



**PROFILO:**

Daniele Porena è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Perugia. È autore di quattro monografie (sui temi del federalismo, della cittadinanza, della protezione ambientale e della sostenibilità) e di numerosi saggi e contributi su temi di diritto costituzionale e pubblico. È direttore del Centro Interistituzionale di Studi e Alta Formazione in Materia Ambientale (CISAFA) istituito dall'Università degli Studi di Perugia e da Arpa Umbria.

**TITOLO INTERVENTO:**

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

**ABSTRACT:**

Il contributo prenderà avvio con alcuni brevi cenni al principio costituzionale di libertà di insegnamento e alle relazioni tra questo e la libertà di manifestazione del pensiero. Si passerà poi all'esame dei limiti di ordine generale che l'ordinamento pone alla libertà di insegnamento. Di seguito saranno esaminati i possibili punti di attrito tra il principio della libertà nella scuola e quello di libertà della scuola per poi analizzare – anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia (in particolare, il “caso Cordero” definito in Corte cost., sent. n. 195/1972) – la peculiare posizione del docente nell'ambito degli istituti scolastici privati ad orientamento confessionale.

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

Vorrei prima di ogni altra cosa rivolgere un saluto, oltretutto a tutti i presenti, all'amico Prof. Armando Lamberti che, anche quest'anno, ha assunto l'iniziativa e si è fatto carico delle fatiche connesse all'organizzazione dell'importante Convegno internazionale di questi giorni.

Il titolo del mio intervento mi incarica di svolgere quella che sarà una brevissima e, di certo, non esaustiva disamina su uno dei profili più largamente discussi nel dibattito costituzionalistico intorno ai temi della libertà di insegnamento.

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.

Ovviamente, e specie nel breve volgere di una sintetica comunicazione, 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.

Anche per rimanere fedele alla traccia trasmessa in previsione dell'intervento di oggi, un brevissimo cenno introduttivo vorrei dedicarlo al punto di vista che ho maturato rispetto al tema 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.), 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 rappresenta 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. 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.

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, a me pare, la libertà del docente può incontrare al di fuori del sistema scolastico pubblico predisposto dallo Stato.

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 (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).

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. - della sua famiglia nella scelta di un determinato orientamento culturale ai fini della propria formazione.

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, pare condurre a diverse conclusioni a seconda del contesto scolastico, pubblico o privato, nell'ambito del quale questi principi sono chiamati ad 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) il potere di scegliere i propri docenti in base agli orientamenti di costoro e, ancora, negarle il potere di 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 scuola medesima.

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 condivide più le finalità perseguite da quella istituzione scolastica.

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.

Il caso, come noto, era in buona parte speculare alla vicenda Cordero: anche in questo caso, 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 soprattutto – e senza qui trattare gli ulteriori motivi di accoglimento – ha 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 mero 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 possibilità di riassumere, la Corte EDU ha mostrato di aderire alla impostazione generale abbracciata dalla Corte costituzionale italiana.

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.

Queste conclusioni, per quanto a me sembra sufficientemente pacifiche, non sono tuttavia prive di potenziali effetti 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 fatta da istituzioni scolastiche orientate al perseguimento di finalità ideologiche o religiose che presentino elementi di contrasto, più o meno evidente, 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. Ma si tratta di un tema, quest'ultimo, che richiederebbe uno spazio di approfondimento che non è nella mia odierna disponibilità e per il quale, addirittura, potrebbe essere utile e opportuno organizzare una giornata di studi appositamente dedicata.