1973 (in www.hudoc.echr.coe.int); *Lukach v. Russia* (dec.), n. 48041/99, 16 novembre 1999, *ivi*.

¹¹ Corte EDU, *Tarantino e altri c. Italia*, nn. 25851/09, 29284/09, 64090/09, 2 aprile 2013 (in www.hudoc.echr.coe.int).



democratico, il pluralismo della scuola incontra un limite nel margine di apprezzamento lasciato agli Stati contraenti.

Così, si è affermato che il riconoscimento della possibilità di scegliere una scuola ideologicamente orientata piuttosto che la scuola pubblica non può tradursi in una obbligazione positiva per gli Stati di sovvenzionare scuole private con particolari impostazioni filosofiche o religiose¹². Pertanto, la scelta dello Stato contraente di non sovvenzionare scuole private con particolari impostazioni filosofiche o religiose e di non fornire supporto economico ai genitori che intendano scegliere per i propri figli tali scuole non viola il dettato convenzionale¹³. Né lo viola la richiesta del versamento di un contributo allo Stato da parte degli enti privati che desiderino istituire una scuola che abbia una determinata impostazione confessionale o non confessionale. Significativa in tal senso, anche se risalente, è una decisione della Commissione¹⁴ relativa a un gruppo di genitori che si era battuto per l'istituzione di una scuola non confessionale in Irlanda del Nord, dove la maggior parte delle scuole pubbliche erano ex scuole private protestanti, rimaste sostanzialmente con una tale impronta religiosa. I genitori lamentavano, in particolare, un trattamento discriminatorio nella misura in cui tali scuole, pur avendo un orientamento confessionale, erano completamente finanziate dallo Stato, mentre le scuole private, confessionali o non confessionali, ricevevano un contributo inferiore. La Commissione, ritenendo ragionevole che uno Stato scegliesse di limitare il proprio finanziamento nei confronti delle scuole private, giustificava la differenza di trattamento prescindendo, però, da qualsiasi valutazione inerente al tipo di educazione religiosa in concreto trasmessa nella scuola pubblica o privata, e dimostrando, di tal guisa, poca attenzione nel garantire una effettiva parità di trattamento tra scuole che hanno l'impronta confessionale della religione dominante nello Stato rispetto alle scuole (private) aconfessionali o di diverse confessioni religiose.

¹² Si vedano i *Travaux préparatoires*, in particolare Doc.CM/WPVI(51)7, p.4, e AS/JA(3)13, p.4, nei quali emerge chiaramente che gli Stati contraenti, avendo scartato la "formula positiva" adottata dall'Assemblea del Consiglio d'Europa nell'agosto 1950, non desideravano che la prima frase dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 fosse interpretata come un obbligo per gli Stati di adottare misure effettive finalizzate a permettere alle persone di ricevere un'istruzione di loro scelta e a creare un sistema di istruzione, o a sovvenzionare l'insegnamento privato.

¹³ Si veda in particolare Corte EDU, *Caso linguistico belga* cit, nonché CommEDU, *X e Y c. Regno Unito*, dec., n. 9461/81, 7 dicembre 1982 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

¹⁴ CommEDU, *X c. Regno Unito*, dec., n. 7782/77, 2 maggio 1978 (in www.lawandpluralism.unimib.it).



Alla stessa stregua, anche limitazioni imposte alla possibilità degli studenti di accedere a scuole confessionali possono rientrare nel diritto delle Autorità scolastiche nazionali di definire e pianificare discrezionalmente il programma scolastico. In particolare, quando una restrizione all'istruzione religiosa venga disposta nel perseguimento di particolari esigenze, quali segnatamente, quelle di inclusione sociale e integrazione degli studenti stessi, essa viene considerata dalla Corte conforme al dettato convenzionale. Così, ad esempio, se la limitazione è volta a garantire ai minori la maturità necessaria per frequentare le lezioni, essa non viene considerata lesiva del diritto dei genitori a educare la prole secondo le proprie convinzioni religiose, in quanto finalizzata alla migliore integrazione dello studente. Di tal guisa, la Corte ha affermato che l'aver conseguito il certificato della scuola primaria, quale requisito imposto dalle Autorità nazionali per poter accedere a una scuola Coranica non rappresenta una violazione dell'art. 2 del primo protocollo aggiuntivo della CEDU¹⁵, proprio perché persegue le suesposte finalità di integrazione sociale che rendono la misura necessaria e proporzionata in un ordinamento democratico. Finalità che, da altro punto di vista, giustificano anche l'imposizione dell'obbligo di frequenza scolastica a scapito della volontà dei genitori di fornire ai figli un'istruzione domiciliare. Per quanto, infatti, l'istruzione domiciliare possa consentire allo studente di acquisire lo stesso standard di conoscenza fornito dalla scuola, altri importanti obiettivi correlati al diritto all'istruzione, tra i quali il riferito diritto all'integrazione sociale, potrebbero essere raggiunti solo frequentando la scuola. L'imposizione dell'obbligo di frequenza scolastica, dunque, secondo la Corte, non priva i genitori del loro diritto di esercitare il ruolo di educatori o di guidare i loro figli su un percorso in linea con le proprie convinzioni religiose o filosofiche¹⁶.

Il pluralismo nella scuola è, invece, delineato dalla Corte di Strasburgo come divieto di indottrinamento e, dunque, essenzialmente come libertà di pensiero e mancanza di ogni imposizione ideologica nell'insegnamento impartito nella scuola pubblica. Ciò non esclude la legittimità di insegnamenti religiosi nelle scuole pubbliche, purché vengano impartiti in modo oggettivo e pluralistico o purché sia prevista la

¹⁵ CGUE, *Çiftçi c. Turchia*, C-76/05, 11 settembre 2007 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

¹⁶ Corte EDU *Konrad c. Germania*, dec., n. 35504/03, 11 settembre 2006 (in www.lawandpluralism.unimib.it); *Comm. EDU B.N e S.N v. Svezia*, (dec.), n. 17678/91, 30 giugno 1993, *ivi*.



possibilità di esonero degli studenti da tali insegnamenti¹⁷. In particolare, la Corte esclude che rappresenti una violazione dell'art. 2 del primo protocollo addizionale il diniego di esonero da un corso di educazione religiosa se l'insegnamento è impartito in maniera neutrale, obiettiva e pluralista. Un' insegnamento che abbia queste caratteristiche non può, infatti, considerarsi una forma di indottrinamento lesiva del diritto dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni filosofiche e religiose e giustifica anche il rifiuto delle Autorità scolastiche nazionali di organizzare dei corsi alternativi, in particolare di etica, alle lezioni di religione¹⁸.

L'indottrinamento è stato il punto di riferimento per risolvere anche le note controversie relative all'esposizione di simboli religiosi nelle scuole pubbliche, laddove la Corte ha effettuato una valutazione della forza indottrinante degli stessi, in termini di capacità di condizionamento delle coscienze degli studenti, per poter stabilire se la loro esposizione fosse da ritenersi contraria alla Convenzione o meno. Tale valutazione ha condotto, come noto, a ritenere il crocifisso un simbolo "essenzialmente passivo" a cui non si può attribuire una influenza sugli alunni paragonabile a quella che può avere un discorso didattico o la partecipazione ad attività religiose e, dunque, a considerare la sua esposizione nelle aule delle scuole pubbliche non contraria al principio di libertà religiosa ed educativa¹⁹. Diversamente, il velo islamico portato dall'insegnante di una scuola primaria pubblica è stato ritenuto un simbolo idoneo a produrre un effetto di proselitismo²⁰. Il velo islamico, infatti, è imposto alle donne da un precetto coranico difficile da contemperare con il principio di parità tra i sessi e con il messaggio di tolleranza, rispetto per gli altri e, soprattutto,

¹⁷ Corte EDU *Papageorgiou e altri v. Grecia*, nn. 4762/18; 6140/18, 31 gennaio 2020 (in www.lawandpluralism.unimib.it), e, nello stesso senso, anche tutta la precedente giurisprudenza relativa all'esenzione dai corsi di educazione religiosa: Corte EDU *Folgerø e altri c. Norvegia*, n. 15472/02, 29 giugno 2007, *ivi*; *Hasan e Eylem Zengin c. Turchia*, n. 1448/04, 9 gennaio 2008, *ivi*; *Mansur Yalçın e altri c. Turchia*, n. 21163/11, 16 febbraio 2015, *ivi*.

¹⁸ Corte EDU, *Bulski c. Polonia*, dec., n. 46254/99; 31888/02, 30 novembre 2004 (in www.lawandpluralism.unimib.it); *Grzelak c. Polonia*, n. 7710/02, 22 novembre 2010, *ivi*.

¹⁹ Corte EDU, *Lautsi e altri c. Italia*, n. 30814/06, 18 marzo 2011 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

²⁰ Corte EDU, *Dahlab c. Svizzera*, dec., n. 42393/98, 15 febbraio 2001 (in www.lawandpluralism.unimib.it).



uguaglianza e non discriminazione che, in una società democratica, ogni insegnante deve trasmettere ai suoi allievi²¹.

La necessità della trasmissione di informazioni in modo oggettivo e pluralistico viene ribadita non solo in relazione all'insegnamento religioso ma più in generale con riferimento a qualsiasi insegnamento che possa avere risvolti morali o filosofici. La Corte lo ha, infatti, affermato per quanto riguarda l'istituzione di corsi di educazione sessuale nelle scuole pubbliche, con la nota e risalente pronuncia *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen c. Danimarca*²² e ribadito anche più recentemente²³. La trasmissione di informazioni relative ai comportamenti sessuali viene considerata, in particolare, strettamente legata all'interesse pubblico nella misura in cui sia finalizzata a mettere in guardia gli studenti sull'eccessiva frequenza delle nascite fuori dal matrimonio, l'aborto indotto e le malattie e, sebbene ne venga riconosciuto un risvolto morale, laddove le informazioni vengano trasmesse in modo oggettivo e pluralistico, si ritiene che non sia qualificabile come indottrinamento.

D'altra parte, la valorizzazione delle differenze religiose, etniche e culturali cui è improntato il pluralismo educativo, incontra dei limiti, ravvisabili in base al margine di apprezzamento di cui gli Stati contraenti dispongono nel prevedere misure limitative dei diritti garantiti dalla CEDU. Margine di apprezzamento che resta comunque legato ad alcune specifiche condizioni sottoposte al vaglio della Corte EDU: l'esistenza di una previsione legale della misura limitativa del diritto, dello scopo legittimo perseguito dalla limitazione stessa (pubblica sicurezza; ordine; salute e morale pubblica; protezione dei diritti e delle libertà altrui), e della proporzionalità della misura rispetto allo scopo perseguito (quale necessità della misura stessa in uno stato democratico).

²¹ La dottrina non ha sempre condiviso l'impostazione della Corte EDU su questi temi, soprattutto nella misura in cui questa si è spinta a esprimere giudizi inerenti al significato di tali simboli religiosi, e ha dato un'interpretazione estensiva del requisito della necessità in una società democratica in un'ottica quasi preventiva, giungendo a conclusioni che sono state considerate contraddittorie. Si vedano, *ex multis*, **N. COLAIANNI**, *Il crocifisso in giro per l'Europa: da Roma a Strasburgo (e ritorno)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), novembre 2010, **G. PUPPINCK**, *Il caso Lautsi contro l'Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 13 febbraio 2012; **N. BHUTA**, *Two Concepts of Religious Freedom in the European Court of Human Rights* (dicembre 2012), in *EUI Working Papers LAW* No. 2012/33.

²² Corte EDU, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen c. Danimarca*, nn. 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7 dicembre 1976 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

²³ Corte EDU, *Jimenez Alonso e Jimenez Merino c. Spagna* (dec.), n. 25781/94, 25 maggio 2000 (in www.lawandpluralism.unimib.it).



Da questo punto di vista, appare particolarmente interessante un recente caso²⁴ in cui le Autorità scolastiche svizzere hanno negato l'esonero di due giovani studentesse mussulmane dal corso di nuoto, giustificando tale rifiuto in forza della finalità di inclusione sociale che l'attività sportiva nelle scuole primarie è volta a perseguire. In quest'ottica, si è affermato che l'interesse dell'alunno a frequentare tali lezioni non consista solo nell'apprendimento dell'attività natatoria in sé o nell'esercizio fisico, ma soprattutto nella partecipazione a tale attività con tutti gli altri alunni, senza eccezioni sulla base delle origini o delle convinzioni filosofiche e religiose dei genitori. Tale decisione è particolarmente significativa, nella misura in cui fa emergere come la valorizzazione delle differenze, in particolare religiose, necessita di essere bilanciata con altri valori e possa essere sacrificata laddove rischi di diventare fonte di esclusione sociale e di impedire una adeguata integrazione.

Di tal guisa, la Corte di Strasburgo riconosce la legittimità delle limitazioni alla libertà religiosa degli studenti realizzate dalle Autorità scolastiche nazionali mediante provvedimenti disciplinari di espulsione dalla scuola, laddove giustificati dal reiterato rifiuto di togliere il velo²⁵ piuttosto che il keski²⁶ per accedere alla classe, oppure di partecipare a un momento scolastico commemorativo di un evento bellico²⁷. In quest'ottica, la Corte EDU conferma il proprio orientamento, già espresso in occasione del noto caso *Leyla Sahin c. Turchia*²⁸, di ammettere la necessità, in una società democratica, nella quale coesistono numerose religioni all'interno della stessa popolazione, di porre restrizioni alla libertà di manifestare la propria religione o credo al fine di conciliare gli interessi di vari gruppi e di assicurare che siano rispettate le convinzioni di ciascuno.

²⁴ Corte EDU, *Osmanoglu and Kokabas c. Svizzera*, n. 29086/12, 10 aprile 2017 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

²⁵ Si vedano Corte EDU, *Dogru c. Francia*, n. 27058/05, 4 marzo 2009 (in www.lawandpluralism.unimib.it); *Kervanci c. Francia*, n. 31645/04, 4 marzo 2009, ivi; *Bayrak c. Francia*, dec., n. 14308/08, 30 giugno 2009; *Ghazal c. Francia*, dec. n. 18527/08, 30 giugno 2009, ivi; *Aktas c. Francia*, dec. n. 43563/08, 30 giugno 2009, ivi; *Gamaleddyn c. Francia*, dec., n. 18527/08, 30 giugno 2009, ivi.

²⁶ Corte EDU, *Ranjit Singh c. Francia*, dec., n. 27561/08, 30 giugno 2009 (in www.lawandpluralism.unimib.it).

²⁷ Corte EDU, *Efstratiou c. Grecia*, n. 24095/94, 18 dicembre 1996 (in www.lawandpluralism.unimib.it); *Valsamis c. Grecia*, n. 21787/93, 18 dicembre 1996, ivi.

²⁸ Corte EDU, *Leyla Sahin c. Turchia*, n. 44774/98, 10 novembre 2005 (in www.lawandpluralism.unimib.it).



L'integrazione entra in gioco, inoltre, quando la corte di Strasburgo affronta la tematica del pluralismo etnico nel contesto educativo. In tale ambito, in particolare, emerge il valore dell'integrazione delle minoranze etniche nel contesto sociale non già come limite al riconoscimento delle istanze pluralistiche, ma come esigenza primaria in forza della quale devono essere improntate le scelte di organizzazione scolastica effettuate dalla Autorità nazionali. Si afferma infatti, nello specifico caso delle minoranze Rom, che se, in linea di principio, l'insufficiente padronanza della lingua in cui vengono impartite le lezioni possa giustificare la prassi di collocare temporaneamente certi alunni in una classe separata, senza che tale prassi possa considerarsi discriminatoria, laddove tale collocazione riguardi in misura sproporzionata o esclusiva i membri di uno specifico gruppo etnico, devono essere predisposte adeguate garanzie. In mancanza di chiari criteri in base ai quali i bambini Rom debbano successivamente essere inseriti nelle classi miste, una volta conseguito il necessario livello di padronanza linguistica e laddove la permanenza nella classe di soli Rom perduri a oltranza o per tutto il ciclo di studi, si deve ritenere che la loro collocazione in classi separate diventi priva di una giustificazione oggettiva e ragionevole²⁹.

Emerge dunque, nella giurisprudenza CEDU in tema di pluralismo educativo, un quadro composito, caratterizzato, da un lato, dalla valorizzazione delle differenze culturali, religiose ed etniche, soprattutto nel messaggio trasmesso dagli insegnanti che non deve mai esprimersi in forme, anche velate, di indottrinamento e, dall'altro lato, dall'esigenza di integrazione sociale delle minoranze in ambito scolastico, che spesso giustifica scelte contrarie alla valorizzazione delle suddette differenze. Si tratta di un equilibrio delicato che necessariamente si muove, nell'ottica del rispetto delle disposizioni convenzionali, in una valutazione pragmatica dei singoli casi sottoposti all'esame della Corte di Strasburgo.

3 - La prospettiva antidiscriminatoria ed economica della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Il contenuto dell'art. 2 del primo protocollo addizionale alla CEDU viene ripreso dall'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

²⁹ Corte EDU, *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, n. 57325/00, 13 novembre 2007 (in www.lawandpluralism.unimib.it); *Sampanis e altri c. Grecia*, n. 32526/05, 5 settembre 2008; *Oršuš e altri c. Croazia*, n. 15766/03, 16 marzo 2010, *ivi*; *Lavida e altri c. Grecia*, n. 7973/10, 30 agosto 2013, *ivi*.



Europea, che estende il diritto all'istruzione alla possibilità di accedere alla formazione professionale obbligatoria e continua e prevede espressamente il principio di gratuità dell'istruzione obbligatoria. Anche il Trattato sul funzionamento dell'Europa (TFUE), dedica un'attenzione particolare all'istruzione, riprendendo quanto già previsto dal Trattato di Maastricht (art. 126 e 127). Il titolo XII del TFUE, relativo a "Istruzione, formazione professionale e gioventù", definisce, agli artt. 165 e 166, gli impegni dell'Unione per lo sviluppo e la promozione di un settore in cui la stessa esercita una competenza complementare, e quindi di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri, che restano primariamente competenti per quanto riguarda l'organizzazione dei propri sistemi di istruzione e di formazione professionale. Sulla scorta di tali impegni, l'Unione ha adottato programmi volti a favorire lo scambio tra docenti e studenti, il superamento delle barriere linguistiche e il riconoscimento dei titoli di studio³⁰, nonché numerose raccomandazioni volte all'incentivazione del coordinamento tra Stati membri³¹ nell'organizzazione dei propri sistemi di istruzione e di formazione professionale. Sulla stessa linea si pone la disciplina derivata adottata in attuazione della libertà di circolazione e di stabilimento dei lavoratori sul territorio dell'Unione, laddove riconosce espressamente che il diritto di libera circolazione richiede, per poter essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che siano anche eliminati gli ostacoli che si

³⁰ Tra le varie iniziative adottate dall'Unione, meritano di essere ricordati il programma Erasmus, finalizzato ad agevolare la mobilità degli studenti iscritti all'università (decisione 1720/2006/CE del Parlamento e del Consiglio del 15 novembre 2006 in GUCE, L 327, 24 novembre 2006) e ai corsi di dottorato di ricerca in Europa (decisione 87/327/CEE del Consiglio del 15 giugno 1987 in GUCE L 166, 25 giugno 1987); il programma Lingua, per lo studio, l'apprendimento e la valorizzazione delle lingue straniere (decisione 89/489/CEE del Consiglio del 28 luglio 1989, in GUCE, L 239, 16 agosto 1989); il programma Gioventù per l'Europa, poi rinominato Gioventù e successivamente Gioventù in azione, durato fino al 2013 con lo scopo di promuovere gli scambi tra giovani nell'ambito della Comunità (decisione 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2000, in GUCE, L 117, 18 maggio 2000); il programma Socrates (decisione 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 1995, in GUCE, L 87, 20 aprile 1995), che ha poi assorbito i programmi Erasmus, Lingua e altri ancora.

³¹ Si vedano, in particolare, la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento (2018/C 195/01) e la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (2018/C 189/01) sostitutiva della precedente Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE).



oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del Paese ospitante³². Di tal guisa, si prevede espressamente³³ che

“i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi di insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono”

e gli Stati membri sono tenuti a incoraggiare “le iniziative intese a permettere a questi giovani di frequentare i predetti corsi nelle migliori condizioni”.

Anche nei rapporti con gli Stati terzi, l'Unione sottolinea l'importanza dell'istruzione, in particolare quale strumento di integrazione³⁴, laddove riconosce che uno degli obiettivi della sua azione nel settore dell'istruzione è promuovere l'immagine dell'Europa intera in quanto centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale. Favorire la mobilità dei cittadini di paesi terzi verso gli Stati membri per motivi di studio è un obiettivo fondamentale per l'Unione, nella misura in cui le migrazioni per motivi di studio costituiscono una forma di arricchimento reciproco per quanti migrano, per lo Stato d'origine e per lo Stato ospitante, e contribuiscono a promuovere una maggiore comprensione fra culture.

Particolarmente significativa è, inoltre, una recente risoluzione del Parlamento europeo che ha affrontato specificamente il tema dell'importanza dell'istruzione nella promozione dei valori fondamentali dell'Unione³⁵, esortando i singoli Stati membri a eliminare le discriminazioni di ogni genere e favorire la protezione delle minoranze in un contesto scolastico inclusivo e interculturale.

³² In tal senso si veda il quinto considerando del Regolamento n. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

³³ Si veda l'art. 12 del regolamento n. 1612/68, cit.

³⁴ Si vedano i considerando 6 e 7 della direttiva 114/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'istruzione al fine di promuovere i valori fondamentali dell'UE.



Sebbene il diritto all'istruzione venga, dunque, pienamente riconosciuto a livello eurounitario, si tratta pur sempre di una materia che rientra nell'ambito della competenza di sostegno e in cui sussiste, dunque, un ampio margine di discrezionalità dei singoli Stati membri. La Corte di Giustizia si trova a dover sindacare l'opportunità delle scelte nazionali in tema di istruzione nei limiti in cui tali scelte possano entrare in conflitto con le disposizioni del Trattato o di diritto derivato che riguardano, coerentemente con l'origine schiettamente economica dell'Unione, le libertà di stabilimento e di circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali. In quest'ottica, appare evidente che la garanzia del diritto all'istruzione e del pluralismo educativo può diventare oggetto di esame da parte della Corte di Lussemburgo nei limiti in cui si concretizzi in una condotta antidiscriminatoria ai sensi della normativa europea. Nel quadro dell'Unione Europea la prospettiva di analisi delle problematiche inerenti al pluralismo educativo è, dunque, necessariamente diversa, in ragione del diverso quadro normativo di cui la Corte di Lussemburgo si fa interprete e della lente economica attraverso la quale la stessa, inevitabilmente, esamina i casi sottoposti alla sua attenzione.

Così, riprendendo le due dimensioni del pluralismo educativo sopra delineate, la Corte di Giustizia ha contribuito in diverse occasioni a tutelare il pluralismo quale libertà di scelta dell'istruzione che si intende privilegiare per sé o per i propri figli, sebbene sempre in modo indiretto, quale ricaduta della tutela della libertà di circolazione e di stabilimento. Da questo punto di vista, il Giudice europeo ha affrontato più volte il tema della discriminazione in base alla cittadinanza nell'accesso all'istruzione, rilevando che gli Stati membri siano tenuti ad adottare i provvedimenti necessari a garantire la parità nelle condizioni di accesso ai corsi di studio organizzati sul proprio territorio, in ossequio al principio di non discriminazione in base alla nazionalità, oggi previsto dall'art. 18 del TFUE (ex art. 12 del TCE)³⁶. La libertà di scelta educativa è stata tutelata, in particolare, nell'ottica dell'integrazione dei lavoratori e delle loro famiglie nel paese ospitante, laddove la Corte ha ribadito che il figlio di un lavoratore straniero che voglia accedere alle scuole nello Stato ospitante debba poter fruire, alla stessa stregua dei cittadini di questo, dei vantaggi previsti dalle leggi interne al fine di promuovere l'istruzione. Secondo la

³⁶ Si veda, in tal senso, *CGUE Commissione c. Austria*, C-147/03, 7 luglio 2005 (in www.curia.eu), in cui la scelta dello Stato Austriaco di imporre degli oneri ulteriori ai titolari di diplomi di istruzione secondaria degli altri Stati membri per accedere all'istruzione universitaria sul proprio territorio, rispetto ai titolari di diplomi di istruzione secondaria conseguiti in Austria, è stata ritenuta dalla Corte una forma di discriminazione indiretta.



Corte di Giustizia, in particolare, al fine di mettere in grado i figli dei lavoratori stranieri di approfittare in condizioni di parità dell'istruzione e dei mezzi di preparazione culturale e professionale disponibili, è necessario garantire che essi possano accedere alle scuole alle stesse condizioni dei cittadini del Paese ospitante, non solo in relazione all'ammissione, ma, in generale, per quanto riguarda tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dell'insegnamento e, quindi, anche eventuali sussidi previsti per i minori in età scolare³⁷.

Parimenti, con specifico riferimento all'accesso agli studi universitari, sebbene la scelta relativa all'opportunità di introdurre un accesso contingentato (a numero chiuso) a determinati corsi di laurea rientri nell'alveo della competenza propria dei singoli Stati membri³⁸, la Corte di Giustizia ha rilevato l'importanza, a fronte del diritto degli studenti alla mobilità, che gli Stati riconoscano i diplomi e i periodi di studio svolti all'estero e garantiscano la parità di condizioni a chi accede agli studi universitari dall'interno e a chi ha conseguito il diploma in un diverso Stato membro. In particolare, la Corte ha affermato³⁹ che le restrizioni al riconoscimento dei diplomi e dei periodi di studio non possono essere fondate sul rischio di abuso del diritto comunitario da parte degli studenti che si trasferiscono da uno Stato all'altro. Tale rischio si potrebbe ravvisare, ad esempio, laddove gli studenti che non abbiano superato le prove di ammissione al corso universitario nel proprio Stato di appartenenza effettuino la scelta opportunistica di iscriversi al medesimo corso in altro Stato membro ove non sia previsto un test d'ingresso e, dopo il primo anno di corso, richiedere il trasferimento nell'università dello Stato di appartenenza e il contestuale riconoscimento degli esami già sostenuti. Per la Corte è, dunque, necessario un accertamento caso per caso di eventuali condotte abusive che non vada a detrimento del principio di libertà di circolazione degli studenti.

³⁷ Si vedano CGUE, *Donato Casagrande c. Landeshauptstadt München*, C-9/74, 3 luglio 1974 (in www.curia.europa.eu); *Laurence Prinz c. Region Hannover e Philipp Seeberger c. Studentenwerk Heidelberg*, cause riunite C-523/11 e C-585/11, 18 luglio 2013.

³⁸ Come chiarito a più riprese dalla Corte di Lussemburgo, gli Stati membri sono liberi di optare per un sistema fondato sul libero accesso, senza porre limiti numerici per l'iscrizione, ovvero per un sistema fondato su un accesso regolato che selezioni gli studenti: si vedano, in particolare, CGUE, *Schwarz e Gootjes- Schwarz c Finanzamt Bergisch Gladbach*, C- 76/05, 11 settembre 2007 (in www.curia.europa.eu); CGUE, *Morgan c. Bezirksregierung Köln e Bucher c. Landrat des Kreises Düren*, cause riunite C-11/06 e C-12/06, 23 ottobre 2007, *ivi*; CGUE, *Bressol, Chaverot e altri c. Gouvernement de la Communauté française*, C- 73/08, 13 aprile 2010, *ivi*.

³⁹ Si veda CGUE, 7 luglio 2005, C-147/03, *Commissione c. Austria*, §§ 54-55 e §§ 67-70.



Se la prospettiva prevalentemente antidiscriminatoria ed economica, in cui si muove il diritto dell'Unione ha, per molti aspetti, contribuito alla valorizzazione del pluralismo educativo, inteso come scelta del percorso di istruzione, si è anche talvolta mossa, però, in senso contrario. Ciò emerge, in particolare, sul piano dell'interpretazione del concetto di aiuti di Stato, come noto, vietati dall'art. 107 del Trattato nella misura in cui possono distorcere il gioco della concorrenza. In varie occasioni⁴⁰ la Corte ha affrontato il tema della qualificazione, da un lato, dell'attività scolastica come impresa e, dall'altro, dell'esenzione fiscale concessa agli istituti scolastici confessionali come aiuto di Stato.

In particolare, nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte⁴¹ emerge che la mancanza di una retribuzione, quale corrispettivo economico della prestazione didattica, da parte degli studenti esclude che l'attività scolastica in sé possa essere qualificata come servizio di natura economica, senza che assuma rilevanza né l'eventuale corresponsione da parte degli studenti di un canone o tasse scolastiche al fine di contribuire in qualche misura ai costi di gestione del sistema né che l'istituto scolastico sia gestito da soggetti privati, purché resti finanziato principalmente con fondi pubblici. In linea con il criterio della prevalenza quantitativa dei finanziamenti, l'attività di insegnamento finanziata mediante fondi privati, come retribuzioni della stessa fornite dagli studenti, vengono considerate dalla Corte attività di natura economica, con la conseguente qualificazione come aiuto di Stato di eventuali sgravi o esoneri fiscali praticate nei loro confronti. Dal punto di vista pratico, la qualificazione di un istituto di insegnamento come attività economica comporta, dunque, l'esclusione di determinati vantaggi, segnatamente di natura fiscale, classificabili come aiuti di Stato, poiché in grado di alterare il normale gioco della concorrenza. Tuttavia, l'aggravamento della posizione fiscale delle scuole confessionali parificate, nella misura in cui le sfavorisce economicamente rispetto alla scuola pubblica, è in grado di determinare una potenziale contrazione della pluralità dell'offerta formativa⁴². Come

⁴⁰ Si vedano CGUE, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, 27 giugno 2017, in www.lawandpluralism.unimib.it; *Scuola elementare Maria Montessori c/ Commissione*, 6 novembre 2018, C-622/16 P a C-624/16 (in www.curia.europa.eu).

⁴¹ Per una accurata ricostruzione del percorso di definizione giurisprudenziale dei criteri di classificazione degli operatori del mercato scolastico europeo si veda **A. PEREGO**, *Scuole confessionali ed esenzioni tributarie: gli aiuti di Stato alle imprese scolastiche nella giurisprudenza dell'Unione Europea*, in *Il diritto ecclesiastico*, vol. CXXVIII, 1-2/gennaio-giugno 2017, p. 404 e ss.

⁴² Si veda, per una serrata critica delle sentenze menzionate sul piano dei riflessi negativi sulla libertà delle confessioni di gestire le scuole religiosamente orientate e sulla



efficacemente rilevato in dottrina⁴³, invero, in materia di finanziamento pubblico, il pluralismo religioso è favorito laddove venga garantito un uguale trattamento nell'accesso alle risorse finanziarie pubbliche ai gruppi religiosamente orientati e a quelli laici. Le scelte delle istituzioni confessionali potrebbero essere notevolmente condizionate dalla allocazione di risorse pubbliche alle sole istituzioni laiche, nel senso di disincentivare il mantenimento dei loro tratti identitari per conformarsi agli obbiettivi statali.

L'esclusione dalla fruibilità di risorse pubbliche da parte delle istituzioni confessionali potrebbe, altresì, determinare una evidente distorsione sulle scelte individuali, laddove gli studenti potrebbero essere indotti a scegliere percorsi di studio laici. In quest'ottica, anche la seconda dimensione del pluralismo educativo, quale rispetto delle differenze religiose, etniche, culturali in ambito scolastico ottiene da parte delle Corti di Giustizia una tutela solo mediata dalla prospettiva antidiscriminatoria e prevalentemente economica in cui si muove il diritto dell'Unione⁴⁴ ed è fortemente influenzata dalla qualificazione dell'attività scolastica come servizio di natura imprenditoriale o meno. E', infatti nell'ambito delle attività imprenditoriali che la Corte di Giustizia si trova ad affrontare il problema del rispetto dei valori del pluralismo e a stabilire se e in che misura le convinzioni religiose, politiche, filosofiche e culturali possano ricevere tutela rispetto alla libertà di impresa. Più precisamente, la Corte di Giustizia, nel tutelare tale libertà riconosce il diritto del datore di lavoro di dare ai propri clienti un'immagine di neutralità aziendale e, dunque, di imporre ai propri dipendenti limitazioni alla esternazione delle proprie

libertà degli alunni e dei genitori di sceglierle, **A. LICASTRO, A. RUGGERI**, *Diritto concordatario versus diritto euorunitario: a chi spetta la primauté? (a margine della pronunzia della Corte di Giustizia del 27 giugno 2017, C-74/16, in tema di agevolazioni fiscali per le "attività economiche" della Chiesa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017, in particolare p. 16 e ss.

⁴³ **A. MADERA**, *More than a playground dispute: il caso Trinity Lutheran Church v. Pauley e le nuove traiettorie interpretative dell'Establishment Clause*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2017, p. 18. In un'ottica comparata, si segnala la ricostruzione operata dall'Autrice dei diversi orientamenti della Corte Suprema USA in tema di finanziamento pubblico alle scuole confessionali, dalla quale emerge un progressivo superamento dell'impostazione più rigorosa, fondata sull'*Establishment Clause*, a favore di un indirizzo interpretativo più possibilista.

⁴⁴ Con specifico riferimento all'influenza della natura prettamente economica dell'Unione sul giudizio di bilanciamento effettuato dalla Corte di Giustizia, anche in relazione ai diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, si veda **N. MARCHEI**, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti Europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2019, in particolare p. 53 e ss.



convinzioni politiche, filosofiche o religiose a condizione che tale politica sia realmente perseguita in modo coerente, sistematico e non discriminatorio⁴⁵. Parimenti, nel delineare la nozione di requisito professionale essenziale ai sensi dell'art 4 paragrafo 2 della Direttiva 2000/78/CE, la Corte di Giustizia ha sancito che una organizzazione confessionalmente orientata può richiedere ai propri dipendenti il rispetto di obblighi di buona fede e lealtà nei confronti dell'etica religiosa su cui si fonda l'organizzazione stessa. Di tal guisa, anche laddove una organizzazione confessionale gestisca un servizio pubblico, potrà richiedere il rispetto della confessione purché, tenuto conto della natura delle attività professionali interessate o del contesto in cui sono esercitate, la religione o le convinzioni personali costituiscono un requisito professionale essenziale, legittimo e giustificato rispetto all'etica della chiesa o dell'organizzazione in questione e conforme al principio di proporzionalità⁴⁶.

Nell'ambito della scuola pubblica, ovvero di un servizio scolastico finanziato prevalentemente con fondi pubblici, il pluralismo nell'insegnamento potrà, invece, trovare adeguato riconoscimento da parte della Corte di Giustizia solo nelle limitate ipotesi in cui lo Stato membro ponga in essere una condotta discriminatoria nella libertà di circolazione e di stabilimento all'interno dell'Unione. Così, ad esempio, la Corte ha ritenuto che le limitazioni all'assunzione al ruolo di insegnante ai cittadini di altri Stati membri, giustificate per la mancanza di requisiti di conoscenze linguistiche possono essere considerate una forma di valorizzazione della lingua dello Stato membro, in linea con le disposizioni del Trattato, solo nella misura in cui tali limitazioni vengano attuate in modo proporzionale e non discriminatorio⁴⁷.

4 - L'effettività dell'istruzione pluralistica nell'ordinamento italiano

⁴⁵ Si veda, sul tema **A. DE OTO**, *L'osservanza di precetti religiosi in ambito lavorativo*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 193 e ss.

⁴⁶ CGUE, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, 17 aprile 2018 (in www.lawandpluralism.unimib.it); IR c. J.Q., C-68/17, 11 settembre 2018, *ivi*.

⁴⁷ CGUE, *Anita Groener c. Minister of Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, C 379/87, 28 novembre 1989 (in www.lawandpluralism.unimib.it).



L'Italia si trova da diversi anni al centro di fenomeni migratori che hanno avuto un'incidenza significativa sul formarsi di una società fortemente diversificata, determinando l'esigenza di adottare politiche inclusive, che tengano conto, nel settore scolastico, delle differenze culturali, linguistiche e religiose emergenti.

Le previsioni costituzionali a tutela della libertà di scelta educativa si traducono, oggi, ancor più significativamente che in passato, nella tutela del pluralismo per la scuola e nella scuola. Dal primo punto di vista, l'art. 34 Cost., laddove prevede che "la scuola è aperta a tutti", oltre a sancire l'attribuzione universale del diritto all'istruzione, a prescindere dalla cittadinanza, implica un diritto di scelta che si ricollega alla facoltà dei genitori di decidere il tipo di educazione da impartire ai propri figli, di cui all'art. 30 Cost. e al diritto, riconosciuto dal comma terzo dell'art. 33 Cost., di enti privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La Costituzione, in altri termini, ha prefigurato un sistema in cui non venga "mortificata la personalità in fieri dello scolaro con un unico tipo o modello pedagogico"⁴⁸, vietando il monopolio pubblico nel settore dell'istruzione.

L'affermazione costituzionale della libertà di scelta tra un istituto scolastico pubblico e uno privato, confessionale o ideologicamente orientato, impone al legislatore di creare le condizioni per l'effettivo esercizio della stessa e, dunque, da un lato, il pieno riconoscimento dei titoli di studio rilasciati dalle scuole private parificate e, dall'altro, la possibilità di disporre finanziamenti alle stesse. Come noto, entrambi questi aspetti sono stati realizzati e disciplinati dalla legge 62 del 2000 e dai successivi interventi normativi che hanno progressivamente ampliato il novero delle scuole parificate che possono usufruire dei contributi statali.

La specifica questione del finanziamento delle scuole private parificate è, però, sempre stata ampiamente dibattuta laddove, per certa dottrina, tale finanziamento troverebbe un insormontabile ostacolo nella previsione del terzo comma dell'art. 33 Cost., che prevede espressamente che il diritto di istituire scuole private non debba comportare oneri in capo allo Stato⁴⁹. Senza alcuna pretesa di esaustività circa l'ampio e approfondito dibattito dottrinale sul punto, si segnala che altra parte della dottrina ha dato una diversa interpretazione del dettato costituzionale,

⁴⁸ Si veda **T. MARTINES**, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1998, 782.

⁴⁹ L'argomento era stato sostenuto da **G. BALLADORE PALLIERI**, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972, 435, per il quale la sovvenzione statale di scuole private era da considerarsi costituzionalmente illegittima.



ritenendo che tale disposizione impedisse allo Stato esclusivamente di dare finanziamenti per l'istituzione delle scuole private e non anche per il loro funzionamento⁵⁰. Da altro punto di vista, si è ritenuto, in passato, che la disposizione costituzionale distinguesse tra scuole private che concorrono al servizio pubblico e scuole della medesima natura che si collocano al di fuori di esso, per concludere che il divieto concernesse le seconde ma non le prime⁵¹. L'impostazione che sembra aver avuto maggior seguito in dottrina e che sembra essere stata condivisa dal legislatore del 2000 si fonda sulla considerazione che l'istruzione consista essenzialmente in un servizio pubblico, per il quale non ha rilievo la natura (pubblica o privata) del soggetto che la svolge⁵². In quest'ottica, come osservato recentemente dalla dottrina⁵³, è proprio la logica del servizio pubblico, oltre che l'esercizio di libertà fondamentali, a legittimare la presenza del privato nel settore, ma anche a contenere le eventuali deviazioni rispetto alle finalità di pubblico interesse mediante, ad esempio, l'accertamento della sussistenza e permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica.

Il dibattito resta, tuttavia, aperto, laddove la questione interpretativa del terzo comma dell'art. 33 non sembra trovare una soluzione neanche nella giurisprudenza costituzionale, che non ha mai adottato un orientamento chiaro sulla clausola "senza oneri per lo Stato"⁵⁴, né nella giurisprudenza amministrativa, che, lungi dal dare un'interpretazione analitica di tale disposizione, rimette alla discrezionalità pianificatoria degli enti competenti (nella specie, il Comune) la scelta dell'erogazione dei contributi pubblici alle scuole paritarie⁵⁵.

⁵⁰ **G. LOMBARDI**, *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione Italiana*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1964, p. 624.

⁵¹ **C. MORTATI**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969, II, pp. 1075 e ss.

⁵² **U. POTOSCHNIG**, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur Cost.*, VI, 1961, p. 351.

⁵³ Si veda **C. ACOCELLA**, *La scuola nella Costituzione italiana: diritti, funzioni e servizi. Riflessioni a partire da un recente volume di Roberta Calvano*, in *Rivista AIC* 2, 2020, 465.

⁵⁴ In alcune occasioni la Corte costituzionale ha negato che la libertà di scelta educativa potesse implicare un obbligo di assunzione da parte dello Stato degli oneri necessari per esercitarla (Corte cost., 16 febbraio 1982, n. 36 in www.giurcost.org), mentre altre volte ha ritenuto applicabile la limitazione costituzionale solo alle provvidenze dirette (Corte cost. 30 dicembre 1994 n. 454, in www.giurcost.org) senza, tuttavia, affrontare apertamente il tema del significato da attribuire al concetto di *oneri* di cui al terzo comma dell'art. 33 Cost.

⁵⁵ Si veda, in particolare la recente pronuncia Cons. Stato, 19 agosto 2019, n. 5739, in www.giustizia-amministrativa.it, nella quale si afferma che la parità scolastica, con



Quanto alla libertà di scelta educativa all'interno della scuola, occorre rilevare che i profondi mutamenti sociali e culturali di cui si è detto hanno determinato il sorgere di esigenze nuove nella scuola pubblica italiana, legate alla valorizzazione delle differenze culturali e al rispetto di libertà fondamentali garantite dalla nostra Costituzione. In quest'ottica, a partire dagli anni novanta, si sono succeduti diversi interventi normativi volti a valorizzare la cultura e la lingua originaria degli immigrati iscritti alla scuola pubblica. In particolare, il legislatore, mettendo in evidenza il valore formativo delle differenze culturali e linguistiche⁵⁶, ha sostenuto i mutamenti organizzativi della scuola necessari per realizzare un'istruzione pubblica inclusiva e pluralistica. In quest'ottica, è stato disposto, ad esempio, lo stanziamento di fondi aggiuntivi per retribuire le attività di insegnamento nelle scuole con una percentuale di alunni stranieri e nomadi superiore al dieci per cento degli iscritti⁵⁷; oppure l'espresso riconoscimento del diritto all'istruzione ai minori stranieri indipendentemente dalla regolarità della loro posizione giuridica, e dunque la possibilità di iscriversi a scuola a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno⁵⁸.

Il problema della realizzazione di una scuola pubblica pluralista e inclusiva si è posto, però, con particolare rilievo, in relazione all'esercizio della libertà religiosa degli studenti e all'insegnamento della religione cattolica nelle strutture scolastiche statali. Come noto, a seguito della modifica del Concordato del 1984 e con la legge n. 121 del 1985, che ha

riferimento ai finanziamenti pubblici, si concretizza nel riconoscimento, direttamente a favore degli studenti (specie quando capaci e meritevoli), di un rimborso delle spese o di forme equipollenti di agevolazione, senza che tali forme di finanziamento finiscano per attribuire alle scuole paritarie un vero e proprio diritto a ottenere i contributi statali e le provviste di beni e servizi diretti agli uffici e alle istituzioni scolastiche statali. Seguendo quest'interpretazione, secondo il Consiglio di Stato, se, da un lato, dal terzo comma dell'art. 33 Cost. non si può evincere un espresso divieto, per le scuole paritarie, di ottenere contributi pubblici, dall'altro, si può affermare che l'erogazione di detti contributi in forma paritaria sia lasciata alla discrezionalità pianificatoria degli enti locali.

⁵⁶ Si vedano, in particolare, l'art. 36 della l. 6 marzo 1998, n. 40 (*"Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*) nonché l'art. 38 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*).

⁵⁷ Si veda, ad esempio, la Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione del 26 ottobre 2001, n. 155.

⁵⁸ Si veda l'art. 45 DPR 31 agosto 1999, n. 394 (*"Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"*).



portato a ratifica tale Accordo, l'insegnamento della religione cattolica è garantito in tutte le scuole pubbliche italiane, di ogni ordine e grado per un'ora alla settimana. Come sottolineato dalla dottrina⁵⁹, tale previsione non trova più fondamento, come nella disciplina del 1929, nel carattere confessionista dello Stato, ma è giustificato dal valore culturale del cattolicesimo, che contribuisce a delineare l'identità della nazione italiana⁶⁰.

La religione cristiana nella confessione cattolica, in particolare, quale componente fondamentale della cultura del nostro Paese, rientra a pieno titolo nella funzione pubblica in materia di istruzione. L'insegnamento deve essere impartito, però, nel rispetto della libertà di coscienza della persona dell'alunno. Gli studenti hanno il diritto di conoscere, approfondire, studiare il patrimonio storico, religioso, culturale del cristianesimo cattolico che si innerva nel tessuto culturale italiano, senza che ciò pregiudichi le loro scelte religiose⁶¹.

Il rispetto della libertà religiosa e di coscienza degli studenti e/o dei loro genitori è garantito essenzialmente dalla previsione del diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento⁶². Agli studenti che non intendono avvalersi dell'insegnamento della religione deve essere, però, garantito lo stesso numero di ore degli studenti che scelgono di avvalersene, per assicurare il quale le scuole hanno iniziato a promuovere delle attività alternative⁶³. In particolare, recependo le

⁵⁹ **M. MADONNA**, *L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche tra amministrazione ecclesiastica e pubblici poteri. Brevi note sullo status dei docenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 30 gennaio 2012, p. 5, nonché **ID.**, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra diritto della chiesa e ordinamento dello Stato*, Libellula Edizioni, Tricase, 2018, p. 110.

⁶⁰ Si veda l'art. 9, secondo comma, della legge 25 marzo 1985, n. 121.

⁶¹ **M. MADONNA**, *Lo status giuridico*, cit., p. 116.

⁶² La libertà di scelta è garantita, oltre che dall'art. 9, comma secondo, della legge 25 marzo 1985 n. 121, anche dall'art. 310 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297. Sul punto, la Corte costituzionale con la nota pronuncia 12 aprile 1989, n. 203 (in *www.giurcost.org*), ha chiarito che, dinanzi all'insegnamento di una religione positiva impartito "in conformità alla dottrina della Chiesa", lo Stato laico ha il dovere di salvaguardare che non ne risultino limitate la libertà di cui all'art. 19 della Costituzione e la responsabilità educativa dei genitori di cui all'art. 30. Pertanto, il Giudice delle leggi ha affermato la sussistenza di un diritto soggettivo di scelta in relazione alla frequenza dell'ora di religione che consenta di qualificare tale insegnamento come pienamente facoltativo.

⁶³ Sul punto si ricorda il dibattito sull'obbligatorietà della frequenza dei corsi alternativi, sulla quale si è espressa negativamente la Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, cit., nonché Corte cost. 14 gennaio del 1991, n. 13 (in *www.giurcost.org*), che ha affermato l'esigenza di "non rendere equivalenti e alternativi l'insegnamento della religione cattolica ed altro impegno scolastico per non condizionare dall'esterno della coscienza individuale l'esercizio di



indicazioni della giurisprudenza⁶⁴, il Ministero dell'istruzione⁶⁵ ha previsto l'obbligatorietà dell'attivazione di corsi alternativi, la cui frequenza resta facoltativa, come lo è per l'ora di religione. Tali attività alternative sono rimesse all'organizzazione dei singoli istituti scolastici, i quali, tuttavia, incontrano spesso gravi difficoltà organizzative nel reperire spazi e personale docente disposto a dedicarsi a esse.⁶⁶ Inoltre, mentre gli insegnanti di religione cattolica sono retribuiti dal Ministero⁶⁷, gli insegnanti di altre religioni, il cui insegnamento può essere introdotto su richiesta dagli alunni⁶⁸, restano finanziariamente a carico della singola confessione acattolica, evidenziando, come rilevato in dottrina, un'indubbia asimmetria rispetto alla condizione designata per l'insegnamento della religione cattolica⁶⁹.

Le difficoltà di attuare un reale pluralismo religioso nella scuola pubblica non sono solo di carattere organizzativo, ma risultano anche correlate al retaggio culturale della nostra società, per molti aspetti impregnato della tradizione cattolica. Basti pensare alla celebrazione delle ricorrenze del calendario religioso, occasioni che da sempre hanno connotato un certo tipo di eventi scolastici e in relazione alle quali si pone oggi il problema della opportunità della eliminazione di ogni riferimento

una scelta costituzionale, come quella religiosa, coinvolgente l'interiorità della persona" (corsivo aggiunto).

⁶⁴ Si vedano, in particolare, Cons. Stato 7 maggio 2010, n. 2749 (in *www.neldiritto.it*); Tribunale di Padova, ordinanza 30 luglio 2010, n. 1176 (in *www.diritto.it*).

⁶⁵ Si veda in particolare la Circolare MIUR del 15 luglio 2014, n. 41.

⁶⁶ Sul tema si veda **N. COLAIANNI**, *Attività alternativa: il fantasma che si aggira nella scuola pubblica italiana*, in **AA. VV.**, *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, atti del IV Convegno annuale dell'ADEC (Catanzaro, 25-26-27 ottobre 2012), a cura di A. MANTINEO, D. BILOTTI, S. MONTESANO, Giuffrè, Milano, 2014, p. 47 ss.

⁶⁷ Come rilevato da **M. MADONNA** in *L'insegnamento della religione*, cit., p. 7, l'accesso ai ruoli regionali del personale docente di religione avviene previo superamento di un concorso per titoli ed esami, le cui modalità sono minuziosamente regolate dall'art. 3 della legge 18 luglio 2003, n. 186. In base a tale normativa, ai docenti di religione di ruolo si applicano tutte le norme statuali previste per gli insegnanti.

⁶⁸ Le varie intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica approvate dal Parlamento prevedono la possibilità di insegnamento della religione nell'ambito delle attività culturali previste dall'ordinamento scolastico se richiesto dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici. Si vedano, *ex multis*, l'art. 12, legge 22 novembre 1988, n. 516. ("*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*") oppure l'art. 10, legge 11 agosto 1984, n. 449 ("*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*").

⁶⁹ Si veda **P. CAVANA**, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2016, p. 14.



anche iconografico nelle festività più importanti, come il Natale o la Pasqua, o di una loro rappresentazione in modo laico⁷⁰, nel rispetto della libertà religiosa degli studenti. Emblematico, in quest'ordine di questioni, è il caso delle benedizioni pasquali nelle scuole pubbliche⁷¹, che ha visto la giurisprudenza amministrativa giungere a risultati del tutto divergenti, laddove, da un lato, si è ritenuto che il nostro ordinamento costituzionale non consenta di ritenere che un atto possa considerarsi vietato o intollerabile solo perché espressione di una fede religiosa, laddove, se non avesse carattere religioso, a parità di ogni altra condizione sarebbe giudicato ammissibile e legittimo⁷². Dall'altro lato, si è, invece, affermato⁷³ che

“la tutela della libertà religiosa non si risolve nell'esclusione totale dalle istituzioni scolastiche di tutto ciò che riguarda il credo confessionale della popolazione, purché l'attività formativa degli studenti si giovi della conoscenza di simili fenomeni se e in quanto fatti culturali portatori di valori non in contrasto con i principi fondanti del nostro ordinamento e non incoerenti con le comuni regole del vivere civile”.

Di tal guisa, si è ritenuto che l'Istituto scolastico non possa essere coinvolto nella celebrazione di riti religiosi in quanto attinenti unicamente alla sfera individuale di ciascuno ed estranei a un ambito pubblico che deve di per sé evitare discriminazioni.

5 - Conclusioni

Si è cercato di dare atto delle moltissime sfide poste dal pluralismo educativo nella società contemporanea, con particolare riferimento alle problematiche che il nostro ordinamento si trova ad affrontare per garantire il pluralismo per la scuola e nella scuola. Un contributo

⁷⁰ Si veda **S. SALACONE**, *Pluralismo religioso e culturale nella scuola*, in *Coscienza e Libertà*, n. 52, 2016.

⁷¹ Si vedano, sul tema, **F. DI PRIMA, M. DELL'OGGIO**, *Le attività di culto nella scuola pubblica, tra laicità, "libertas Ecclesiae" e libertà religiosa collettiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 38 del 2016.

⁷² Si veda Tar Umbria, 30 dicembre 2005, n. 677 (in *www.giustizia-amministrativa.it*), che ha confermato la legittimità della delibera scolastica che autorizzava la benedizione pasquale all'interno dei luoghi della scuola.

⁷³ Tar Emilia Romagna, 9 febbraio 2016, n. 166 (in *www.giustizia-amministrativa.it*), che ha ritenuto contraria al principio di laicità dello Stato la delibera scolastica che aveva autorizzato le benedizioni pasquali nella scuola.



importante per la soluzione delle numerose questioni che attengono all'interpretazione e all'implementazione del quadro normativo interno su questo tema potrebbe provenire dalle Corti sovranazionali, anche se la disciplina sovranazionale lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati in tema di istruzione.

Così, con riferimento al pluralismo nell'offerta scolastica, sia in ambito CEDU che in ambito Eurounitario, la scelta di orientarsi o meno verso l'erogazione di contributi pubblici alle scuole private è rimessa agli Stati. Come si è visto, infatti, da una parte, l'impostazione della Corte di Strasburgo è molto prudente e rispecchia la volontà, manifestata chiaramente dalla maggior parte degli Stati contraenti, di non impegnarsi, in forza dell'adesione all'art. 2 del primo protocollo addizionale, a esborsi finanziari nei confronti della scuola privata. D'altra parte, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come si è visto, svolge un'attività interpretativa che è fortemente influenzata dalla normativa di riferimento che, nel campo specifico dell'istruzione, può essere solo di coordinamento, completamento e sostegno della disciplina nazionale. Sebbene numerosi interventi dell'Unione siano volti a favorire una istruzione pluralistica e inclusiva, l'impostazione seguita dalla Corte di Giustizia è sempre condizionata dalla norma di cui si paventa una violazione da parte degli Stati membri e, dunque, relativamente a settori in cui l'Unione esercita una effettiva competenza normativa. Così, nell'applicazione della disciplina in tema di aiuti di Stato, la Corte ha adottato pronunce che hanno influenzato in modo determinante la normativa italiana in tema di qualificazione di una data attività come commerciale, producendo, come si è visto, un significativo effetto sulla inapplicabilità di esenzioni fiscali nei confronti delle scuole private e, in ultima istanza, sul pluralismo dell'offerta scolastica.

In relazione al pluralismo nella scuola, l'ancoraggio della Corte EDU al parametro negativo dell'indottrinamento sembra, di fatto, limitare le potenzialità della sua giurisprudenza nella ricerca di un bilanciamento tra diritto all'istruzione e libertà di coscienza. L'affermazione del pluralismo come baluardo della democrazia non basta, invero, a fornire una linea direttrice sicura, a fronte di pronunce che, da un lato, garantiscono, ad esempio in relazione all'insegnamento religioso, il diritto a un'istruzione fornita in modo oggettivo e pluralista e, dall'altro, sacrificano manifestazioni del credo religioso a fronte di esigenze di organizzazione e integrazione scolastica. Dal canto suo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come si è visto, svolge solo un ruolo indiretto nello sviluppo di una scuola inclusiva e pluralista, coerentemente



con la competenza solo di sostegno dell'Unione agli Stati membri in tema di istruzione.

Sembra, allora, che il ruolo secondario degli attori internazionali nella realizzazione di una scuola realmente pluralista mal si concili con una società sempre più eterogenea e caratterizzata da fenomeni migratori, rendendo forse auspicabile un ripensamento del coinvolgimento, quantomeno dell'Unione Europea, nel settore dell'istruzione.