

3 MAGGIO 2017

Una sentenza anacronistica? La
decisione della Corte costituzionale sui
corsi universitari in lingua inglese

(Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017)

di Giammaria Milani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università di Siena



Una sentenza anacronistica? La decisione della Corte costituzionale sui corsi universitari in lingua inglese

(Nota a Corte cost., sent. n. 42/2017)*

di Giammaria Milani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università di Siena

Sommario: **1.** Introduzione – **2.** Le prime tappe di una complessa vicenda giudiziaria: la sentenza del TAR e l'ordinanza del Consiglio di Stato – **3.** La sentenza della Corte costituzionale: le «insidie» dell'integrazione e della globalizzazione alla primazia della lingua italiana – **4.** Primazia della lingua italiana e autonomia universitaria – **5.** Primazia della lingua italiana e uguaglianza sostanziale – **6.** Conclusioni: l'Università italiana e il difficile cammino dell'internazionalizzazione

1. Introduzione

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 con la quale, tentando di dare attuazione alla norma impugnata, si prevedeva di attivare corsi di laurea magistrale e di dottorato esclusivamente e interamente in lingua inglese. L'atto approvato dal Senato accademico dell'Ateneo milanese era stato in un primo momento dichiarato illegittimo dal TAR della Lombardia, che aveva ravvisato una violazione della legge n. 240/2010 e di alcuni parametri costituzionali¹; il Consiglio di Stato, a seguito di ricorso presentato contro la decisione di primo grado, aveva invece deciso di sospendere il giudizio, ritenendo la delibera del Politecnico conforme alla legge e dubitando piuttosto della legittimità costituzionalità di quest'ultima, ciò che rendeva necessario un intervento del giudice delle leggi².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013 del 25 maggio 2013.

² Consiglio di Stato, ordinanza n. 242/2015 del 22 gennaio 2015.

La Corte costituzionale, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha individuato un'interpretazione della norma censurata conforme al dettato costituzionale: è legittimo istituire corsi di studio in lingua inglese, purché gli stessi corsi siano offerti anche in lingua italiana. La Corte ha costruito la sua motivazione partendo dal principio dell'ufficialità della lingua italiana, specificando gli effetti che derivano dalla sua applicazione nell'ambito dell'istruzione sulla libertà di insegnamento, sul diritto allo studio e sull'autonomia degli atenei.

Nel ribadire l'ufficialità della lingua italiana, la Corte sembra tuttavia assumere una posizione eccessivamente difensiva, considerando tale principio come un baluardo contro le «insidie» della globalizzazione e dell'integrazione sovranazionale. Tale posizione non è priva di conseguenze sulla decisione in commento e in particolare su almeno due profili meritevoli di analisi e approfondimento: l'autonomia universitaria e il principio di uguaglianza sostanziale.

2. Le prime tappe di una complessa vicenda giudiziaria: la sentenza del TAR e l'ordinanza del Consiglio di Stato

Prima di analizzare il percorso argomentativo della sentenza è necessario ripercorrere nel dettaglio la vicenda originata dalla decisione del Politecnico di Milano di istituire corsi di laurea magistrale e di dottorato esclusivamente e interamente in lingua inglese.

Con una prima deliberazione, del 15 dicembre 2011, il Senato accademico dell'Ateneo milanese aveva in primo luogo approvato le linee strategiche per il biennio 2012-2014 prevedendo, tra l'altro, l'attivazione di 100 insegnamenti tenuti da docenti stranieri e di corsi di laurea magistrale e dottorato esclusivamente in lingua inglese. Le linee strategiche erano state in seguito approvate anche dal Consiglio d'Amministrazione a seguito della deliberazione del 20 dicembre 2011. In risposta a queste deliberazioni, un nutrito gruppo di docenti del Politecnico aveva presentato un appello al Rettore e agli organi di governo dell'Ateneo al fine di richiederne la sospensione, in particolare per ciò che riguardava l'istituzione dei corsi in lingua inglese; il 21 maggio 2012 le ragioni dell'appello erano state sostenute di fronte al Senato accademico, ma infine respinte dallo stesso organo che confermava, con una nuova deliberazione, le decisioni precedentemente adottate.

È proprio contro quest'ultimo atto che un centinaio di docenti dell'Ateneo aveva proposto ricorso al TAR della Lombardia, il quale, come già accennato, con la sentenza n. 1348/2013 ha annullato la delibera del Politecnico. Secondo i ricorrenti, essa avrebbe 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 grado 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»³. Pur riconoscendo che «le norme della Costituzione non contengono una diretta affermazione dell'ufficialità della lingua italiana»⁴, il Tribunale amministrativo ha nondimeno ricordato come tale principio sia ricavabile in maniera indiretta dallo stesso testo costituzionale⁵, così come da leggi costituzionali⁶ e ordinarie⁷ e da sentenze della Corte costituzionale⁸.

Una volta riconosciuta e ribadita l'ufficialità della lingua italiana, il Tribunale è passato a declinare gli effetti di tale principio sull'istruzione, in particolare quella di livello universitario. Le scelte del Politecnico mirate all'attivazione di corsi di laurea magistrale e di dottorato esclusivamente e interamente in lingua inglese «obbligano i docenti ad insegnare in lingua inglese e gli studenti ad apprendere in lingua inglese»⁹; 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»¹⁰, 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»¹¹.

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; il punto è centrale per comprendere l'evoluzione giudiziaria che ha portato alla decisione della Corte costituzionale. I ricorrenti avevano prospettato una violazione sia dell'art. 271 del regio decreto n. 1592/1933, il quale dispone che «la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari»,

³ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3 considerato in diritto.

⁴ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.1 considerato in diritto.

⁵ In particolare dall'art. 6 della Costituzione che, prevedendo la tutela delle minoranze linguistiche, implicitamente riconoscerebbe il primato e l'ufficialità della lingua italiana.

⁶ Il riferimento in tal senso è agli Statuti speciali delle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (quest'ultimo non direttamente citato dal TAR): nel primo, all'art. 99 si prevede che «nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato» (D.P.R. n. 670/1972, recante l'approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, art. 99); anche nel secondo si riconosce un regime di coufficialità per il francese rispetto all'italiano quando si stabilisce che «nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana» (legge costituzionale n. 4/1948, Statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 38).

⁷ Si pensi, principalmente, alla legge di attuazione dell'art. 6 della Costituzione che detta norme in materia di minoranze linguistiche storiche e che si apre stabilendo proprio che «la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano» (legge n. 482/1999, recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, art. 1). Vedi V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001; ID., *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, pp. 623 ss.

⁸ Vedi in tal senso le richiamate sentenze della Corte costituzionale nn. 28/1982 e 159/2009.

⁹ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.2 considerato in diritto.

¹⁰ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.2 considerato in diritto.

¹¹ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.2 considerato in diritto.

che dell'art. 2, comma 2, lettera l) della legge n. 240/2010, che prevede l'obiettivo di rafforzare l'internazionalizzazione degli atenei «*anche* (il corsivo è nostro) 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, che però è stata rigettata dal TAR: ammettere tale antinomia, afferma il giudice amministrativo, «condurrebbe a porre in contrasto [la legge n. 240/2010] con il principio costituzionale del primato della lingua italiana»¹².

Il TAR individua dunque un'interpretazione costituzionalmente conforme della legge n. 240/2010 e dell'obiettivo ivi stabilito dell'internazionalizzazione¹³: 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»¹⁴.

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 del TAR Lombardia. Il Consiglio di Stato ritiene in primo luogo che la delibera dell'Ateneo milanese sia conforme alla legge n. 240/2010 giacché «l'attivazione di corsi in lingua inglese, nella lettera della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni»¹⁵. 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. Né sarebbe possibile, secondo il Consiglio di Stato, interpretare la legge in maniera conforme alla Costituzione, operazione che era stata invece compiuta dal TAR, ed evitare, in tal modo, di sollevare questione di costituzionalità¹⁶.

¹² TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.1 considerato in diritto.

¹³ Sul punto G. FONTANA, *Che lingua parla l'Università italiana*, in *Osservatorio AIC*, 2013, pp. 2-3.

¹⁴ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.1 considerato in diritto.

¹⁵ Consiglio di Stato, ordinanza n. 242/2015, p. IV.

¹⁶ La Corte costituzionale si sofferma peraltro, nella sentenza qui annotata, sull'obbligo per il giudice *a quo* di sperimentare la possibilità di individuare un'interpretazione della norma primaria che sia conforme alla Costituzione (sent. n. 42/2017, p. 2.2 considerato in diritto). Sull'oscillante posizione della Corte a riguardo si veda M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace. Volume III*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 2469-2500.

3. La sentenza della Corte costituzionale: le «insidie» dell'integrazione e della globalizzazione alla primazia della lingua italiana

La Corte costituzionale, entrando nel merito della questione, inizia col ribadire il principio secondo cui l'italiano è lingua ufficiale dello Stato.

Sul solco del cammino già percorso dai giudici amministrativi di primo e di secondo grado, e richiamando la sua stessa giurisprudenza, la Corte costituzionale ricava il principio dell'ufficialità della lingua italiana, nonché della sua "primazia" e della sua "centralità costituzionalmente necessaria", dall'art. 6 della Costituzione. Tale articolo, introducendo nel nostro ordinamento la necessità di tutelare le minoranze linguistiche, indirettamente e implicitamente riconosce alla lingua italiana quella posizione di ufficialità che altrimenti renderebbe non necessaria una particolare protezione per le altre lingue parlate in Italia¹⁷.

La stessa Corte costituzionale ha più volte sottolineato l'implicito riconoscimento dell'ufficialità della lingua italiana ex art. 6 in diverse sentenze, a partire dalla n. 28/1982, ove afferma che si deve considerare «l'italiano come unica lingua ufficiale, da usare obbligatoriamente, salvo le deroghe disposte a tutela dei gruppi linguistici minoritari, da parte dei pubblici uffici nell'esercizio delle loro attribuzioni»¹⁸; più recentemente la Corte ha ribadito, con la sentenza n. 159/2009, che la particolare tutela riservata alle lingue minoritarie deve essere intesa in modo da evitare che «esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica»¹⁹.

Nella sentenza n. 42/2017, tuttavia, la Corte costituzionale sembra andare oltre la sua stessa giurisprudenza, riconoscendo come il principio dell'ufficialità della lingua italiana sia ricavabile non soltanto da una lettura per implicito dell'art. 6 della Costituzione, ma anche dall'art. 9²⁰, in quanto la lingua rappresenta un «vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale»²¹.

¹⁷ Sull'origine e i contenuti dell'art. 6 della Costituzione cfr. A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975; V. PIERGIGLI, *Art. 6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Volume I*, Torino, Utet, 2006.

¹⁸ Corte Costituzionale, sent. n. 28/1982, p. 2 considerato in diritto.

¹⁹ Corte Costituzionale, sent. n. 159/2009, p. 2.4 considerato in diritto.

²⁰ Che il principio dell'ufficialità della lingua italiana si presti ad essere ricollegato a diversi parametri costituzionali è dimostrato anche dal fatto che i tanti disegni di legge costituzionale presentati, soprattutto nelle ultime legislature, per inserire esplicitamente tale principio in Costituzione hanno avuto ad oggetto tanto la modifica dell'art. 9, quanto quella dell'art. 12, quanto infine, anche se più raramente, quella dell'art. 6 della Costituzione. Vedi T. GROPPI, *Art. 12*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Volume I*, cit., p. 308; M. FRANCHINI, "Costituzionalizzare" l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?, in *Rivista Aic*, 2012; F. RATTO TRABUCCO, *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la "valorizzazione" degli idiomi regionali e locali*, in *Le Regioni*, 2008.

²¹ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 3.1 considerato in diritto.

Il richiamo all'art. 9 sembra essere dovuto al significato che il regime di ufficialità della lingua assume con riferimento all'istruzione, in particolare universitaria²². L'operatività del principio, in questo senso, non si limita alla forma mediante la quale la volontà dello Stato e dei suoi organi si esprimono, ma riguarda la sostanza: l'ufficialità della lingua italiana si traduce in uno strumento di tutela dell'identità nazionale; la lingua è tutelata in quanto «bene culturale in sé»²³.

La peculiare posizione che il regime di ufficialità della lingua assume con riferimento alla sfera dell'istruzione imporrebbe, secondo quanto rilevato da parte della dottrina, uno scrutinio più rigoroso sulla scelta della lingua da utilizzare nell'insegnamento²⁴; secondo un'altra, e per certi versi opposta, posizione, l'attività didattica non sarebbe riconducibile a quella amministrativa e pertanto non sarebbe condizionata dal principio dell'ufficialità della lingua²⁵.

Occorre peraltro sottolineare che, se la sentenza n. 28/1982 concerneva la costituzionalità di una disciplina processualpenalistica, la sentenza n. 159/2009 riguardava proprio, tra i tanti profili trattati, l'utilizzo di lingue alternative all'italiano nell'istruzione scolastica e quindi affrontava questioni in parte assimilabili a quelle più di recente vagliate dalla Consulta²⁶. Orbene, dall'analisi delle due decisioni emerge un'impostazione del tutto diversa con riguardo all'incidenza dell'ufficialità della lingua italiana nell'istruzione²⁷, che soltanto nella sentenza n. 42/2017 viene assunta, per il tramite dell'art. 9 della Costituzione, come baluardo dell'identità della Repubblica che potrebbe essere minacciata, a leggere la motivazione, 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»²⁸.

Prendendo spunto da queste considerazioni, tuttavia, la Corte sembra rispondere all'eccesso di monolinguisimo alla base del modello di “internazionalizzazione a senso unico”²⁹ seguito dal Politecnico

²² Sull'applicazione del principio dell'ufficialità della lingua in riferimento all'istruzione vedi C. NAPOLI, *L'internazionalizzazione delle Università italiane tra previsioni legislative e discrezionalità amministrativa: il caso del Politecnico di Milano*, in *Federalismi*, 2015, pp. 6-10.

²³ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 3.1 considerato in diritto.

²⁴ Così G. DE MINICO, *Il monopolio anglofono vs. i diritti fondamentali*, in *Osservatorio AIC*, 2014, p. 3.

²⁵ Vedi ancora C. NAPOLI, *L'internazionalizzazione delle Università italiane*, cit., p. 9.

²⁶ P. CARETTI, A. CARDONE, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario: le ragioni del diritto costituzionali contro gli eccessi dell'eterofilia linguistica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 1227-1228.

²⁷ P. CARETTI, *La Corte costituzionale e l'italiano come lingua ufficiale della Repubblica*, in <http://www.accademidellacrusca.it/it/tema-del-mese/corte-costituzionale>, riconosce alla Corte costituzionale il merito di essere andata, con la sent. n. 42/2017, oltre la sua stessa giurisprudenza per rafforzare il principio costituzionale della lingua italiana: la Corte «non solo radica con chiarezza nella Costituzione quel principio, ma avvia anche un'opera di definizione del suo contenuto e della sua portata normativa, alla luce di altri fondamentali principi costituzionali».

²⁸ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 3.1 considerato in diritto.

²⁹ Sia consentito rinviare, in tal senso, a G. MILANI, *Il Tar della Lombardia boccia l'internazionalizzazione “a senso unico” dell'Università: annullata la delibera del Politecnico di Milano che prevedeva l'uso esclusivo dell'inglese per lauree magistrali e dottorati*, in *Federalismi*, 2013.

di Milano con un atteggiamento difensivo che pare a sua volta eccessivo³⁰. 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»³¹, eventi che, a giudizio della Corte, «possono insidiare senz'altro»³² la primazia dell'italiano come vettore culturale e identitario.

4. Primazia della lingua italiana e autonomia universitaria

Questo atteggiamento difensivo non è privo di conseguenze sul bilanciamento operato dal giudice delle leggi nel risolvere la questione sollevata dal Consiglio di Stato. Un bilanciamento che vede l'autonomia universitaria riconosciuta all'art. 33 della Costituzione soccombere evidentemente di fronte alla tutela degli altri principi costituzionali rilevanti³³, e in particolare, oltre al già richiamato primato della lingua italiana, la libertà di insegnamento e il diritto allo studio.

La Corte, infatti, 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 integrando la didattica in lingua inglese, ammettendo sostanzialmente due vie costituzionalmente legittime: la presenza di un medesimo corso di studio tenuto sia in lingua italiana che in lingua straniera³⁴, l'attivazione di singoli insegnamenti esclusivamente in lingua straniera, sempre però garantendo il primato della lingua italiana³⁵.

³⁰ P. CARETTI, *Lingua e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 7, sottolinea del resto come l'italiano sia costretto ad assumere tale posizione difensiva «nei rapporti con quella che è comunemente accettata come lingua di lavoro universale, cioè l'inglese»; secondo F. SAVO AMODIO, *Il caso del Politecnico di Milano*, in www.diritticomparati.it, la decisione della Corte appare «viziata dal medesimo assolutismo che intende condannare».

³¹ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 3.1 considerato in diritto.

³² Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 3.1 considerato in diritto.

³³ Sulla problematica attuazione del principio costituzionale dell'autonomia universitaria si veda A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2016.

³⁴ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 4.1 considerato in diritto: «Una offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera non (...) comprime affatto [i principî di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost.], né tantomeno li sacrifica, consentendo, allo stesso tempo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione».

³⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 4.2 considerato in diritto: «È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva dei principî costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana».

Da questo punto di vista, la decisione del TAR sembrava riconoscere una maggiore tutela del principio dell'autonomia universitaria³⁶, disegnando in maniera assai più generica e quindi riguardosa 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»³⁷.

Ciò che aveva indotto il TAR a considerare la delibera del Politecnico contraria alla legge e alla Costituzione sembra dunque essere, principalmente, l'automatismo che avrebbe determinato l'attivazione di corsi di laurea e di dottorato esclusivamente e integralmente in lingua inglese³⁸. Ciò che risulta confermato anche dagli opportuni richiami del giudice amministrativo ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

La sentenza di primo grado si concludeva quindi con un richiamo agli atenei, invitati a prevedere un'offerta formativa equilibrata e rispettosa del primato della lingua italiana³⁹; veniva tuttavia rimesso alla stessa autonomia delle università l'onere di decidere nel dettaglio le modalità più opportune.

La stessa cautela, lo ripetiamo, non sembra invece caratterizzare la decisione della Corte costituzionale, che definisce nel dettaglio le possibilità di erogazione di corsi e insegnamenti in lingua straniera⁴⁰. Con

³⁶ Sebbene M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle università italiane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, pp163-171, ravvisasse già in quella decisione una grave limitazione dell'autonomia universitaria.

³⁷ TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.1 considerato in diritto.

³⁸ Vedi G. TARLI BARBIERI, *La lingua nelle aule universitarie*, in P. CARETTI, G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 216: «[La sentenza del TAR], nella parte in cui allude ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, è assai interessante perché evidenzia che l'illegittimità della delibera del Senato accademico è tale nella sua generale e indiscriminata esclusione dell'italiano e quindi nella sua ratio autorevolmente definita "meccanica". Vedi anche G. MILANI, *Il Tar della Lombardia*, cit., p. 7: «[il Politecnico] non opera in maniera selettiva, ma indiscriminatamente decide di sostituire tutti i corsi di laurea magistrale e di dottorato precedentemente tenuti in italiano con analoghi corsi in lingua inglese»; M. CROCE, *Le dimensioni costituzionali della tutela della lingua italiana*, in www.forumcostituzionale.it: «Il carattere lesivo dei parametri in precedenza richiamati viene identificato nell'esclusività dell'uso della lingua inglese, dal momento che esso rende evidente la marginalizzazione (anzi, addirittura l'eliminazione) dell'italiano».

³⁹ Vedi G. TARLI BARBIERI, *La lingua nelle aule universitarie*, cit., p. 216.

⁴⁰ Su questo punto si mostra particolarmente critico S. CASSESE, *Primato dell'italiano?*, intervista su *Il Foglio*, 7 marzo 2017.

ciò senz'altro evita, in maniera condivisibile e come già prospettato dal TAR, che le università possano «predisporre una generale offerta formativa che contempa interi corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, anche in settori nei quali l'oggetto stesso dell'insegnamento lo richieda»⁴¹. Tuttavia, la Corte impedisce allo stesso tempo che per alcune discipline sia previsto un più ampio spazio per l'utilizzo della lingua straniera, specialmente ove essa sia in grado di valorizzarne contenuti e metodi. Nondimeno, si potrebbe dubitare dell'utilità di corsi che, ancorché impartiti in lingue differenti, siano identici nei contenuti, con evidenti conseguenze sulla razionalità dell'offerta didattica. Sarebbe probabilmente preferibile lasciare agli atenei, nell'esercizio della loro autonomia costituzionalmente sancita, la ricerca dell'equilibrio tra queste diverse esigenze.

5. Primazia della lingua italiana e uguaglianza sostanziale

Un altro aspetto problematico è dato dal rapporto tra l'erogazione di corsi in inglese e l'uguaglianza sostanziale. Secondo il giudice costituzionale, infatti, «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»⁴².

La Corte, nel sottolineare l'esigenza di garantire ai capaci e meritevoli la possibilità di accesso all'università, concentra evidentemente l'attenzione sulla formazione universitaria come un fine da raggiungere e considera l'attivazione di corsi in lingua straniera come un possibile ostacolo al conseguimento di tale risultato; ciò che invece non sembra emergere dalle parole della Corte è che la frequenza di studi universitari, oltre a costituire un fine da raggiungere, è anche uno strumento per rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini⁴³.

La didattica in lingua inglese, nel tentativo di implementare l'obiettivo dell'internazionalizzazione dell'università, ha alcune importanti ambizioni: l'attrazione di studenti e docenti provenienti da Paesi

⁴¹ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 4.2 considerato in diritto. In maniera simile sul punto si era pronunciato anche il giudice amministrativo di primo grado; vedi TAR della Lombardia, sent. n. 1348/2013, p. 3.2 considerato in diritto: «anche per gli insegnamenti che più si connotano per un intenso legame con la lingua e la cultura italiana si impone l'uso della lingua inglese».

⁴² Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 4 considerato in diritto.

⁴³ Vedi M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua*, cit., p. 152: «Nessuno ovviamente dubita della necessità di mantenere alta la soglia di attuazione del diritto allo studio ma è scorretto, specie in una fase recessiva di cui si stenta a vedere la fine, concentrarsi sulla sola prospettiva dell'accesso senza comprendere che tale prospettiva è del tutto ingannevole se non adeguatamente calibrata sulle opportunità occupazionali che si offrono agli studenti al compimento del percorso di studi». In senso opposto vedi Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale*, in www.forumcostituzionale.it.

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 rilevanti⁴⁴. Non si vuole certo sostenere che esista una diretta correlazione tra l'attivazione di corsi in lingua straniera e il raggiungimento di tali risultati; tuttavia, si può 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, risulta eccessivamente oneroso per gli atenei⁴⁵ e contrario alle esigenze di razionalizzazione dell'offerta formativa⁴⁶. Di conseguenza, potrebbe essere 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 statali⁴⁷: non sfugge il fatto che fare di 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.

6. Conclusioni: l'Università italiana e il difficile cammino dell'internazionalizzazione

Dalla lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 42/2017 emerge con chiarezza la difficoltà nell'individuare un equilibrio soddisfacente tra esigenze importanti ma non immediatamente 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 la tutela del primato della lingua italiana; pur affermando che tale tutela sia «lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del

⁴⁴ Vedi ad esempio G. TARLI BARBIERI, *La lingua nelle aule universitarie*, cit., p. 218; M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua*, cit., pp. 152-153; F. SAVO AMODIO, *Il caso del Politecnico di Milano*, cit.; R. CIFARELLI, *La tradizione della lingua italiana e l'esigenza di internazionalizzazione: una convivenza ancora possibile?*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2013, pp. 2204.

⁴⁵ Vedi F. SAVO AMODIO, *Il caso del Politecnico di Milano*, cit.

⁴⁶ Vedi M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua*, cit., p. 151.

⁴⁷ Vedi M. GIOVANNINI, *Internazionalizzazione e lingua*, cit., p. 153.

passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità»⁴⁸, la sua posizione eccessivamente difensiva ha tuttavia condotto a una decisione che presenta più di un profilo di anacronismo.

In particolare, la sentenza pone ostacoli eccessivi al raggiungimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione degli atenei italiani. L'attivazione di corsi in lingua straniera, e in particolare di corsi in lingua inglese, non è certamente l'unico mezzo per realizzare tale obiettivo; cionondimeno, la lingua di istruzione, come rilevato anche dall'OSCE, è uno dei principali fattori che influenzano la capacità degli atenei di attrarre studenti stranieri⁴⁹. L'utilizzo della lingua straniera, pur non essendo di per sé sinonimo di internazionalizzazione, rappresenta uno strumento utile al fine di incrementare la presenza di studenti e docenti stranieri negli atenei italiani, con ciò moltiplicando gli scambi culturali e professionali e favorendo l'inserimento delle università in un contesto internazionale e globale.

L'Italia, in maniera del resto simile agli altri Paesi dell'Europa meridionale, si colloca agli ultimi posti, tra gli Stati membri dell'Unione europea, per offerta didattica in lingua inglese⁵⁰; la recente sentenza della Corte costituzionale, ponendo un freno all'attivazione di tali corsi, può senz'altro rendere ancora più complicato il cammino verso l'auspicabile internazionalizzazione dell'Università italiana.

⁴⁸ Corte Costituzionale, sent. n. 42/2017, p. 3.1 considerato in diritto.

⁴⁹ Vedi OECD, *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*, disponibile su www.oecd.org, 2016, pp. 333-336, che individua, nell'ordine, i seguenti fattori alla base della scelta degli studenti di studiare all'estero: language of instruction, quality of programmes, tuition fees, immigration policy, other factors.

⁵⁰ Nel 2014, l'Italia si piazzava agli ultimi posti in Europa rispetto ai tre indicatori proposti da B. WÄCHTER, F. MAIWORM, *English-Taught Programmes in European Higher Education*, Bonn, Lemmens Medien, 2014, p. 40, per misurare la rilevanza quantitativa dei corsi universitari in lingua inglese: 1) Proportion of higher education institutions offering English-Taught Programmes; 2) Proportion of study programmes provided in English; 3) Proportion of students enrolled in English-Taught Programmes.