



**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\***

di

**Giammaria Milani**

*(Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Siena)*

9 ottobre 2013

Il Tar della Lombardia con la sentenza n. 1348 del 25 maggio 2013<sup>1</sup> ha annullato una recente delibera del Politecnico di Milano che era stata impugnata da diversi docenti della struttura in quanto, imponendo l'insegnamento esclusivamente in inglese per i corsi di laurea magistrale e i dottorati, avrebbe leso 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. Il Tar, nel decidere sul ricorso, afferma che la tendenziale e auspicabile internazionalizzazione dell'istruzione e della ricerca non può essere intesa in contrasto con la nostra Costituzione e con le leggi in materia di insegnamento universitario.

Per arrivare a questo risultato, il Tribunale amministrativo costruisce una solida rete le cui maglie sono costituite dai principi costituzionali e dalle leggi in materia che, se lette in maniera combinata, disegnano una via all'internazionalizzazione che è assolutamente distante dalla strada che invece aveva iniziato a percorrere il Politecnico di Milano, parte resistente di

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> TAR Sentenza n. 1348/2013, *Sull'istituzione di corsi di laurea e di dottorato in lingua inglese*, in *Federalismi.it*, 12/2013

questo ricorso. Analizziamo dunque la decisione del Tar partendo proprio dai principi costituzionali che secondo il nutrito gruppo di ricorrenti sarebbero stati violati dalle misure prese dal Politecnico per favorire l'internazionalizzazione.

Innanzitutto, il primato dell'italiano come lingua ufficiale dello Stato. Pur riconoscendo immediatamente che «le norme della Costituzione non contengono una diretta affermazione dell'ufficialità della lingua italiana», il Tribunale amministrativo si affretta ad affermare come tale principio sia nondimeno ricavabile in maniera indiretta dallo stesso testo costituzionale, così come da leggi costituzionali e ordinarie e da sentenze della Corte costituzionale.

È utile, per procedere nell'analisi della sentenza scritta dal Tar, soffermarsi, seppure in maniera rapida, sulle ragioni della mancanza dell'espresso riconoscimento costituzionale di tale principio. Leggendo i dibattiti dell'Assemblea costituente emerge chiaramente come la questione del riconoscimento dell'ufficialità della lingua italiana non fosse stata in alcun modo posta, vuoi perché tale fattore era dato per scontato<sup>2</sup>, vuoi per la particolare situazione storica vissuta in quegli anni dal nostro Paese; difatti la cancellazione di ogni tipo di riconoscimento delle altre lingue parlate sul nostro territorio rendeva preferibile non sottolineare quell'aspetto, l'ufficialità della lingua italiana, che in epoca fascista era degenerato in unicità della lingua italiana, andando così a costituire un esempio di quell'«isteria nazionalistica»<sup>3</sup> che caratterizzava la materia in molti regimi autoritari e totalitari. A questo si accompagna una generale disattenzione per la definizione dei simboli nazionali – tra i quali pure si può annoverare la lingua ufficiale – che ha portato il nostro legislatore costituente ad inserire in Costituzione soltanto il riferimento alla bandiera italiana (art. 12), peraltro al termine di un dibattito di livello modesto<sup>4</sup>. Sempre dai dibattiti in Assemblea<sup>5</sup> emerge come il tema, che nella nostra Costituzione entra sotto forma di tutela delle minoranze linguistiche, fosse stato introdotto dall'on. Codignola con la proposta dell'art. 108 bis<sup>6</sup> non tra i principi fondamentali, ma nel titolo della Costituzione relativo

---

<sup>2</sup> Cfr. M. FRANCHINI, “Costituzionalizzare” l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?, in *Rivista Aic*, 3/2012, p. 1

<sup>3</sup> L'espressione è di Alessandro Pizzorusso, che la utilizza per descrivere quelle «manifestazioni di intolleranza oscillanti fra la negazione della qualificazione nazionale degli appartenenti alle minoranze e vere e proprie forme di persecuzione che talvolta si risolsero in deportazioni o stermini di massa». A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, in *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di Giuseppe Branca, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 397

<sup>4</sup> Cfr. T. GROPPI, *Art. 12*, in *Commentario alla Costituzione. Volume I*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p. 308

<sup>5</sup> Cfr. *Atti Assemblea Costituente. Discussioni. Volume VI*, pp. 5315-5320 e pp. 6040-6041

<sup>6</sup> Questo il testo dell'articolo proposto dall'on. Codignola nel corso della seduta pomeridiana del 1° luglio 1947 dell'Assemblea costituente: «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti sul territorio dello Stato (I co.). Gli enti autonomi regionali non

all'ordinamento regionale, al fine di sostituire l'istituzione delle Regioni a statuto speciale di confine nei territori dove si era manifestata l'esigenza di tutela delle minoranze linguistiche<sup>7</sup>; tale collocazione iniziale rendeva probabilmente poco opportuno accompagnare quella disposizione, relativa alla tutela delle minoranze linguistiche, con un principio di portata generale come il riconoscimento della lingua ufficiale; né il successivo spostamento della *sedes materiae*, approvato a seguito della proposta dell'on. Tosato, ha comportato una revisione sostanziale sul punto dell'articolo inizialmente presentato<sup>8</sup>.

Numerosi sono stati, nelle ultime legislature, i progetti di riforma costituzionale che hanno avuto come obiettivo proprio quello di inserire il riconoscimento dell'ufficialità dell'italiano nella Carta fondamentale<sup>9</sup>; nessuno di tali progetti, che peraltro avevano come obiettivo la modifica dell'art. 12 (talvolta dell'art. 9) e non – come richiederebbe l'esigenza di una certa «coerenza formale»<sup>10</sup> – l'art. 6, ha concluso con successo l'iter in Parlamento.

L'analisi dei motivi della mancanza di un diretto riconoscimento dell'ufficialità della lingua italiana non è fine a se stessa se si pone nuovamente attenzione alla sentenza del Tar che basa la propria argomentazione giuridica proprio sul doveroso riconoscimento di tale principio. Secondo il Tar, il punto di partenza è infatti l'art. 6 della Costituzione<sup>11</sup>, “figlio” dell'art. 108bis di cui sopra, che 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 Italia.

Oltre alla Costituzione, poi, esistono nel nostro ordinamento altre fonti che contribuiscono a disegnare il regime di ufficialità della lingua italiana; è lo stesso Tribunale, nella sentenza oggetto di questo commento, a ricordarcele in maniera puntuale. Innanzitutto le fonti di livello costituzionale, come gli Statuti speciali delle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (quest'ultimo non direttamente citato dal Tar in questa sentenza): nel primo, all'art. 99 si prevede che «nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua

---

possono, sotto nessuna forma, limitare o modificare i diritti fondamentali del cittadino sanciti dalla presente Costituzione, né emanare norme con esse in contrasto (II co.)».

<sup>7</sup> Cfr. V. PIERGIGLI, *Art. 6*, in *Commentario alla Costituzione. Volume I*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p. 157

<sup>8</sup> L'articolo, dopo l'accordo per il successivo spostamento, viene approvato nella seduta antimeridiana del 22 luglio 1947 dell'Assemblea costituente con questo testo: «La Repubblica detta norme per la tutela delle minoranze linguistiche».

<sup>9</sup> Proposte sono state presentate in ogni legislatura a partire dalla XIII. Per i recenti sviluppi sul punto, un'analisi approfondita delle proposte di legge costituzionale e del loro iter parlamentare è contenuta in M. FRANCHINI, «Costituzionalizzare” l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?», in *Rivista Aic*, 3/2012

<sup>10</sup> Cfr. T. GROPPI, *Art. 12*, in *Commentario alla Costituzione. Volume I*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p. 316

<sup>11</sup> «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche». *Costituzione italiana*, art. 6

ufficiale dello Stato»<sup>12</sup>; anche nel secondo si riconosce un regime di coufficialità<sup>13</sup> per il francese rispetto all'italiano quando si stabilisce che «nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana»<sup>14</sup>. Si deve infine fare riferimento, sottolinea il Tribunale, alla legge di attuazione dell'art. 6 della Costituzione che, con pesante ma purtroppo non sorprendente ritardo, detta norme in materia di minoranze linguistiche storiche; tale legge esordisce stabilendo proprio che «la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano»<sup>15</sup>.

E del resto anche la Corte costituzionale, come ricordato dallo stesso Tribunale amministrativo, sottolinea l'implicito riconoscimento dell'ufficialità della lingua italiana in diverse sentenze, a partire dalla n. 28 del 1982 laddove si 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»<sup>16</sup>. Sempre la Consulta più recentemente ha ricordato, con la sentenza n. 159 del 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»<sup>17</sup>.

In entrambe le sentenze citate si ribadisce l'ufficialità della lingua italiana anche a fronte delle garanzie riconosciute alle minoranze linguistiche; a maggior ragione, afferma il giudice amministrativo lombardo, il carattere di ufficialità deve emergere se il confronto è tra la lingua italiana e una lingua straniera che, come quella inglese, non gode di particolari forme – e non presenta specifiche esigenze – di tutela nel nostro ordinamento.

Una volta riconosciuta e ribadita l'ufficialità della lingua italiana, il Tribunale prosegue spingendosi a determinare le caratteristiche di tale principio. E nel compiere questa operazione, il Tar illumina quello che forse è il punto focale di questa sentenza: l'«ufficialità ... non può tradursi in una vuota formula o in una mera dichiarazione di intenti, ma ... assume valenza di principio cogente, immediatamente operativo».

La cogenza del principio di ufficialità della lingua italiana può certo declinarsi in vari modi, stante il suo «primato in ogni settore di vita dello Stato», e sicuramente la sua applicazione nel settore dell'insegnamento non è di secondaria importanza. Ancora una volta dunque è il

---

<sup>12</sup> D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante l'approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, art. 99

<sup>13</sup> Sul regime di coufficialità della lingua vedi V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 20 ss.

<sup>14</sup> Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, Statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 38

<sup>15</sup> Legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, art.

1

<sup>16</sup> V. Corte Costituzionale, sentenza n. 28 del 1982, punto 2, Considerato in diritto

<sup>17</sup> V. Corte Costituzionale, sentenza n. 159 del 2009, punto 2.4, Considerato in diritto

primo parametro costituzionale ad essere utilizzato dal Tribunale per decidere sul ricorso. L'articolo 33 del nostro testo costituzionale garantisce la libertà di insegnamento e, in via indiretta e connessa alla prima, il diritto allo studio. Tale libertà, e il diritto ad essa collegato, devono essere positivamente garantiti attraverso misure di carattere normativo ed amministrativo che ne rendano effettivo il godimento<sup>18</sup>. Per questo il Tribunale è chiaro nel sottolineare come la libertà di insegnamento presupponga che «il docente che esercita in una istituzione pubblica deve poter scegliere di trasmettere le conoscenze nella lingua italiana» e come, per garantire il diritto allo studio, «simmetricamente, il discente deve essere posto in condizione di avvalersi della lingua italiana per la formazione praticata in una Università italiana».

Ha gioco facile allora il Tar ad accogliere le richieste dei ricorrenti censurando le scelte del Politecnico che, per usare le parole dei giudici amministrativi, «obbligano i docenti ad insegnare in lingua inglese e gli studenti ad apprendere in lingua inglese». È ancora il Tar, sul punto, a suggerire di fare nuovamente riferimento alla legge di attuazione dell'art. 6 della Costituzione per dipanare ogni dubbio sul ruolo della lingua italiana nella tutela della libertà di insegnamento e del diritto allo studio. Gli art. 4, 5 e 6 della legge 15 dicembre 1999, n. 482, prevedendo la possibilità di utilizzare, oltre all'italiano, altre lingue – quelle minoritarie – per l'insegnamento in ogni grado di istruzione<sup>19</sup>, ancora una volta presuppongono la supremazia della lingua italiana, in ogni ambito della vita dello Stato, ivi compresa l'Università. Così, se a partire dall'interpretazione dell'art. 6 della Costituzione il Tar aveva ricavato il principio dell'ufficialità della lingua italiana, analogamente dalla stessa disposizione, che tutela le minoranze linguistiche prevedendo l'utilizzo di lingue minoritarie ai fini dell'insegnamento, il giudice amministrativo fa discendere il ruolo dell'italiano come garanzia per la libertà di insegnamento e il diritto allo studio<sup>20</sup>.

L'argomentazione così sviluppata che fa leva sui principi costituzionali di ufficialità della lingua italiana, di libertà di insegnamento e di diritto allo studio viene rafforzata anche mediante il riferimento al R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, che reca norme in materia di

---

<sup>18</sup> Cfr. G. FONTANA, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione. Volume I*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, p. 684

<sup>19</sup> Gli artt. 4 e 5 sono dedicati all'istruzione materna, elementare e secondaria mentre il 6 si concentra sull'Università. Per un'analisi di questi articoli e di tutta la legge si veda, ad esempio, V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 ("norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche") ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2000, pp. 623 ss.

<sup>20</sup> Peraltro, mentre nel caso dell'art. 6 Cost. di prevede una tutela delle minoranze linguistiche, gli articoli 4,5 e 6 della legge 482 del 1999 prevedono una possibilità, peraltro affiancata dalla necessità di soddisfare numerose condizioni per essere goduta. Sui limiti esistenti in tal senso, vedi D. BONAMORE, *Lingue minoritarie, lingue nazionali, lingue ufficiali nella legge 482/1999*, Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 31-33

insegnamento superiore. La disposizione richiamata dal Tar è chiara nell'affermare che «la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari»<sup>21</sup>.

A nulla vale il rilievo mosso dalla difesa del Politecnico di Milano, che pone il problema della compatibilità di tale norma con la più recente disciplina in materia di istruzione universitaria, la legge 30 dicembre 2010, n. 240. Al contrario, ribaltando il ragionamento dell'Avvocatura distrettuale, il Tribunale giunge al cuore della questione, definendo in modo chiaro e preciso cosa debba intendersi per "internazionalizzazione" dell'istruzione.

La legge 240 del 2010, chiedendo alle Università di modificare i propri statuti, pone tra i vincoli e i criteri direttivi «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, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera»<sup>22</sup>.

Il Tar chiarisce immediatamente che tra le due norme non esiste alcuna incompatibilità, perché esse hanno «ambiti di operatività differenti», ne può sussistere alcuna possibilità per la norma più recente di deroga del principio stabilito dalla norma più antica, giacché «questa ricostruzione condurrebbe a porre in contrasto [la legge 240 del 2010] con il principio costituzionale del primato della lingua italiana». Da ciò consegue che «l'internazionalizzazione delle Università deve essere compiuta rispettando il primato della lingua italiana». Un obiettivo, questo, che a parere del Tribunale non viene raggiunto dal Politecnico di Milano, che anzi disegna un percorso per l'internazionalizzazione che è sotto diversi punti di vista incoerente con la normativa appena citata e con i principi costituzionali trattati in precedenza.

Non è esclusa, afferma il Tar, «l'attivabilità di corsi di laurea anche in lingua straniera», qualora le peculiari caratteristiche scientifiche di tali corsi rendano preferibile e proficuo l'insegnamento in una lingua diversa dalla lingua italiana. Tuttavia, oltre a non rispettare il primato dell'italiano e a fare di questo la lingua degli insegnamenti di base e dell'inglese quella della specializzazione (caratteristica propria dei corsi di laurea magistrale e di dottorato), la delibera impugnata fallisce nell'obiettivo dell'internazionalizzazione, sia perché confonde tale fine con «un'apertura limitata alle sole culture anglofone», sia perché impone

---

<sup>21</sup> R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, recante l'approvazione del testo unico delle leggi in materia di insegnamento superiore, art. 271

<sup>22</sup> Legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante norme in materia di organizzazione delle Università, art. 2

«anche per gli insegnamenti che più si connotano per un intenso legame con la lingua e la cultura italiana ... l'uso della lingua inglese». Non può essere dunque considerata legittima la scelta del Politecnico, in quanto questo 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.

Ciò che il Tar, accogliendo il ricorso dei docenti, contesta al Politecnico, è il fatto di concepire l'obiettivo dell'internazionalizzazione non già come scambio e diffusione di idee, conoscenze e competenze quanto piuttosto come tentativo di imporre un sistema culturale su un altro con il rischio dell'«appiattimento dell'offerta formativa nella sola lingua inglese»<sup>23</sup>. «Non si vuole negare – scrive il Tar nelle pagine conclusive della sentenza, quasi a voler evitare di prestare il fianco ad accuse di anacronismo – che, come è noto, l'uso della lingua inglese sia particolarmente diffuso, ma ciò non significa che l'uso obbligatorio ed esclusivo di questa lingua favorisca l'internazionalizzazione, perché manca ogni correlazione tra l'uso dell'inglese e la possibilità di diffondere le conoscenze, la didattica, le modalità di insegnamento praticate dal Politecnico; ... l'esclusione dell'italiano dagli insegnamenti specialistici comporta che l'apertura verso l'estero sia unidirezionale, ossia diretta a favorire, con l'uso di una particolare lingua straniera, la diffusione delle conoscenze e dei valori che tipicamente in quella lingua si esprimono, dimenticando però che l'internazionalizzazione implica anche diffusione delle conoscenze e dei valori che, nei diversi insegnamenti, sono apportati dalla cultura italiana e che in italiano si manifestano».

Il Tar della Lombardia chiude questa sentenza accogliendo anche l'ultimo punto del ricorso, la violazione del principio di proporzionalità. E facendolo riassume in qualche modo il resto della sua decisione: «Le scelte compiute dal Senato accademico con le delibere impugnate si rivelano sproporzionate, sia perché non favoriscono l'internazionalizzazione dell'Ateneo, ma ne indirizzano la didattica verso una particolare lingua e verso i valori culturali di cui quella lingua è portatrice, sia perché comprimono in modo non necessario le libertà, costituzionalmente riconosciute, di cui sono portatori tanto i docenti, quanto gli studenti».

Dunque, conferma il Tar, bene l'internazionalizzazione, ma questa non può essere raggiunta ai danni della centralità della lingua italiana che rappresenta insieme un principio in sé, uno strumento per la tutela degli altri interessi costituzionali che in questa sentenza sono entrati in gioco e un mezzo «per garantire la conoscenza e la diffusione dei valori che ispirano lo Stato italiano».

---

<sup>23</sup> Cfr. G. FONTANA, *Che lingua parla l'Università italiana?*, in *Osservatorio Aic*, Giugno 2013, p. 6