

INSEGNAMENTI UNIVERSITARI IN LINGUA STRANIERA E PRINCIPI COSTITUZIONALI: LA DECISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUL CASO DEL POLITECNICO DI MILANO

Nota a sentenza Corte costituzionale n. 42 del 21 febbraio 2017

Giammaria Milani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Siena

Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 21 febbraio 2017 - Presidente
GROSSI, Redattore MODUGNO

*Insegnamenti universitari in lingua straniera - Organizzazione delle
università - Politecnico di Milano - TAR della Lombardia - Consiglio di
Stato - Corte costituzionale - Ufficialità della lingua italiana - Diritto allo
studio - Libertà di insegnamento - Autonomia universitaria - Uguaglianza
sostanziale*

Con la sentenza n. 42 del 21 febbraio 2017 la Corte costituzionale ha rigettato la questione di costituzionalità sollevata dal Consiglio di Stato con riferimento all'art. 2, comma 2, lettera l) della legge n. 240/2010 relativa all'organizzazione delle università. La norma oggetto della questione prevede il «rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione (...) di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera».

La decisione si inserisce nell'annosa vicenda sorta a seguito della delibera del Politecnico di Milano che, tentando di dare attuazione alla norma impugnata, istituiva esclusivamente corsi di laurea magistrale e di dottorato in lingua inglese. In risposta alle deliberazioni che, in tal senso, erano state approvate dal Senato accademico e del Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo milanese, un nutrito gruppo di docenti del Politecnico aveva in un primo momento presentato un appello al Rettore e agli organi di governo dell'Ateneo e in seguito promosso un ricorso al TAR della Lombardia, accolto dal giudice amministrativo con la sentenza n. 1348/2013. Secondo i ricorrenti, le decisioni del Politecnico avrebbero leso in maniera diretta alcuni principi costituzionali, *in primis* l'ufficialità della lingua italiana, la libertà di insegnamento e il diritto allo studio, nonché

norme di livello primario in materia di insegnamento universitario, come il regio decreto n. 1592/1933 e la legge n. 240/2010.

Innanzitutto, ha affermato il TAR, la delibera del Politecnico è in contrasto con «il principio di rilevanza costituzionale dell'ufficialità della lingua italiana». Pur riconoscendo che «le norme della Costituzione non contengono una diretta affermazione dell'ufficialità della lingua italiana», il Tribunale amministrativo ha nondimeno ricordato come tale principio sia ricavabile in maniera indiretta dallo stesso testo costituzionale (art. 6), così come da leggi costituzionali (gli Statuti speciali del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta) e ordinarie (la legge n. 482/1999 di attuazione dell'art. 6 Cost.) e da sentenze della Corte costituzionale (nn. 28/1982 e 159/2009).

Le scelte del Politecnico mirate all'attivazione di corsi di laurea magistrale e di dottorato esclusivamente e interamente in lingua inglese, riconosce il TAR, «obbligano i docenti ad insegnare in lingua inglese e gli studenti ad apprendere in lingua inglese»; in tal modo sarebbero compromesse tanto la libertà di insegnamento, in quanto «il docente che esercita in una istituzione pubblica deve poter scegliere di trasmettere le conoscenze nella lingua italiana», quanto il diritto allo studio, dal momento che «simmetricamente, il discente deve essere posto in condizione di avvalersi della lingua italiana per la formazione praticata in una Università italiana».

Le motivazioni del TAR non si erano arrestate all'analisi del contrasto con il dettato costituzionale, basandosi anche sulla violazione di fonti di livello primario. I ricorrenti avevano prospettato una violazione sia dell'art. 271 del regio decreto n. 1592/1933, il quale prevede che «la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari», che dell'art. 2, comma 2, lettera l) della legge n. 240/2010, che prevede l'obiettivo di rafforzare l'internazionalizzazione degli atenei «anche attraverso l'istituzione di corsi in lingua straniera» senza però consentire espressamente un totale e generale sacrificio degli insegnamenti in lingua italiana.

L'Avvocatura dello Stato aveva prospettato un'antinomia tra le due norme primarie, che però è stata rigettata dal TAR: se si ammettesse un conflitto tra le due norme, ciò «condurrebbe a porre in contrasto [la legge n. 240/2010] con il principio costituzionale del primato della lingua italiana». Il TAR individua dunque un'interpretazione costituzionalmente conforme della legge n. 240/2010 e dell'obiettivo ivi stabilito dell'internazionalizzazione: essa «deve essere compiuta rispettando il primato della lingua italiana (...)». Il processo di internazionalizzazione è compatibile con l'ordinamento nella misura in cui non collochi la lingua italiana in posizione marginale rispetto

ad altre lingue, facendole assumere un ruolo subordinato nel contesto dell'insegnamento universitario».

Di opposto avviso è, su questi ultimi aspetti, il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi a seguito del ricorso presentato dal Politecnico e dal Ministero dell'Istruzione contro la sentenza emessa dal TAR della Lombardia. Contrariamente a quanto affermato dal giudice di primo grado, infatti, il Consiglio di Stato ritiene in primo luogo che la delibera dell'Ateneo milanese sarebbe conforme alla legge n. 240/2010 giacché, si legge nell'ordinanza n. 242/2015, «l'attivazione di corso in lingua inglese, nella lettera della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni». Aggiunge, il Consiglio di Stato, che la natura incondizionata della norma di legge determina di fatto la tacita abrogazione dell'art. 271 del regio decreto n. 1592/1933, contrariamente a quanto sul punto aveva concluso il TAR. Così ricostruito il quadro normativo, sarebbe la stessa legge n. 240/2010 ad entrare in contrasto con la Costituzione, nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva di corsi in lingua straniera.

La Corte costituzionale, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate, individuando a sua volta un'interpretazione della norma censurata conforme al dettato costituzionale; ancora una volta, la sentenza prende le mosse dal riconoscimento del principio dell'ufficialità della lingua italiana e del suo utilizzo nella scuola e nell'università, sviluppandosi poi attorno agli effetti di tale principio sulla libertà di insegnamento, sul diritto allo studio e sull'autonomia degli atenei.

Nel ribadire l'ufficialità della lingua italiana, già riconosciuta nella sua giurisprudenza precedente, la Corte sembra tuttavia porsi in posizione eccessivamente difensiva; la lingua italiana, baluardo a tutela dell'identità della Repubblica, potrebbe infatti essere minacciata, a leggere la motivazione della Corte, dal «plurilinguismo della società contemporanea, [dal]l'uso d'una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, [dal]la diffusione a livello globale d'una o più lingue». In quest'ottica, la tutela della lingua italiana sembra essere uno strumento per *resistere*, e non per *partecipare* e *incidere* sulla «progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione», eventi che, a giudizio della Corte, «possono insediare senz'altro» la primazia dell'italiano come vettore culturale e identitario.

Tale posizione non è priva di conseguenze su almeno due profili: l'autonomia universitaria e il principio di uguaglianza sostanziale.

La Corte, nell'individuare un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione oggetto del giudizio, non si limita ad affermare come sia da escludere che da tale disposizione sia ricavabile una norma che legittimi

l'attivazione di corsi di studio esclusivamente e interamente in inglese. Al contrario, il giudice si esprime nel dettaglio sulle modalità per perseguire l'obiettivo dell'internazionalizzazione, ammettendo sostanzialmente due vie costituzionalmente legittime: la previsione di corsi di studio tenuti sia in lingua italiana che in lingua straniera; l'attivazione di singoli insegnamenti esclusivamente in lingua straniera, sempre però garantendo il primato della lingua italiana.

Da questo punto di vista, la decisione del TAR sembrava riconoscere una maggiore tutela del principio dell'autonomia universitaria, disegnando in maniera assai più generica e quindi rispettosa della discrezionalità degli atenei una strada per l'internazionalizzazione che non si ponesse in contrasto con i rilevanti principi costituzionali. In tal senso, il giudice lombardo aveva affermato che «fermo restando il primato della lingua italiana, costituzionalmente imposto, si tratta di valorizzare nell'ottica dell'internazionalizzazione anche l'uso di lingue straniere, da affiancare alla lingua italiana, in modo da ampliare l'offerta formativa. Spetta all'Università selezionare gli insegnamenti che si prestano a tale processo, per la materia trattata, che di per sé presenta una vocazione internazionale, o in considerazione delle origini e dello sviluppo scientifico di una certa disciplina in una particolare lingua straniera. Insomma, l'uso della lingua straniera deve essere tale da affiancare, in particolari materie, quello della lingua italiana, nei limiti in cui sia necessario per favorire il processo di internazionalizzazione».

La stessa cautela non sembra invece caratterizzare la decisione della Corte costituzionale che, nel definire nel dettaglio la strada dell'internazionalizzazione, da una parte, in maniera condivisibile, evita di «predisporre una generale offerta formativa che contempri interi corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, anche in settori nei quali l'oggetto stesso dell'insegnamento lo richieda»; dall'altra parte, tuttavia, impedisce allo stesso tempo che per alcune discipline sia previsto un più ampio spazio per l'utilizzo della lingua straniera ove essa sia in grado di valorizzarne contenuti e metodi. Dovrebbero essere probabilmente gli atenei, nell'esercizio della loro autonomia costituzionalmente sancita, a trovare l'equilibrio tra queste diverse esigenze.

Un altro aspetto che è senz'altro meritevole di approfondimento è il rapporto che emerge, dalla lettura della sentenza, tra erogazione di corsi in inglese e uguaglianza sostanziale. La Corte costituzionale afferma che «l'esclusività della lingua straniera (...) imporrebbe, quale presupposto per l'accesso ai corsi, la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano, così impedendo, in mancanza di adeguati supporti formativi, a coloro che, pur

capaci e meritevoli, non la conoscano affatto, di raggiungere “i gradi più alti degli studi”, se non al costo (...) di optare per altri corsi universitari o, addirittura, per altri atenei». In tal modo assume una posizione comprensibile, ma che probabilmente non è in grado di cogliere tutte le implicazioni e le possibili dimensioni di tale rapporto.

La didattica in lingua inglese, nel tentativo di implementare l’obiettivo dell’internazionalizzazione dell’università, ha alcune importanti ambizioni: l’attrazione di studenti e ricercatori provenienti da Paesi esteri, l’aumento degli scambi culturali e professionali e la preparazione di giovani laureati che possano inserirsi nel mercato globalizzato del lavoro sembrano essere in tal senso gli obiettivi più rilevanti. Pur non volendo sostenere che esiste una diretta correlazione tra l’attivazione di corsi in lingua straniera e il raggiungimento di tali risultati, si può comunque ritenere che un utilizzo equilibrato di tale strumento sia in grado di avere un buon impatto sulla qualità dell’offerta formativa universitaria e sulla capacità dell’università di rispondere all’esigenze e alle sfide poste dalla globalizzazione cercando al contempo di affermarsi come strumento per raggiungere l’uguaglianza sostanziale.

L’equilibrio individuato dalla Corte costituzionale, e in particolare la possibilità di istituire corsi in lingua straniera soltanto prevedendo un corrispettivo corso in italiano, sembra tuttavia essere eccessivamente oneroso per gli atenei e contrario alle esigenze di razionalizzazione dell’offerta formativa. Negli ultimi anni il settore dell’istruzione, non solo universitaria, ha conosciuto una sensibile riduzione delle risorse pubbliche che di per sé comporta severe difficoltà nel garantire il diritto allo studio costituzionalmente garantito. Questa situazione di fatto potrebbe rendere arduo, per le università pubbliche, perseguire l’obiettivo dell’internazionalizzazione mediante l’attivazione di corsi in lingua straniera, nel rispetto di quanto stabilito dalla Corte costituzionale. L’attivazione di corsi in lingua straniera potrebbe risultare al contrario più agevole per gli atenei non statali: non sfugge il fatto che rendere questi ultimi i protagonisti dell’internazionalizzazione dell’università italiana potrebbe effettivamente impedire ai capaci e meritevoli privi di mezzi di scegliere un ambiente universitario internazionale e di godere dei vantaggi che potrebbero derivare da questo tipo di formazione; risultato, questo, che finirebbe col comprimere quell’uguaglianza sostanziale che invece la Corte costituzionale ha tentato di garantire con la decisione in commento.

In conclusione, ciò che emerge dalla lettura della sentenza oggetto di questo commento è la difficoltà nell’individuare un equilibrio soddisfacente tra esigenze importanti ma a tratti poco conciliabili: l’internazionalizzazione

dell'università italiana; la garanzia del diritto allo studio, della libertà di insegnamento e dell'autonomia universitaria in un'ottica di uguaglianza sostanziale; la tutela e valorizzazione dell'identità linguistica e nazionale. La Corte ha lasciato prevalere in questo complesso bilanciamento una forte tutela del primato della lingua italiana; pur affermando come tale tutela sia «lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità», la sua posizione eccessivamente difensiva ha tuttavia condotto a una decisione che presenta probabilmente più di un profilo di anacronismo.