

La libertà di insegnamento tra Costituzione, legislazione e giurisprudenza

Sommario: 1. *Ricerca costituente, scuola e libertà di insegnamento.* - 2. *La libertà di insegnamento come diritto finalizzato.* - 3. *Libertà di insegnamento e diritti individuali.* - 4. *Il problema della titolarità della libertà di insegnamento. La questione dei limiti.* - 5. *La libertà di insegnamento, corollario della libertà della scuola nella cornice dello Stato democratico-pluralista.*

[*Abstract*] - La condizione giuridica della libertà di insegnamento può essere affrontata fondamentalmente lungo quattro linee di analisi, in funzione della ricerca di una concezione unitaria del diritto, anche alla luce dell'evoluzione del sistema scolastico nazionale.

Un primo problema si pone rispetto alla definizione dell'oggetto, vale a dire del bene giuridico protetto dalla Costituzione (art. 33). Una seconda prospettiva concerne la natura del diritto: se esso, in altre parole, sia un diritto soggettivo assimilabile ai diritti di libertà in senso negativo, un diritto funzionale (o funzionalizzato), ovvero partecipi di entrambe le condizioni. Una terza questione si sofferma sul contesto specifico – scolastico o extrascolastico – entro cui la libertà di insegnamento può essere esercitata. Un ultimo profilo riguarda la professione dell'insegnamento nel tipo di scuola in cui il titolare della libertà si trovi a operare e rimanda al rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, soprattutto nei casi in cui quest'ultima appartenga al genere dei cosiddetti istituti di tendenza. Quest'ultimo aspetto si apre poi al rapporto tra istruzione ed educazione.

1. *Ricerca costituente, scuola e libertà di insegnamento*

L'analisi dei lavori dell'Assemblea Costituente mostra con nitore un dato su cui spesso in dottrina si è soprasseduto, vale a dire che il dibattito sul diritto all'istruzione (ivi compresa la libertà di insegnamento quale profilo *attivo* del diritto ovvero «il diritto di istruzione»¹) e sulla scuola abbia riguardato aspetti e problemi notevolmente variegati, e inoltre che non pochi furono i Costituenti ad avere profonda cognizione del settore scolastico.

Per converso, la ricostruzione offerta dalla dottrina dei lavori dell'Assemblea in materia di istruzione ha privilegiato le tesi volte a sostenere l'idea che il confronto si fosse ideologicamente e culturalmente polarizzato, addensandosi intorno alle posizioni contrapposte dei deputati democratico-cristiani, da una parte, e degli esponenti dei partiti di sinistra, dall'altra, sul

¹ Per questa nozione si rinvia a A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giuridica*, Vol. XI, Roma, 1989, p. 23.

problema del rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, vale a dire, in ultima analisi, tra scuola statale e scuola confessionale di ispirazione cattolica².

Certo, non v'è dubbio che sul punto serrata e, talora, aspra fu la dialettica tra le due anime principali della Costituente, ma è opportuno attirare l'attenzione sulla ricchezza dei contributi resi sia durante i lavori della Commissione per la Costituzione, che nelle sedute dell'Assemblea plenaria.

Il diritto all'istruzione fu oggetto di discussione nell'ambito della I e della III Sottocommissione della Commissione dei 75.

È utile precisare subito che il contributo alla redazione delle disposizioni riguardanti la scuola e l'istruzione ad opera della III Sottocommissione si lascia apprezzare per aver concentrato il confronto essenzialmente sulle questioni di cui si sostanzierà poi la versione definitiva dell'art. 34 Cost. La circostanza per cui la bozza della stessa disposizione fosse stata esaminata in due distinte Sottocommissioni dipese in parte dal fatto che tutte le disposizioni furono oggetto di discussione preliminare tra tutti i componenti della Commissione per la Costituzione³. Inoltre, è tutt'altro che secondario che alla III Sottocommissione spettasse l'elaborazione delle norme concernenti i diritti e i doveri in materia economica e sociale, così che il problema dell'istruzione pervenne a saldarsi con i diritti riguardanti la parità di accesso agli studi, soprattutto quelli superiori e universitari, il ruolo dello Stato nell'erogazione delle prestazioni scolastiche obbligatorie e gratuite, infine il settore della formazione dei lavoratori e professionale in genere.

La rilevanza attribuita a tali aspetti troverà infatti collocazione nel progetto di Costituzione che la Commissione dei 75 presentò all'Assemblea plenaria. L'art. 28 del progetto, poi confluito e conservato in maniera sostanzialmente identica⁴ nell'art. 34, recepiva in particolare la preoccupazione, espressa per bocca del Presidente Ruini, che nella Costituzione l'Italia vedesse accentuato «l'impegno di aprire ai capaci e meritevoli, anche se poveri, i gradi più alti dell'istruzione»⁵.

² In tal senso cfr. S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna/Roma, 1976, pp. 215-223. Cfr. pure A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975, p. 271

³ Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, III SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 19 settembre 1946, resoconto sommario, p. 51, nel sito della Camera dei deputati all'indirizzo <http://legislatureprecedenti.camera.it>. In particolare, la discussione si apre intorno alla proposta del relatore On. Giua del Psiup: «L'istruzione è un bene sociale. È dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado, in modo che tutti i capaci possano usufruire di essa. L'insegnamento elementare gratuito è obbligatorio per tutti. La frequenza delle scuole di gradi superiori è permessa ai soli capaci. All'istruzione dei ragazzi poveri, che per capacità possono frequentare le scuole di gradi superiori, lo Stato provvede con aiuti materiali». La formulazione riprende in parte la proposta dell'On. Marchesi, presentata nella prima Sottocommissione.

⁴ Eccezion fatta, in particolare, per il comma 1, il quale, nella versione originariamente presentata dalla Commissione per la Costituzione disponeva «La scuola è aperta al popolo».

⁵ Così M. Ruini, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, all'indirizzo

Dalla lettura degli atti dell'Assemblea Costituente si evince però che la discussione nella I Sottocommissione, fu senz'altro più articolata.

Furono le proposte redatte in articoli presentate da Concetto Marchesi e Aldo Moro a dare avvio al dibattito⁶.

È agevole registrare la convergenza delle proposte sull'elevazione dell'istruzione a interesse essenziale dello Stato, rimarcato dall'attribuzione ad esso della competenza legislativa esclusiva

http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/dcl/00Anc.pdf, p. 7, il quale poi osservava che «alla realizzazione di questo impegno occorreranno grandi stanziamenti; ma non si deve esitare; si tratta di una delle forme più significative per riconoscere, anche qui, un diritto della persona, per utilizzare a vantaggio della società forze che resterebbero latenti e perdute, di attuare una vera ed integrale democrazia».

⁶ ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 18 ottobre 1946, resoconto sommario, cit., p. 267. Le proposte di Marchesi e Moro andranno a sostanziare la discussione in ordine a entrambe le disposizioni sull'istruzione che poi risulteranno collocate, nel testo definitivo del Progetto predisposto dalla Commissione dei 75, negli artt. 27 e 28, i quali poi diventeranno gli artt. 33 e 34.

«Art. 1. - È supremo interesse dell'individuo e della collettività assicurare ad ogni cittadino un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della sua personalità e l'adempimento dei compiti sociali».

«Art. 2. - La istruzione primaria, media, universitaria è tra le precipue funzioni dello Stato.

«Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e tutta la organizzazione scolastica ed educativa è sotto la sua vigilanza» (Proposta *Marchesi*)

Oppure

«Art. 2. - Lo Stato soddisfa l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà ed efficienza delle iniziative di istruzione ed educazione di enti e di singoli. I genitori dell'educando hanno diritto di scelta tra le scuole statali e quelle non statali.

«Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e vigila sull'andamento degli studi.

«La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. È in facoltà dello Stato concedere sussidi alle scuole non statali, che per il numero dei frequentanti e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato siano benemerite dello sviluppo della cultura» (Proposta *Moro*)

«Per assicurare un imparziale controllo sullo svolgimento degli studi ed a garanzia della collettività, la legge dispone che i titoli legali di ammissione agli studi superiori e di abilitazione professionale siano conferiti mediante esame di Stato.

«Il titolo dottorale costituisce un primo grado accademico e non è richiesto per l'esercizio delle professioni liberali».

«Art. 3. - L'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione è permessa nei limiti della legge. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento».

«Art. 4. - La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto.

«La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze garantiscano ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto.

«L'insegnamento primario e post-elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età».

«Art. 5. - Lo Stato, favorendo con premi e sovvenzioni le migliori iniziative private, stabilirà e svolgerà, con l'assistenza di enti locali e per mezzo delle autorità centrale e periferiche, un piano di struttura scolastica diretto ad integrare e ad estendere l'istruzione popolare» (Proposta *Marchesi*)

«Art. 6. - Nelle sue scuole di ogni ordine, escluse quelle universitarie, lo Stato assicura agli studenti, che vogliano usufruirne, l'insegnamento religioso nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica» (Proposta *Moro*)

«Art. 7. - I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato».

sulle norme generali in materia di istruzione, nonché del diritto a concretare lo sviluppo della cultura attraverso l'istituzione di scuole proprie.

Com'è risaputo, due, in particolare, furono le questioni intorno alle quali si acuirono le divergenze tra il gruppo marxista e quello democratico-cristiano: la condizione giuridica della scuola privata e l'insegnamento della religione cattolica nella scuola statale. Distanze che d'altro canto si riproposero anche in Assemblea plenaria.

È pure vero, tuttavia, che l'approccio alla redazione delle disposizioni fu ispirato dal tentativo reciproco di pervenire dialogicamente a disposizioni che recepissero in misura la più pervasiva possibile le contrapposte sensibilità. Entrambi gli schemi, infatti, proprio in materia di scuole private, riconoscevano a queste, con formulazioni testualmente identiche, il «pieno diritto alla libertà di insegnamento».

Tuttavia, mentre la proposta Marchesi sembrava limitarsi ad autorizzare l'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione, i quali risultavano permessi nei limiti della legge, il progetto proposto da Moro candidava l'iniziativa privata in ambito scolastico ed educativo a partecipare, in condizione di pari dignità istituzionale, alla soddisfazione dell'interesse dello Stato allo sviluppo della cultura, presupposto chiaro della definizione di una più penetrante natura costitutiva del sistema scolastico⁷. Costringe a questa lettura anche il rilievo per cui mentre nella proposta di parte comunista i limiti – potrebbe dirsi – di esercizio dell'iniziativa privata erano riservati alla legge ordinaria, nella bozza proposta da Moro era direttamente da Costituzione che sarebbe risultata la natura della scuola privata, rafforzata e protetta dall'obbligo a carico dello Stato di creare le condizioni della sua libertà ed efficienza. Proprio sul ricorso a questo lemma, la controparte colse il tentativo di insinuare nella disposizione costituzionale l'obbligo in capo allo Stato di provvedere al sostegno economico delle iniziative private in materia di scuola, ma soprattutto l'idea che la scuola privata fosse considerata un organo necessario dello Stato che servisse a colmare le sue lacune ai fini dell'istruzione della massa sociale⁸.

In sostanza, la relazione di Marchesi, per l'area comunista, insisteva con particolare trasporto sulla collocazione centrale da garantire alla scuola pubblica, alla quale si sarebbe comunque dovuto garantire carattere nazionale, così da escludere, tra l'altro, il ruolo degli enti locali, incluse le Regioni, nell'erogazione delle prestazioni relative all'istruzione, o nella disciplina del settore⁹.

⁷ Come apertamente affermerà l'On. Dossetti ribadendo l'intenzione di mantenere la disposizione contenuta nella proposta Moro («Lo Stato soddisfa l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà ed efficienza delle iniziative di istruzione ed educazione di enti e di singoli»). Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 22 ottobre 1946, resoconto sommario, cit., p. 280. Sostenne Dossetti che «con ciò si vuol dire che nella fase esecutiva dei suoi diritti lo Stato può ricorrere al suo intervento diretto oppure può rimettersi all'iniziativa di altri» (*ibidem*).

⁸ In tal senso si espresse l'On. Marchesi, *ibidem*.

⁹ Difatti proprio l'On. Marchesi in ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE seduta del 22 ottobre 1946, *ivi*, p. 278, ebbe ad affermare che, «per quanto riguarda la

Per converso, la proposta di parte democratico-cristiana, illustrata da Moro attingendo alla prospettiva culturale comunitaria, si preoccupava di garantire in pieno la libertà della scuola e delle iniziative non statali, in quanto conseguenza necessaria del riconoscimento della libertà di arte, scienza e dei rispettivi insegnamenti¹⁰.

Ora, al netto degli artifici retorici e delle normali schermaglie dialettiche, è evidente la diversità di posizioni nella definizione della condizione giuridica della scuola statale e non statale, riflesso, del resto, della diversa concezione professata dai due schieramenti rispetto al rapporto tra Stato, cultura ed educazione. Divergenza sin da subito percepita già in I Sottocommissione, che altri componenti, intervenendo nel dibattito, provarono a superare mediante ipotesi di formulazione del testo volte a conciliare le opposte tendenze, ma in verità inadatte a risolvere la diatriba; questa, in effetti, risultava innervata di una neanche troppo malcelata differenza di prospettiva politica, fundamentalmente riducibile al dilemma relativo al ruolo dello Stato nella cultura e nell'educazione. Se per i deputati espressione della sinistra risultava inaccettabile accreditare la scuola privata, la quale in quella fase storica coincideva per lo più con la scuola di ispirazione confessionale come organo titolare *pleno jure* di una funzione statale, l'esatto contrario si evince dalla posizione dei deputati cattolici. Secondo tale ultima impostazione, lo Stato avrebbe dovuto ricoprire una funzione più propriamente regolativa, tant'è vero che qualche contributo non escludeva la realizzazione di una sorta di principio concorrenziale tra

corrente autonomistica, osserva che vi sono taluni che intendono sottrarre allo Stato la funzione scolastica per affidare ai comuni e alle regioni l'istruzione primaria e anche quella secondaria. Ora si può e si deve consentire che la regione possa provvedere direttamente ai propri bisogni nel campo amministrativo con quella spedita competenza che un'amministrazione centrale non avrà mai; ma quando si voglia entrare nel campo della scuola, che è un fatto eminentemente morale, nazionale, e perciò politico, lo Stato non può rinunciare a questo che è l'unico strumento e l'unica garanzia dell'unità nazionale. Soltanto allo Stato, per la molteplicità dei suoi poteri e per la pluralità dei suoi mezzi, spetta il compito di ordinare, di controllare l'istituzione e di conferire titoli legali allo studio».

¹⁰ Si veda, per esempio, l'intervento dell'On. Dossetti in ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 18 ottobre 1946, resoconto sommario, cit., p. 269, il quale «dichiara di essere contrario alla formulazione di un principio generale, ma non vorrebbe che una dichiarazione iniziale del tipo proposto facesse perdere di vista l'importanza e la stretta connessione che lega la dichiarazione della libertà di insegnamento all'altra della necessità sociale che lo Stato adempia alla sua funzione di assicurare una istruzione adeguata a tutti i cittadini capaci e meritevoli. Desidererebbe, quindi, che nella materia in esame si seguisse la stessa impostazione di altri precedenti titoli della Costituzione, nei quali al concetto di libertà è andato sempre parallelo, e talvolta anteposto, il concetto della funzione sociale della solidarietà». Inoltre, per quanto attiene al rapporto tra libertà (di insegnamento) e organizzazione della scuola, «osserva che se si deve fare un'affermazione di libertà, sarebbe opportuno dire chiaramente quali sono il significato e la portata che a questa affermazione si vuole attribuire. A suo avviso, tale portata dovrebbe essere la più incondizionata e la più radicale, sempre nei limiti di quella finalizzazione della libertà che è stato sostenuto essere il principio della nuova Costituzione. Dall'iniziale dichiarazione della libertà della scienza e dell'arte deve derivare, come assoluta conseguenza, l'impossibilità di esaurire le funzioni dell'insegnamento in un compito statale, e la necessità di affermare quindi che il compito statale di assicurare la libertà dell'insegnamento e di dare in modo adeguato una preparazione culturale a tutti i capaci, deve essere adempiuto col rispetto della spontaneità e libertà di quelle iniziative che si manifestano adeguate ai risultati sociali che si vogliono raggiungere».

prestazione pubblica e iniziativa privata in ambito scolastico¹¹. In questa visione si riflette del resto l'idea di conservare una radicale distinzione tra il compito di insegnare e quello di provvedere all'insegnamento. Il che spiega del resto il motivo per cui l'approccio dei Costituenti di ispirazione cattolica fosse radicato sulla necessità di assicurare la libertà della scuola in quanto diretta manifestazione della libertà di insegnamento. Come si noterà nel prosieguo questa associazione ideale ritroverà ampi riscontri anche tra i commentatori.

L'esame degli atti dell'Assemblea Costituente dimostra però che i problemi affrontati in materia di scuola non si limitarono ai tentativi di superamento delle visioni differenti in tema di libertà della scuola e rapporto tra religione e istruzione, ma si estesero finanche a questioni estremamente puntuali relative alle modalità di erogazione del servizio, al valore legale del titolo di studio¹², all'editoria scolastica, al problema del sostegno al diritto allo studio¹³.

Certo, fu sin da subito chiaro che molte delle questioni sollevate avrebbero trovato collocazione nella legislazione ordinaria, favorendo l'inserimento in Costituzione di disposizioni idonee a tracciare una cornice di sistema, peraltro non troppo generale, all'interno della quale costruire un'organizzazione compiuta. È bensì vero, tuttavia, che livelli di compiutezza del sistema, ma

¹¹ Cfr. per esempio l'intervento dell'On. Cevolotto, del Partito democratico del lavoro, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 22 ottobre 1946, *ivi*, p. 280.

¹² L'on. Marchesi propose ad esempio una disposizione di questo tipo: «Il titolo dottorale costituisce un primo grado accademico e non è richiesto per l'esercizio delle professioni liberali», in ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 23 ottobre 1946, *ivi*, p. 288.

¹³ Si prenda ad esempio l'intervento dell'On. Bruni, unico rappresentante del Partito Cristiano Sociale, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 18 aprile 1947, *ivi*, p. 3042 il quale ebbe modo di affermare come «il soffio innovatore di una Costituzione» si dovesse rivelare da molte cose, ma fosse soprattutto misurabile «dal conto ch'essa fa dell'istruzione e dell'educazione». E ancora rammentava come «il soffio innovatore di una Costituzione può essere soprattutto avvertito e valutato rispetto alla possibilità concreta che è in grado di offrire ad ogni cittadino di elevarsi moralmente ed intellettualmente. La risoluzione dei problemi sociali, essendo strettamente legata alla coscienza che i cittadini hanno dei loro doveri e dei loro diritti, è evidente il gran conto che la Repubblica è tenuta a fare dell'istruzione e dell'educazione. Fa bene perciò l'articolo 28 ad estendere a tutti indistintamente i fanciulli l'insegnamento inferiore "obbligatorio e gratuito", come dice il progetto di Costituzione, per la durata di almeno otto anni. Inoltre, il terzo comma dell'articolo giustamente consacra il diritto a "raggiungere i gradi più alti dell'istruzione" anche per coloro che sono privi di mezzi, purché "capaci e meritevoli". Sennonché, quando nel comma seguente si tratta di determinare i mezzi per rendere effettivo l'esercizio di questo sacrosanto diritto, ecco che non si sa indicare altro che "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze da conferirsi per concorso agli alunni". In tal modo la fruizione di quel diritto viene ad essere limitata arbitrariamente col legarla alla sorte di un esame o di un concorso e non invece al criterio, molto più stabile e per tutti uguale, di una più rigorosa selezione dei più meritevoli e dei più capaci lungo tutto il corso dell'anno scolastico. Come i ricchi, così anche i poveri devono andare avanti col semplice passaggio. Istituire per i poveri delle speciali borse di studio, dei concorsi, significa ribadire l'attuale discriminazione dei poveri di fronte alla scuola; criterio questo che disonora il Paese. Si dirà che questo metodo è gravoso per l'erario. Ma io ritengo fermamente che sia venuta l'ora di porsi bene in mente che non si possa continuare a spendere quattro miliardi per l'istruzione quando se ne spendano oltre 100 per le forze armate. Non ricostruiremo niente in Italia se continueremo ad avere milioni di analfabeti, se continueremo a discriminare i poveri dai ricchi: nulla di duraturo otterremo se non eleveremo di almeno venti volte il bilancio del Ministero dell'istruzione, come prima tappa».

soprattutto di piena coerenza con la Costituzione, non si siano mai definitivamente conseguiti, non da ultimo in ragione del fatto che talune disposizioni hanno di fatto aperto a molteplici interpretazioni. E questo dato è conseguenza di un accordo politico che, in materia di istruzione, in pratica è rimasto incompleto. La prova – il che è notorio – la fornisce la questione relativa al finanziamento delle scuole private, problema risalente per lo meno quanto la stessa Costituzione, che solo dopo l'istituzione del sistema nazionale d'istruzione, ad opera della l. n. 62/2000, ha incontrato una sia pure parziale soluzione.

Un secondo aspetto, merita di essere segnalato. Ci si riferisce alla concatenazione tra riconoscimento del diritto e disciplina generale dell'organizzazione scolastica¹⁴. La questione si salda alle modalità di formulazione della disposizione che avrebbe dovuto da una parte fissare un principio generale coincidente con il riconoscimento dei diritti in ambito culturale, la libertà di arte e scienza e la corrispondente libertà di professarne l'insegnamento; mentre, dall'altra parte, avrebbe disciplinato in linea generale l'organizzazione del sistema. Anche in questo profilo, si possono cogliere le distinte sensibilità politiche, considerato che per i Costituenti cattolici la libertà della scuola finiva per rendere possibile anche la libertà di insegnamento, giungendo a saldarsi con essa.

Un ulteriore problema su cui nuovamente si polarizzò la discussione, riguardò l'inserimento dell'insegnamento religioso nella scuola statale. Sul punto, in effetti, ridonda costantemente la contrapposizione tra l'orientamento marxista, sostenuto da Marchesi, e quello cattolico, interpretato da Moro¹⁵. Per dirimere la controversia, si ritenne, come per altre questioni, il rinvio della discussione al problema dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, ammessa come fu la stretta interdipendenza delle questioni.

Infine, come si sa, la questione dell'insegnamento religioso nella scuola di Stato non trovò collocazione nella Costituzione, preferendosi rinviare alla fonte concordataria la relativa disciplina.

¹⁴ Sul punto, adeguatamente indicativa fu la posizione dell'On. Togliatti, ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, I SOTTOCOMMISSIONE, seduta del 18 ottobre 1946, *ivi*, p. 270, il quale rimarcava la necessità di distinguere due concetti diversi, vale a dire «un'affermazione di principio, la quale si riferisce non soltanto alla scuola, ma a tutti gli insegnamenti, ed un istituto particolare quale è la scuola con le sue svariate forme di organizzazione». Sulla medesima questione vale la pena ricordare anche le osservazioni degli Onorevoli: Mancini, socialista, il quale insisteva sulla distinzione tra libertà «della» scuola e libertà «nella scuola», così aderendo alla proposta di Marchesi; Cevolotto, il quale si pronuncia a favore della proposta di Marchesi, giudicando necessario l'inserimento sia della libertà di insegnamento, quale espressione della libertà di manifestazione del pensiero, che della libertà della scuola; Mastrojanni, deputato del Fronte dell'uomo qualunque, anch'egli d'accordo con Marchesi; e infine Lucifero, liberale, che sosteneva invece, facendo eco alla proposta di Moro, l'affermazione generale della libertà della scuola: *ivi*, pp. 268-269.

¹⁵ Su cui cfr. A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, cit., pp. 271-273, con dovizia di citazioni degli interventi dei due deputati nella I Sottocommissione della Commissione dei 75. Di particolare interesse, poi, la pubblicazione di una copiosa serie di documenti che attesta l'intenso scambio tra i Costituenti di punta dell'area cattolica e ambienti della Chiesa, in particolare i Padri gesuiti di Civiltà Cattolica, di cui v'è oggi ampia documentazione in G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Milano 2008, spec. per quanto attiene alla questione dell'istruzione e della scuola, pp. 180, 188, 196, 234-235, 239 e 277.

Così la questione relativa alla scuola finisce per intrecciarsi con la genesi dell'art. 7 Cost., concernente, come è noto, la definizione della condizione giuridica della Chiesa Cattolica rispetto all'ordinamento giuridico italiano e l'elevazione del principio concordatario a principio di rango costituzionale.

Non si può fare a meno di osservare quanto il dibattito costituente abbia condizionato lo sviluppo del confronto avviatosi in dottrina negli anni successivi. Infatti, proprio in sede di elaborazione della Costituzione sono fissate le coordinate che costituiranno il fondamento dei contributi della dottrina e delle pronunce della Corte costituzionale in ordine all'interpretazione delle disposizioni costituzionali riguardanti la scuola, l'istruzione e la libertà di insegnamento.

La disciplina costituzionale è dunque frutto dell'accordo maturato tra due concezioni contrapposte del problema della scuola.

2. La libertà di insegnamento come diritto finalizzato

La libertà di insegnamento, fissata nell'art. 33, comma 1, Cost., viene espressamente recuperata nella legislazione ordinaria successiva all'entrata in vigore della Costituzione, dapprima con il d.P.R. n. 41/1974, agli artt. 1 e 2, successivamente dal d.lgs.vo n. 297/1994. Tali disposizioni sono dedicate rispettivamente alle definizioni dei concetti di libertà di insegnamento e di funzione docente¹⁶.

Partendo dall'analisi di quest'ultima nozione, va rilevato il ricorso a termini solo apparentemente contrastanti tra loro, essendo in realtà collocati in rapporto dialogico. Da una parte, la parola "trasmissione" richiama la pervasività e la prescrittività dei programmi ministeriali a cui gli insegnanti devono attenersi; dall'altra parte, il vocabolo "elaborazione"

¹⁶ L'art. 1 recita testualmente: «Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dalle leggi dello Stato, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento. L'esercizio di tale libertà è inteso a promuovere attraverso un confronto aperto di posizioni culturali la piena formazione della personalità degli alunni. Tale azione di promozione è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni stessi». L'art. 2, comma 1, invece, dispone quanto segue: «La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità». La nozione di funzione docente posta dall'art. 395 del T.U. delle disposizioni legislative in materia di istruzione (d.lgs.vo n. 297/1994) risulta così definita: «La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità». Al comma successivo, è disposto che «i docenti delle scuole di ogni ordine e grado, oltre a svolgere il loro normale orario di insegnamento, espletano le altre attività connesse con la funzione docente, tenuto conto dei rapporti inerenti alla natura dell'attività didattica e della partecipazione al governo della comunità scolastica. In particolare essi: a) curano il proprio aggiornamento culturale e professionale, anche nel quadro delle iniziative promosse dai competenti organi; b) partecipano alle riunioni degli organi collegiali di cui fanno parte; c) partecipano alla realizzazione delle iniziative educative della scuola, deliberate dai competenti organi; d) curano i rapporti con i genitori degli alunni delle rispettive classi; e) partecipano ai lavori delle commissioni di esame e di concorso di cui siano stati nominati componenti.

rinvia alle competenze dei docenti necessarie per saper interpretare la cultura e per riuscire a selezionare le strategie migliori per trasmetterla, così da coinvolgere gli studenti, predisponendo a loro favore le condizioni più adeguate allo sviluppo di una personalità critica.

I due lemmi sono strettamente collegati in quanto è nel loro legame dialettico che si sostanzia la libertà di insegnamento¹⁷. Infatti, la molteplicità di idee e di forme di diffusione del patrimonio culturale si rivela essere una componente indispensabile per la valorizzazione della soggettività di tutti i docenti e di tutti i discenti; a patto, però, che si tenga costantemente presente l'obiettivo verso cui si tende: la formazione dei discenti, resa possibile grazie alla frequenza di scuole orientate alla promozione dei principi costituzionali, nel contesto della democrazia pluralista. Dunque, «la difficile ricerca del giusto equilibrio fra pluralismo e uniformità è lo snodo in cui si manifesta la reale estensione della libertà d'insegnamento»¹⁸. Non sorprende, pertanto, se il principio viene ripetutamente messo in dubbio: è quasi impercettibile il passaggio dall'adesione all'idea per cui si concepisce l'insegnamento come espressione personale di libertà e quello in cui si mettono in evidenza le implicazioni sociali di un insegnamento libero. Nondimeno, secondo tale impostazione, in virtù delle esigenze di tutela del cittadino dal potere pubblico, tale diritto non potrebbe essere *tout court* annoverato tra le libertà individuali riconosciute dalla Costituzione. Innanzitutto, perché esistono posizioni della dottrina secondo cui la libertà di insegnamento non potrebbe ritenersi riconosciuta a chiunque, ma presuppone il conseguimento di determinati titoli per poter essere esercitata; in secondo luogo, perché, al contrario di altre specie di libertà individuale, essa non contempla il profilo negativo, comunemente riconosciuto ai diritti individuali, vale a dire la possibilità che questo non sia esercitato. Difatti, per coloro che si inseriscono in un rapporto di servizio con l'istituzione scolastica in qualità di docenti l'insegnamento è un dovere¹⁹.

D'altronde, è relativo, ancorché conseguenza di una preoccupazione plausibile, il pericolo che l'esercizio della libertà di insegnamento possa implicare forme di indottrinamento, ispirate a specifiche sensibilità culturali o ideologiche, poiché viene imposto il limite del rispetto della personalità degli alunni. Quindi, secondo una prima ottica, la libertà di insegnamento è una libertà particolare, che si distingue da tutte le altre per essere attribuita a soggetti che possiedono specifiche competenze, affinché esercitino l'ufficio che viene loro attribuito²⁰.

Da questo punto di vista è lecito lasciare qualificare la libertà di insegnamento come tipico diritto funzionale²¹, in quanto servente all'organizzazione del sistema scolastico e il cui svolgimento

¹⁷ G. PORROTTO, *Alcune riflessioni in tema di libertà di insegnamento* in M. BOMBARDELLI, M. COSULICH, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, pp. 137-140.

¹⁸ A. GRATTEI, *Nel rispetto della libertà di insegnamento* in G. MATUCCI, F. RIGANO, *Costituzione e istruzione*, Milano 2017, pp. 285-286.

¹⁹ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano 1971, pp. ...

²⁰ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, cit., p. ...

²¹ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, cit., p. 405. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 23. Il carattere funzionale o, con altra qualificazione, finalizzato del diritto non è associato all'idea, invero assai risalente, dell'istruzione come fine pubblico in quanto scopo o funzione dello Stato, ma deriva dall'idea che l'insieme degli insegnamenti di cui consta l'organizzazione scolastica siano complessivamente diretti a

concorre allo sviluppo della democrazia pluralista di cui si sostanzia l'ordinamento repubblicano, È tuttavia parimenti utile il tentativo di offrire anche un altro filtro di lettura in ordine alla sua configurazione giuridica. Ci si riferisce all'idea che tale diritto partecipi in tutto e per tutto della medesima condizione giuridica dei diritti individuali, esattamente come la libertà di manifestazione del pensiero, di cui, come si dirà poco più avanti, costituisce una sorta di prolungamento o specificazione, sia pure con caratteri suoi propri.

L'idea che assiste questo tentativo poggia su una recente osservazione²² in merito alla tensione che definirebbe il rapporto tra democrazia e diritti fondamentali e ai pericoli potenzialmente originati della sua «sterilizzazione». Tra queste insidie potrebbe essere annoverata l'opinione secondo cui alcune libertà sussisterebbero in ragione del contesto democratico nel quale risultano esercitate, così che incontrerebbero nella democrazia l'unica ragione della loro esistenza. Si tratterebbe, in altri termini, di diritti funzionali, vale a dire serventi rispetto ad essa, ma altrettanto soggetti a limiti in nome di questa.

Ovviamente non è in discussione il legame virtuoso tra democrazia e libertà del soggetto, che anzi il principio democratico dovrebbe concorrere a rafforzare. Tali considerazioni intendono applicare uno schema logico di questo tipo alla specifica condizione della libertà di insegnamento per definirne l'attitudine a perseguire, come in dottrina è stato sostenuto²³, tanto interessi individuali, quanto interessi sociali, in particolare, l'adempimento dei doveri che incombono sullo Stato rispetto alla prestazione scolastica.

Si assuma, come presupposto, che dopo aver riconosciuto la libertà di arte e scienza, il primo comma dell'art. 33 Cost. sancisce il diritto a professarne l'insegnamento.

La questione relativa alla condizione giuridica della libertà di insegnamento deve essere affrontata fondamentalmente lungo quattro livelli, per altro strettamente connessi, in funzione della ricerca di una definizione unitaria del diritto.

Un primo problema si pone rispetto alla definizione dell'oggetto, vale a dire del bene giuridico protetto dalla disposizione costituzionale.

Una seconda prospettiva concerne la natura del diritto: se esso, in altre parole, sia un diritto soggettivo ovvero un diritto funzionale (o funzionalizzato). Il problema appare tutt'altro che secondario, considerato che accedere all'una o all'altra interpretazione, genera a cascata rilevanti conseguenze in ordine alla titolarità del diritto, come si avrà modo di notare.

Una terza questione riguarda il contesto specifico all'interno del quale la libertà di insegnamento può operare. È necessario, cioè, stabilire se la libertà di insegnamento possa essere fatta valere solo all'interno della scuola (o dell'Università) ovvero possa estendersi anche all'ambito extrascolastico. Si può agevolmente intuire come la collocazione nell'uno o nell'altro

prestare istruzione. Nel senso etimologico, prima che giuridico, della parola. Per questi problemi cfr. senz'altro ancora U. POTOTSCHNIG, *op.ult.cit.*, p. 407.

²² Cfr. A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, pp. 5-7.

²³ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, cit., pp. 739-740.

contesto faccia discendere rilevanti conseguenze in ordine all'estensione delle garanzie costituzionali collegate al diritto protetto.

Un ultimo profilo riguarda la professione dell'insegnamento nel tipo di scuola in cui il titolare della libertà si trovi a operare e – va detto subito – rimanda al rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, soprattutto nei casi in cui quest'ultima appartenga al genere dei cosiddetti istituti di tendenza.

3. *La libertà di insegnamento come diritto individuale*

Rispetto al tentativo di proporre un'interpretazione unitaria della libertà di insegnamento, un primo profilo si addensa intorno al bene giuridico protetto dalla norma costituzionale. A tale riguardo, non v'è dubbio che si tratti della tutela di quella particolare forma di manifestazione del pensiero che si traduce nell'educazione dei discenti attraverso la diffusione di conoscenza e sapere²⁴.

È opportuno sin da subito precisare che la definizione appena proposta si fonda sulla sintesi di istruzione ed educazione quali aspetti dell'insegnamento che operano in maniera osmotica – ed è evidente che nella pratica altrimenti non potrebbe essere – ma perfettamente scindibili nel momento in cui di essi si debba determinare la condizione giuridica e, contestualmente, approfondirne la ricerca in ordine alla garanzia costituzionale. Infatti, solo per introdurre rapidamente una questione che sarà ripresa poco più avanti, basti qui rilevare che il concetto di educazione compare in Costituzione solo ed esclusivamente in riferimento alla disciplina delle responsabilità genitoriali rispetto ai figli (art. 30, comma 1) e nella disposizione di cui all'art. 33, comma 3, laddove è sancito il principio del pluralismo scolastico. Alla luce di tale constatazione c'è da domandarsi se il legame tra educazione e famiglia, da una parte, ed educazione e istituzioni scolastiche del pluralismo, dall'altra, non debba essere interpretato come un rafforzamento della garanzia costituzionale di progetti formativi che importino l'adesione a specificati modelli etico-culturali.

Riprendendo la questione relativa alla definizione dell'oggetto del diritto, è necessario prestare attenzione al rapporto tra libertà di arte e scienza e libertà di insegnamento. Come anche la Corte costituzionale ha da tempo sostenuto²⁵, è vero che, stando alla formulazione della disposizione costituzionale, sussiste uno stretto collegamento tra libertà di arte e scienza, da un

²⁴ In dottrina si veda S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè Editore, Milano 1957, pp. 83-84, il quale ricorre al concetto di materia privilegiata, per spiegare lo status particolare della libera manifestazione del pensiero in materia religiosa (art. 19 Cost.), artistica e scientifica (art. 33 Cost.); per la definizione nei termini di cui al testo cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, cit., p. ..., nonché A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in P. BARILE (a cura di), *La tutela del cittadino, La pubblica sicurezza*, Vicenza 1967, p. 399.

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 240/1974, in part. punto n. 3 della motivazione in diritto dove testualmente il giudice costituzionale sostiene che «l'una e l'altra libertà sono affermate congiuntamente, in unico contesto, dall'art. 33 e sono, in realtà, strettamente tra loro connesse, giacché la seconda, anche se suscettibile di atteggiarsi diversamente in funzione dei diversi tipi e gradi di insegnamento, rappresenta pur sempre – massimamente nel campo dell'arte – quasi una prosecuzione ed espansione della prima».

lato, e libertà di insegnamento, dall'altro. D'altra parte, è innegabile che libertà di arte e scienza e libera professione del loro insegnamento possano mantenersi distinte, se si considera che, in concreto, il soggetto che si esprime mediante la creazione dell'opera d'arte, ovvero colui che si dedichi alla ricerca scientifica, non necessariamente ne praticano l'insegnamento nella scuola. Contemporaneamente, si può in linea di massima stabilire che nel contesto della docenza universitaria la ricerca in campo scientifico possa realisticamente preludere all'insegnamento dei risultati conseguiti.

Ciò premesso, si pongono due ordini di problemi, per certi versi complementari, vale a dire se si tratti di un diritto soggettivo perfetto ovvero di un diritto funzionale e, di conseguenza, a chi possa imputarsi giuridicamente la titolarità di esso.

Infatti, è necessario preliminarmente stabilire se la libertà di insegnamento partecipi della medesima natura giuridica di altri diritti costituzionalmente garantiti, ovvero se un'indagine su di essa esibisca aspetti di maggiore complessità, dovuti e conseguenti al problema della delimitazione dell'ambito nel quale essa è destinata a operare²⁶. Rispetto a tale profilo è evidente che una riflessione in questa specifica direzione non possa che condurre alla contestualizzazione dell'esercizio della libertà nell'ambito della scuola, così che ne risulterebbe condizionato il problema della titolarità. In tale ipotesi, infatti, non potrebbe dubitarsi che il diritto sia pertinente in via sostanzialmente esclusiva a soggetti dotati di una particolare e specifica abilitazione allo svolgimento di un certo tipo di attività.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, dopo un primo orientamento assai restrittivo²⁷, si possono registrare successive posizioni più flessibili²⁸, orientate cioè a considerare la natura giuridica della libertà di insegnamento del tutto assimilabile a quella di un diritto di libertà individuale.

In definitiva, è necessario stabilire se la libertà di insegnamento sia un diritto come tale, e da questa qualificazione farne discendere specifiche conseguenze giuridiche in ordine all'identificazione dei limiti ai quali essa deve reputarsi sottoposta, oppure se si tratti di un diritto il cui esercizio debba intendersi preordinato – e perciò finalizzato – a realizzare l'interesse sociale all'istruzione quale obiettivo di politica generale, direttamente imposto da Costituzione.

²⁶ Cfr. sul punto A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino 1993, ora in ID., *Società e Istituzioni, Una raccolta di scritti*, Napoli 2005.

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 114/1957, con cui fu rigettata la questione di legittimità costituzionale avente per oggetto una disposizione di legge (art. 3, l. n. 28/1951) che imponeva, ai fini dell'esercizio della professione di maestro di danza, il possesso del diploma attestante la frequenza dei relativi corsi di perfezionamento. Nel caso di specie, la Corte reputò prevalente l'interesse dei discenti ad essere ammaestrati e istruiti da soggetti dotati di apposito titolo abilitante, idoneo a comprovarne l'effettiva attitudine all'insegnamento della disciplina. Infatti, la particolarità del settore, richiede che l'insegnamento della danza si svolga sulla scorta e previo accertamento di specifiche competenze, anche in funzione della tutela e della sicurezza fisica degli alunni.

²⁸ Per un diverso orientamento, cfr. Corte cost., sent. n. 240/1974.

È utile rammentare subito che dottrina e giurisprudenza si sono polarizzate intorno a queste due concezioni del diritto.

Partendo dal presupposto che la libertà di insegnamento sia qualificabile come specifica forma di manifestazione del pensiero è lecito farne discendere la natura di diritto soggettivo perfetto a titolarità individuale, come tale soggetto ai soli limiti espressamente imposti da Costituzione.

Ora, questa prospettiva si lega con la tesi, autorevolmente argomentata da Barile²⁹, della massima espansione dei diritti di libertà individuale, comunemente ascritti al genere dei diritti civili, la quale ammette la loro sottoposizione ai soli limiti costituzionalmente previsti. Così, se è vero che la libertà generale di manifestazione del pensiero è soggetta, ai sensi dell'art. 21, ultimo comma, Cost. al solo limite del buon costume, la disposizione di cui all'art. 33 nulla dice rispetto alla libertà di insegnamento. Si potrebbe certamente sostenere l'idea che i limiti previsti per la libertà generale di espressione, debbano reputarsi estensibili anche alla sua specificazione, esattamente ricorrendo all'interpretazione sistematica come nel caso, per certi aspetti analogo, di altri diritti di libertà. Si può fare riferimento del tutto esemplificativamente al rapporto intercorrente tra la disposizione generale di cui all'art. 18 Cost. che riconosce la libertà di associazione e le due manifestazioni tipizzate di essa, regolate dagli artt. 39 e 49 Cost. ossia le organizzazioni sindacali e i partiti politici. Infatti, è pacificamente ammesso che le limitazioni poste in via generale alla libertà di associazione dall'art. 18, siano sicuramente valide per i sindacati e i partiti.

Ora, nel caso della libertà di insegnamento tale interpretazione, secondo un approccio che si potrebbe definire liberale nel senso di John Stuart Mill, potrebbe reputare vincolato *ultra vires* questo diritto. Infatti, non si può omettere di osservare il differente tipo di relazione intersoggettiva di cui si sostanzia la libertà di manifestazione del pensiero, da un lato, e la libertà di insegnamento, dall'altro. In più, non è affatto secondaria la definizione dell'oggetto di cui si sostanzia la trasmissione del pensiero nell'uno e nell'altro caso.

Partiamo dalla prima questione. Nella libertà di manifestazione del pensiero la relazione di polarizza intorno a un soggetto che esprime, attraverso un qualsivoglia strumento di comunicazione, un pensiero libero, rivolgendosi ad una generalità, potenzialmente indistinta, di destinatari. Non così per chi versi nella situazione di trasmettere un sapere; qui i destinatari dell'espressione sono identificati e determinati e in più, proprio in quanto destinatari di insegnamento, sono soggetti in formazione, che partecipano dell'insegnamento, proprio con l'obiettivo teorico, perlomeno, di accrescere le proprie conoscenze o competenze. È del tutto evidente la diversa condizione degli uni e degli altri.

Ma c'è un altro aspetto, già accennato. Si tratta dell'oggetto reso esplicito attraverso l'esercizio delle due libertà. Nel primo caso oggetto dell'espressione libera è un'opinione, una tesi o una

²⁹ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 41. Mentre per un diverso approccio, incentrato sull'idea dei diritti «a somma zero» nel senso che all'allargamento della tutela di un certo diritto corrisponde inversamente la contrazione della tutela di un altro diritto o interesse, cfr. R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano 2018, pp. 33 ss.

semplice posizione, anche personale, rispetto a un qualsiasi argomento o problema sul quale il soggetto ritenga, appunto, di esprimere un'idea libera. Per converso, il docente, nell'atto di professare il proprio insegnamento, trasmette un sapere avente per oggetto arte o scienza: non già un qualsiasi argomento o tema, ma precisamente arte o scienza.

A sostegno di questa impostazione vale l'ulteriore argomento che attinge a tutte le ipotesi in cui creazioni artistiche o idee scientifiche possano essere oggetto di divulgazione, in un contesto diverso da quello in cui tipicamente si realizza il rapporto tra insegnamento e istruzione.

In tali casi il problema riguarda la libertà di avvalersi di ogni possibile mezzo per diffondere arte e scienza; pertanto, la norma costituzionale che garantisce tale specifico diritto è ancora una volta l'art. 21, il quale, al primo comma, stabilisce il diritto di tutti a rendere esplicito il proprio pensiero con lo scritto, la parola e ogni altro mezzo di diffusione. Come ha rilevato la Corte costituzionale «quella particolare manifestazione della libertà di pensiero che consiste nella possibilità di diffonderlo, riguardando ogni forma di pensiero, riguarda anche quelle più elevate di esso, che sono le creazioni artistiche e scientifiche»³⁰.

Al contrario, tutte le manifestazioni concernenti la trasmissione del sapere scientifico o dell'intuizione artistica, nell'ambito della relazione che collega il docente ai discenti, sono ricomprese nella distinta disposizione di cui all'art. 33, comma 1.

Entrambi questi profili se per un verso concorrono a definire cosa sia insegnamento, contemporaneamente ne rappresentano – per dire così – dei limiti *intrinseci*, nel senso che tutto quanto si collochi al di fuori della tipica relazione tra docente e discenti e trascenda i contenuti, anch'essi tipici, di arte e scienza, è mera manifestazione di un pensiero. Di conseguenza, la sua tutela rimonta alla norma posta dall'art. 21 Cost., unitamente all'assoggettamento ai limiti in essa previsti, primo tra tutti quello imposto dal rispetto del buon costume.

Del resto, non è realisticamente immaginabile che in Assemblea Costituente si sia voluto riprodurre nell'art. 33, comma 1, quanto già previsto nell'art. 21, finendo per generare una replica difficilmente giustificabile in termini di sistematica dei diritti.

Vero è, invece, che la libertà di insegnamento, per quanto indiscutibilmente connessa alla libera manifestazione del pensiero, se ne discosta anche in maniera peculiare, così che è lecito ritenere che si tratti di una libertà distinta e, per altro verso, particolarmente tutelata³¹. Infatti, proprio a un rafforzamento della sua protezione costituzionale si deve ritenere orientata la scelta del Costituente di ritagliare nell'art. 33, primo comma, Cost. una dedicata disposizione, aperta e non suscettibile di altri limiti se non quelli che ontologicamente distinguono il diritto protetto.

Della libertà d'insegnamento è tuttavia possibile la diversa interpretazione di cui si diceva sopra (diritto funzionale), largamente accreditata dalla dottrina e, in qualche misura e limitatamente a

³⁰ Corte cost., sent. n. 59/1960, n. 6 motivazione in diritto.

³¹ Nel senso che da un certo punto di vista non le si possono opporre gli stessi limiti che l'art. 21, Cost. pone alla libertà di stampa, malgrado la stretta connessione tra le due: cfr. per quest'opinione C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., p. 1105.

certi profili, discendente direttamente da alcune impostazioni culturali emerse in Assemblea Costituente.

È bene subito precisare che tale diversa lettura non sembra di per sé contraddittoria con la precedente, malgrado sia possibile un diverso inquadramento del problema dei limiti, soprattutto in relazione al contesto in cui tale diritto risulta esercitato.

Solo per fornire qualche cenno al problema che sarà ripreso poco più avanti, la circostanza che il docente operi all'interno della scuola pubblica, istituzionalmente tenuta a mantenere un orientamento culturale ed etico neutrale, ovvero professi l'insegnamento in un'istituzione scolastica libera, produce effetti differenti in ordine all'incidenza dei limiti dovuti esattamente alla diversità di indirizzi che connotano le due tipologie di scuola. È chiaro che in questa prospettiva la questione dei limiti alla libertà di insegnamento giunga a saldarsi con il problema del pluralismo scolastico, nella duplice accezione possibile di pluralismo *nella* scuola e pluralismo *della* scuola.

Configurare la libertà di insegnamento, ricorrendo alla categoria del diritto funzionale³², può invero orientarla a realizzare l'istruzione nel contesto di un ordinamento conformato ai principi della democrazia e del pluralismo, e dunque finalizzata alla formazione dei discenti – titolari del diritto ad essere istruiti – alla libertà e al rispetto della dignità umana.

In quest'ottica, la libertà di insegnamento si ritiene essere sostanzialmente inerente alla scuola in quanto istituzione servente alla realizzazione delle finalità costituzionali, vale a dire all'attuazione dei principi tipici dell'ordinamento democratico e pluralistico.

Tuttavia, la concezione funzionale della libertà di insegnamento autorizza la formulazione di pretese intimamente contraddittorie³³. Da una parte, infatti, non se ne può negare l'assolutezza; dall'altra, parimenti assoluti possono risultare i limiti ad essa imposti, proprio in relazione all'obiettivo che si intende perseguire col suo riconoscimento.

Ma entrambe le interpretazioni, ancorché differenti in ordine al risultato finale, sono del tutto assimilabili quanto alla natura del diritto, giacché esso, in quanto funzionalizzato al perseguimento di obiettivi precostituiti, risulta condizionato o dall'orientamento culturale dell'istituzione scolastica libera, ovvero, nella scuola pubblica, dall'obbligo di realizzare finalità costituzionalmente imposte.

Questa interpretazione, se da un lato riesce a convincere nel momento in cui ricongiunge l'esercizio del diritto allo spirito di cui deve essere innervato il sistema scolastico secondo Costituzione, dall'altro rischia di restringere il contesto nel quale tale libertà può essere esercitata alle sole istituzioni scolastiche, pubbliche o paritarie, costitutive del sistema nazionale d'istruzione, ai sensi dell'art. 1, l. n. 62/2000.

³² In questo senso A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., p. 23; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, cit., p. , ma pure ID., *Insegnamento (libertà di)*, cit., ...

³³ Si vedano le osservazioni di C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento giuridico italiano*, in ID., *Diritto costituzionale vivente*, a cura di D. NOCILLA, Milano 1992, p. 116.

Per questi motivi, è preferibile fare eco a quella dottrina che ha teorizzato una sorta di duplice forma della libertà di insegnamento, qualificabile, a seconda dei casi, scolastica o extrascolastica³⁴, intendendosi, in questa seconda accezione, che il diritto possa essere esercitato nel quadro e sotto l'egida delle garanzie costituzionali anche in ambiti diversi rispetto a quello tipico dell'ordinamento scolastico costituito secondo il paradigma fissato nei commi secondo e terzo dell'art. 33 Cost.

Da questo punto di vista è coerente sostenere l'idea che la professione dell'insegnamento non possa risultare confinata all'ambito scolastico propriamente detto, ma si estenda a tutti i contesti in cui sia in concreto resa disponibile una proposta culturale concernente la trasmissione di arte o scienza.

D'altronde, l'esperienza in svariati settori in cui sono avviati o strutturati percorsi di formazione mostra l'insufficienza della nozione restrittiva del diritto in esame.

4. Il problema della titolarità della libertà di insegnamento. La questione dei limiti

Dopo aver chiarito quale sia il campo d'azione della libertà di insegnamento, è lecito domandarsi chi siano i titolari di tale facoltà. I detentori del diritto sono tutti coloro che, all'interno del contesto scolastico, professano un insegnamento. La risposta, così elaborata, permette di specificare che rientra nella categoria anche ogni insegnante che operi nel primo e nel secondo ciclo scolastico: dato che anche gli argomenti più elementari sono connotati dal metodo scientifico o possono risultare da un'espressione artistica, risulta impossibile apportare una distinzione fra gli istituti che insegnano "arte e scienza" e quelli che, al contrario, non lo fanno.

Due sono le obiezioni che sono state mosse nei confronti di questa interpretazione. La prima riguarda la possibilità di estendere la titolarità anche agli studenti universitari, nella misura in cui essi partecipino a esercitazioni pratiche volte a impartire un insegnamento. La seconda, invece, è volta a stabilire come destinatari del riconoscimento anche tutti coloro che nel contesto extrascolastico svolgono una mansione ricollegabile all'istruzione³⁵. Entrambe le prospettive non hanno avuto successo. Infatti, se da una parte è ritenuta maggiormente accettabile la teoria secondo cui a chiunque operi in una scuola che svolga azioni di ricerca, ad esempio l'università, sia riconosciuta la libertà nella ricerca, rientrando nella più ampia libertà di scienza (art. 33, comma 1, Cost.)³⁶, dall'altra si rivela impossibile confermare la seconda supposizione, in quanto, essendo ammessa anche la possibilità di istruirsi autonomamente, la libertà di insegnamento andrebbe assicurata a chiunque, ma quest'ipotesi è già stata confutata precedentemente.

Perciò, la definizione ritenuta più convincente è quella secondo cui la libertà di insegnamento consista nella libertà personale di ciascun docente, «in forza della quale egli può manifestare

³⁴ Cfr. A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, cit., pp. 488-492.

³⁵ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., p. 74.

³⁶ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, cit., pp. 27-28.

liberamente il proprio pensiero, pur quando la manifestazione avviene nella scuola e con le finalità proprie della scuola: anzi quasi come fondamento specifico del suo *status* professionale di insegnante»³⁷.

Nel quadro che si è voluto delineare circa il problema della libertà di insegnamento merita di essere analizzato anche l'aspetto dei vincoli cui è soggetto il diritto. Il limite principale, come si è già anticipato, è costituito dalle convinzioni e dalla personalità dei discenti, che vengono tutelate le une tramite la definizione preventiva delle finalità perseguite dalle scuole; l'altra mediante la definizione di indicazioni generali da rispettare nell'attività dell'istruzione.

A ben vedere si tratta di elementi che non ricadono nel raggio d'azione della libertà di insegnamento, posto che le modalità di trasmissione della cultura e il contributo peculiare del docente rimangono inalterati; essa rappresenta, piuttosto, il modo migliore per salvaguardare la persona degli studenti e le loro scelte, effettuate anche sulla base delle aspettative – per dir così – maturate all'atto dell'iscrizione. Negli artt. 2 e 30 Cost. sono reperibili sia la ragione per cui viene imposta questa limitazione, sia il motivo per il quale la si garantisce secondo le modalità sopraccitate. Per l'appunto, nella prima disposizione si riconosce il compito della Repubblica di prodigarsi per la tutela dei diritti individuali e sociali dell'uomo, tra i quali può essere annoverato anche quello di non essere condizionati da particolari ideologie durante il percorso di istruzione. Nel secondo, invece, si ravvisa il dovere dei genitori di considerare le capacità, le inclinazioni e le aspirazioni dei propri figli in ogni loro decisione, disposizione che risulta ancor più incisiva per gli insegnanti, visto il rapporto meno stringente che li lega agli allievi.

L'impiego del termine "dovere" non è casuale: infatti, il diritto all'istruzione comporta degli obblighi anche per i docenti, che non si esauriscono nell'obbligo del rispetto della personalità dei loro interlocutori, ma trovano compimento nell'esercizio della solidarietà, che si traduce nel farsi carico del bisogno del soggetto debole, come accade sicuramente nell'ambito del rapporto tra docente e discente nella scuola dell'obbligo.

Il limite, pertanto, è insito nel concetto stesso di istruzione³⁸, perché non può per definizione prescindere dall'obbligo di garanzia del soggetto destinatario dell'insegnamento, vale a dire il discente. Anzi, data la condizione di particolare tutela dell'alunno non appare implausibile ritenere che, proprio in ragione della relazione necessaria che l'esercizio della libertà d'insegnamento concorre a costruire, incontri nella figura del discente il limite – potrebbe dirsi – ontologico della libertà medesima.

La libertà di insegnamento, inoltre, è subordinata al grado di scuola in cui si professa l'attività di docente, poiché a mano a mano che questo aumenta è richiesto l'utilizzo di metodologie differenti, maggiormente appropriate all'età e alle esigenze dei destinatari del proprio lavoro. Nella successione dei cicli scolastici, infatti, ciò che cambia non è l'oggetto dell'insegnamento, bensì il metodo adottato per concretizzarlo³⁹. Dunque, si identifica anche un vincolo di natura

³⁷ *Ivi*, p. 1.

³⁸ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., p. 76-80.

³⁹ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., pp. 54 ss.

tecnica, dato che, obbligando alla scelta di strategie didattiche rigorose e scientifiche, si circoscrive l'area entro cui è possibile praticare la libertà⁴⁰.

Infine, c'è da domandarsi se i titolari del diritto siano tenuti a rispettare il limite del buon costume. Come già si è anticipato, per cogliere la portata e la *ratio* di una tale disposizione è necessario premettere che la libertà di insegnamento è da ritenersi come una sorta di prolungamento naturale della libertà di arte e scienza, vista la collocazione paritaria all'interno della stessa disposizione⁴¹. Di conseguenza, essa va intesa come una forma particolare di manifestazione del pensiero, essendo la libertà di espressione artistica e della disciplina scientifica stata ricompresa nell'art. 21⁴².

Tuttavia, dal raffronto tra gli artt. 21 e 33 Cost. emergono delle differenze. Innanzitutto, mentre l'oggetto della manifestazione del pensiero è indefinito, quello della libertà di insegnamento è fissato nell'espressione generale "arte e scienza". In secondo luogo, se nel caso dell'art. 21 i destinatari di un qualunque discorso sono potenzialmente infiniti, al fine della concretizzazione di quanto stabilito nell'art. 33 si ritiene ineludibile la presenza di un rapporto predeterminato. Da ultimo, le due libertà si distinguono per il grado di applicabilità della clausola del buon costume. Per le considerazioni fatte poc'anzi, si dovrebbe ammettere che il suddetto principio-valvola vada applicato anche alla libertà di insegnamento, ma se così fosse questa risulterebbe particolarmente compressa, essendo già ristretta a causa dei vincoli intrinseci di cui si è detto sopra.

Viceversa, se così non fosse non solo si perderebbero di vista le peculiarità della relazione docente-discente, ma il contenuto e le metodologie trasmissibili diventerebbero illimitate, rischiando di non essere adatte all'età e alla personalità dei soggetti cui sono rivolte. Una conclusione accettabile, quindi, è quella secondo cui il limite del buon costume vada obbligatoriamente applicato alla libertà di insegnamento laddove siano coinvolti studenti minorenni, dopodiché la coercizione, pur continuando a permanere, diviene meno pervasiva, fin quasi a scomparire in ambito universitario, vista la capacità di discernimento acquisita dagli studenti.

L'unica eccezione viene fatta per i casi in cui il confronto tra accademici e alunni assuma la forma di scambio di pensieri, perciò, ai sensi dell'art. 21, si ritiene obbligatorio il rispetto della clausola del buon costume.

5. La libertà di insegnamento, corollario della libertà della scuola nella cornice dello Stato democratico-pluralista

⁴⁰ A. GRATTERI, *Nel rispetto della libertà di insegnamento*, cit., pp. 289-290.

⁴¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 240/1974.

⁴² Cfr. Corte cost., sent. n. 59/1960.

Il principio pluralista costituisce anche il fondamento della distinzione tra scuole pubbliche e private⁴³, ora sostenuta anche dall'introduzione, nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., del principio di sussidiarietà orizzontale.

Le scuole pubbliche sono caratterizzate dall'obbligo istituzionalmente imposto di professare un orientamento neutrale. Il soggetto pubblico che istituisce la scuola è istituzionalmente tenuto ad assicurare ai discenti un insegnamento – si può dire – laico, cioè non culturalmente orientato.

Per converso, la scuola privata è prevista dall'art. 33, comma 3, della Costituzione, proprio per favorire, in una prospettiva pluralistica, la possibilità di ispirare la prestazione scolastica ad un certo tipo di indirizzo etico e culturale che è prescelto dal soggetto che istituisce la scuola.

Considerato che il soggetto che istituisce la scuola privata è libero, è pure possibile che questi scelga di imprimere agli insegnamenti professati all'interno della scuola privata, indirizzi neutrali. In tali situazioni la differenziazione rispetto agli altri modelli risiede nella particolarità dei percorsi formativi. Si può realisticamente immaginare che l'offerta formativa dell'istituzione scolastica, dal punto di vista metodologico, risulti ispirata a specifici paradigmi pedagogici o didattici.

Sin qui la riflessione sul pluralismo scolastico non riguarda la condizione giuridica della singola istituzione scolastica, se non per il fatto che i soggetti che istituiscono la scuola sono enti pubblici o soggetti privati.

In forza di questa impostazione è ragionevole sostenere che il sistema scolastico pluralista consti di scuole pubbliche, ricomprendendo nella categoria sia le scuole statali che quelle istituite e gestite da enti pubblici diversi dallo Stato, e scuole private.

Si può dunque ritenere che nell'ambito della scuola pubblica oltre alla scuola statale, con l'istituzione della quale la Repubblica assolve all'obbligo costituzionalmente imposto dall'art. 33, co. 2, debbano necessariamente ricomprendersi le scuole istituite da enti pubblici diversi dallo Stato: tali istituzioni rimangono obbligate ad assicurare insegnamenti neutrali, laici.

⁴³ Sul rapporto tra organizzazione pluralistica della scuola e diritto all'istruzione, la dottrina è naturalmente piuttosto ampia. Pertanto, *ex multis*, si vedano, oltre ai saggi – per dir così – “storici” di V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1, 1956, p. 54 ss. e U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in Giurisprudenza costituzionale, 1-2, 1961, p. 361 ss., pure S. CASSESE – A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA, a cura di, Commentario della Costituzione, Rapporti etico-sociali, Zanichelli editore/Il foro italiano, Bologna/Roma 1976, p. 210 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1186; A. PIZZI, *Insegnamento e scuola (libertà di)*, *ad vocem*, in Enciclopedia giuridica, Treccani, Roma 1990, p. 4 ss.; A. MATTIONI, *Scuola pubblica e privata*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, vol. XIII, Utet, Torino 1998, p. 634 ss.; G. PITRUZZELLA, *Il pluralismo della e nella scuola*, in Studi in onore di F. Benvenuti, Mucchi editore, Modena 1996, p. 1373 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, a cura di, Commentario alla Costituzione, vol. I, Utet, Torino 2006, pp. 688-693; A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in Diritto e società, 1, 2013, pp. 45-49. Benchè il problema ritorni in tutti i saggi richiamati, si segnala, con specifico riguardo alla questione del finanziamento della scuola privata, E. MINNELI, *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo stato*, 2 voll., Giappichelli editore, Torino 2003/2004, *passim*.

Nella scuola pubblica è ragionevole parlare di un pluralismo “*interno*”, reso possibile dal confronto tra più orientamenti etici e culturali. In questa condizione di pluralismo nella scuola, si ammette che ogni docente rimanga libero di esprimere le proprie idee, senza, ovviamente, pretendere che la sua personale visione sia acriticamente assimilata dai discenti. Questo pericolo risulta disinnescato dalla garanzia della neutralità, assicurata dal fatto che l’istituzione in quanto tale non fa proprio alcun indirizzo specifico, magari imponendone la diffusione nell’ambito della vita della scuola. La garanzia del pluralismo interno è affidata agli organi di governo della scuola, i quali non impongono ai discenti alcuno specifico orientamento etico, ma piuttosto richiedono e favoriscono che la pluralità degli indirizzi culturali che potenzialmente coesistono nell’ambito del singolo istituto scolastico possano utilmente confrontarsi così da offrire agli alunni un quadro variegato di posizioni, suscettibile di realizzare lo sviluppo del senso critico e della capacità di approfondimento dei problemi. In questa prospettiva, è innegabile una certa coerenza tra l’interpretazione costituzionale e le disposizioni di principio contenute nelle leggi di riforma (l. n. 53/2003 e l. n. 107/2015).

Il principio pluralista opera tuttavia anche all’*esterno*, posto che alle scuole pubbliche si affiancano le scuole private, che invece possono dotarsi di orientamenti etici e culturali connotati. In questa seconda categoria si debbono annoverare sia le scuole paritarie, tali perché suscettibili di far parte del sistema nazionale di istruzione ai sensi dell’art. 1, comma 1, l. n. 62/2000, che le scuole private non parificate, le quali sono espressione della libertà scolastica ex art. 33, comma terzo della Costituzione, anche perché si tratta di organizzazioni che non debbono sottostare al possesso dei requisiti che la legge sulla parità scolastica richiede alle istituzioni che si candidano a far parte del sistema.

Queste ultime possono astrattamente candidarsi a ottenere la parificazione, vale a dire a entrare organicamente nel sistema nazionale di istruzione, ma sin quando, anche dal punto di vista metodologico e didattico, non intendano conformarsi agli standard previsti dalla legge e verificati dall’amministrazione scolastica, continuano a restare pura espressione di libertà della scuola, al di fuori, però, del sistema scolastico nazionale.

È utile precisare che i requisiti ai quali ci si riferisce, non sono quelli richiesti per lo svolgimento dell’attività educativa o di istruzione in quanto tale; sono, solo per esemplificare, il rispetto delle elementari regole di abitabilità, igiene e adeguatezza delle strutture, che peraltro sono condizioni essenziali per la stessa apertura della scuola. Si tratta piuttosto, di requisiti che riguardano le modalità di programmazione ed erogazione del progetto formativo, diversi da quelli predeterminati dal legislatore nelle norme generali sull’istruzione⁴⁴.

⁴⁴ La legge sulla parità scolastica (l. n. 62/2000), istitutiva del sistema nazionale d’istruzione, fa riferimento alla distinzione tra scuola statale e scuola non statale.

La condizione giuridica delle scuole non statali rimane in ogni caso espressione e manifestazione della libertà degli enti e dei privati di istituire scuole. Come si è già visto, il principio si inserisce nella disciplina costituzionale di cui all’art. 33, comma 3, della Costituzione.

Si può anche notare, come la predetta libertà si traduca in capo al privato nella possibilità (*rectius*: nel diritto) di istituire la scuola, ma tale situazione giuridica non reca con sé automaticamente il diritto a che l'istituzione scolastica sia parificata, cioè entri costitutivamente a far parte del sistema nazionale d'istruzione.

Ottenere la parificazione significa che in forza delle norme generali sull'istruzione poste, ai sensi dell'art. 33, comma 2, e dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., dal legislatore statale, l'istituzione scolastica è riconosciuta idonea ad erogare il servizio scolastico, giacché in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. Tale condizione rappresenta, per la scuola che consegue la parità, una situazione di vantaggio, ma non in quanto la parificazione sia di per sé un diritto costituzionalmente protetto poiché inscindibilmente collegato (e conseguente) alla libertà di istituire la scuola.

A favore di questa osservazione, oltre al dato letterale, depone la condizione della persona, fisica o giuridica, che intenda esplicare il diritto di cui al terzo comma dell'art. 33 Cost., senza però che le sia automaticamente imposto l'inserimento nel contesto organizzativo dell'amministrazione scolastica. In pratica, dal diritto costituzionale della libertà della scuola, deve – per dir così – essere scorporato il diritto ad ottenere la parificazione, il quale invece è regolato dalla legge ordinaria.

Tale interpretazione appare autorizzata dal medesimo art. 33, il quale, al quarto comma, impone alla legge di definire diritti e obblighi delle scuole che si candidano ad ottenere la parità, allo scopo di assicurare loro e agli alunni che le frequentano «un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali».

In definitiva, il diritto del privato ad istituire una scuola non reca automaticamente con sé il diritto dell'istituzione ad essere parte del sistema scolastico nazionale, condizione che invece consegue al riconoscimento della parità, vale a dire all'acquisizione della qualifica di scuola non statale stabilmente autorizzata ad erogare un servizio pubblico in quanto parte costitutiva del servizio pubblico.

Tenere distinta la libertà della scuola, intesa come diritto di enti e privati di istituire scuole, dal diritto ad ottenere la parificazione, lungi dal potersi configurare come una sorta di differenziazione discriminatoria rispetto alle scuole private, per converso conferma la rilevanza che in Costituzione è riservata al pluralismo scolastico, sia che esso operi all'interno dello stesso sistema nazionale pubblico, oppure che, in termini più generali, favorisca l'esistenza di soggetti che offrono prestazioni scolastiche o modelli di istruzione alternativi, ancorché non corrispondenti agli standard stabiliti dalla legge statale allo scopo di maturare il diritto ad ottenere la parità. Ben può accadere, infatti, che il soggetto che dà vita ad una scuola aspiri consapevolmente a mantenerla estranea al sistema scolastico, così da conservare la libertà di dotarla non solo di orientamenti culturali e ideali specifici, ma soprattutto la piena libertà di definire un'offerta formativa, metodologie di insegnamento, modelli di apprendimento, radicalmente diversi rispetto a quelli che sono richiesti e praticati nel sistema d'istruzione pubblico.

Tutto ciò posto si può affermare che il fatto che la scuola privata non sia automaticamente paritaria, ma per esserlo è necessario che si doti di determinati requisiti od ottemperi a determinati obblighi, accertati dalla pubblica amministrazione, costituisce in concreto una espressione della libertà scolastica.

In ultima analisi, l'essenza del pluralismo scolastico è la libertà della scuola, vuoi che essa si traduca nel diritto ad ottenere la parità per le scuole private che ad essa si candidino, così da diventare elementi strutturali del sistema scolastico nazionale, vuoi che i soggetti che istituiscono le scuole scelgano di erogare prestazioni scolastiche e offerte formative del tutto alternative a quelle richieste al servizio pubblico.