

Introduzione

La libertà di insegnamento presenta aspetti diversi rispetto agli altri diritti di libertà previsti in Costituzione, e questa diversità giustifica non solo la coesistenza di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, ma si riconnette ad alcuni profili di responsabilità che contribuiscono a plasmarne il contenuto. Intanto, non è riconosciuta a chiunque ma soltanto a coloro che si trovano in possesso di determinate capacità tecniche, accertate dallo Stato; ancora, se si guarda all'aspetto dell'adempimento della prestazione, non appare configurabile una speculare libertà di "non insegnare"; si tratta, infatti, di una libertà finalizzata al raggiungimento di determinati obiettivi e caratterizzata da importanti implicazioni sociali¹; viene proclamata e garantita come libertà individuale dei docenti e a vantaggio della stessa attività di insegnamento, nonché a vantaggio dei destinatari², e questo spiega come sia stata riconosciuta e condivisa, a qualsiasi livello, la fissazione dei programmi ministeriali di insegnamento (oggi *Indicazioni Nazionali-Linee guida*), in quanto lo Stato avrebbe dovuto

¹ Negli Atti della Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, densissime le pagine della Relazione di Concetto Marchesi, *Principii costituzionali riguardanti la cultura e la scuola* (disponibile su https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/I_Sottocommissione/05nc.pdf, pp. 35 ss.) e della Relazione di Aldo Moro, *I principi dei rapporti sociali (culturali) in Assemblea costituente* (disponibile su https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/relazproposte/I_Sottocommissione/06nc.pdf, pp. 45 ss.).

² U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, 1971, p. 732.

determinare le caratteristiche, i contenuti e l'organizzazione del servizio di istruzione, da garantire in condizioni di uguaglianza attraverso le proprie scuole.

Alla libertà d'insegnamento è riconducibile una pluralità di situazioni giuridiche soggettive, idonee a fare sorgere altrettanti rapporti giuridici. La libertà di insegnamento:

- consente al docente di manifestare il proprio pensiero, di comunicare le proprie idee e convinzioni, ma in modo non assoluto, bensì critico, con metodo scientifico³ ed eventualmente dialettico, nel senso che, in attuazione dello *status* connesso alla professione, tale libertà pretende il rispetto della libertà e della personalità dell'alunno e del suo diritto a manifestare idee e tesi diverse;
- garantisce il pluralismo nella scuola;
- trova nell'autonomia scolastica e nella pari dignità di tutti i docenti la sua massima espansione, individuale e collegiale;
- richiede risorse e trova il suo naturale potenziamento nello studio e nelle attività di ricerca e di sperimentazione di nuove strategie didattiche;
- dal punto di vista dei limiti costituzionali, costituisce una delle esplicazioni della libertà di manifestazione del pensiero⁴ e

³ A. MURA, *Artt. 33 e 34 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, pp. 248-249, osserva che «nell'area di garanzia della libertà di insegnamento non rientra l'espressione di convinzioni personali opinabili e arbitrarie, ma solo l'esposizione di argomenti fatta con metodo scientifico: proprio su questo si fonda la più ampia tutela di questa libertà rispetto a quella di manifestazione del pensiero. Una soluzione del problema, molto più convincente dal punto di vista educativo, potrà essere trovata non tanto nella limitazione della libertà dell'insegnante, quanto nell'instaurare un rapporto tra insegnante e scolaro diverso da quello attualmente vigente nelle nostre scuole, più rispettoso della personalità dell'alunno, ma anche più fiducioso nella sua capacità di raziocinio, e soprattutto in un diverso rapporto tra scuola e mondo esterno, più aperto alle correnti di opinioni e al dibattito democratico che anima la vita della nazione». Perciò, «la garanzia costituzionale della libertà d'insegnamento per il docente dipendente statale non può non tradursi in concrete garanzie di stato giuridico e di carriera, che ne assicurino e tutelino l'effettiva indipendenza».

⁴ Trattandosi di una libertà fondamentale, le limitazioni da parte dei poteri pubblici possono avvenire nei casi e nei modi stabiliti dalla legge.

trova nel diritto all'istruzione⁵ la sua massima contrapposizione e conformazione (ad esempio, il docente di italiano dovrà attenersi alle Indicazioni Nazionali per la sua disciplina e in relazione al grado di scuola nella quale sarà stato assunto; diversamente, sarebbe leso il diritto all'istruzione del discente qualora non fosse impartito l'insegnamento di cui lo stesso avrebbe bisogno)⁶.

La libertà di insegnamento riguarda i contenuti didattici⁷ e gli

⁵ Sulla correlazione tra l'art. 2, comma 2, e il diritto all'istruzione, E. DICIOTTI, *Il valore dell'istruzione, l'insegnamento della religione e le scuole confessionali nella Costituzione italiana*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, n. 9/2009, pp. 116-117, «Sebbene questa disposizione non tratti, almeno espressamente, di educazione e di istruzione, in base ad essa si può sinteticamente argomentare così: a) lo Stato deve rimuovere gli ostacoli che impediscono ad alcuni di sviluppare pienamente la propria personalità e di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese; b) l'educazione e l'istruzione appaiono ragionevolmente come mezzi necessari per la rimozione di quegli ostacoli e per dare a tutti l'opportunità di conseguire quegli obiettivi; c) dunque, lo Stato deve far sì che l'istruzione scolastica, e forse anche l'educazione e l'istruzione che i genitori hanno il dovere di impartire, siano finalizzate alla rimozione di quegli ostacoli ed a rendere possibile per tutti il conseguimento di quegli obiettivi. Si può cioè ritenere che questa disposizione richieda un'istruzione scolastica, e forse anche un'educazione domestica, sotto certi aspetti eguali per tutti, in quanto volte a dare a tutti le stesse opportunità di sviluppare la propria personalità e di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

⁶ Oltre all'art. 21 Cost., l'art. 117 disciplina il compito dello Stato di stabilire con legge le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.).

⁷ I programmi nazionali sono stati sostituiti dalle *Indicazioni Nazionali*: quelle per la scuola dell'infanzia, per le scuole primaria e secondaria di primo grado e per gli istituti superiori (diversi per licei e istituti tecnici e professionali).

Secondo le Indicazioni Nazionali, a proposito degli apprendimenti, «Le finalità della scuola devono essere definite a partire dalla persona che apprende, con l'originalità del suo percorso individuale e le aperture offerte dalla rete di relazioni che la legano alla famiglia e agli ambiti sociali. La definizione e la realizzazione delle strategie educative e didattiche devono sempre tener conto della singolarità e complessità di ogni persona, della sua articolata identità, delle sue aspirazioni, capacità e delle sue fragilità, nelle varie fasi di sviluppo e di formazione. Lo studente è posto al centro dell'azione educativa in tutti i suoi aspetti: cognitivi, affettivi, relazionali, corporei, estetici, etici, spirituali, religiosi. In questa prospettiva, i docenti dovranno pensare e realizzare i loro progetti educativi

strumenti didattici (compresa la libertà di scegliere i libri di testo), in quanto gli insegnanti devono adeguare la loro proposta formativa alla complessità e alla varietà delle personalità dei discenti e porre lo studente al centro delle attività educative e formative, attraverso opzioni metodologiche individualizzate e personalizzate. In questa direzione, il docente è responsabile nella scelta di percorsi metodologici che siano massimamente idonei per raggiungere l'obiettivo dell'apprendimento che si colloca nel quadro del progetto educativo *scuola*, e alla cui base, si colloca la *scuola inclusiva* che pone ciascuna persona e il suo successo scolastico al centro dell'azione educativa, quest'ultima caratterizzata dalla progressività, dalla continuità, dalla flessibilità. Ancora, sotto il profilo dei contenuti della libertà di insegnamento, si specifica l'*autonomia didattica*, nella triplice accezione dell'autonomia professionale «nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca» (art. 1, comma 3), della «libera espressione culturale del docente» (art. 1, comma 1), della «libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica» (art. 25, comma 3).

La libertà di insegnamento si pone il fine della «piena formazione della personalità degli alunni» ed «è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile» degli stessi, e questo pone la questione della salvaguardia degli istituti volti a garantire la formazione della persona. Com'è stato osservato, per garantire la democraticità di un ordinamento, non basta «che del pensiero sia tutelata la libertà di manifestazione: occorre, altresì, che ne sia garantita anche la pienezza e la libertà della formazione tramite un'adeguata regolazione degli istituti incidenti direttamente sul suo procedimento formativo; se ciò non si verificasse, verrebbe meno la democraticità per il venir meno delle premesse su cui essa si fonda»⁸.

e didattici non per individui astratti, ma per persone che vivono qui e ora, che sollevano precise domande esistenziali, che vanno alla ricerca di orizzonti di significato» (MIUR, *Indicazioni Nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione*, settembre 2012, p. 5).

⁸E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, *passim*; ID., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 2008, pp. 391 ss.,

Lo Stato rende effettiva tale libertà attraverso appositi interventi (art. 25, comma 3, d.lgs. n. 165/2001); anche l'autonomia delle istituzioni scolastiche si concreta nel rispetto della libertà di insegnamento (art. 21, comma 1, l. n. 59/1997); le funzioni connesse alla dirigenza scolastica devono esercitarsi «nel rispetto del principio della libertà di insegnamento» (art. 21, comma 6, l. n. 59/1997).

Al pari di qualsiasi libertà, anche quella d'insegnamento non è mai assoluta, così come non esiste libertà senza responsabilità e non esiste piena libertà se manca al suo interno un indirizzo culturale predefinito e collettivo, a caratura fortemente socializzante e aperto all'esterno.

Nonostante l'evidente importanza di tale libertà, essa ha ricevuto da parte della dottrina un'attenzione minore rispetto agli altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione. Il suo carattere "funzionale" ad altri interessi e beni di rilevanza costituzionale (come appunto il diritto/dovere all'istruzione, lo sviluppo culturale e la stessa buona salute delle istituzioni democratiche) ne fanno una libertà *sui generis*, meritevole di ulteriore approfondimento.

e in part. p. 426; G.E. VIGEVANI, *Informazione e democrazia*, in M. Cuniberti, E. Lamarque, B. Tonoletti, G.E. Vigevani, M.P. Viviani Schlein (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2011, pp. 1 ss.

