

LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO E LA (INTER)NAZIONALIZZAZIONE DELLE UNIVERSITÀ

L'offerta didattica in lingua inglese: la vicenda del Politecnico di Milano.

Nel 2012, grazie ad una delibera del Senato Accademico, il Politecnico di Milano aveva previsto l'attivazione di Corsi di Laurea Magistrale e Dottorati di ricerca in lingua inglese in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lett. l) della legge 30 dicembre 2010 n. 240. A seguito di ciò, un gruppo di docenti dell'ateneo aveva proposto ricorso al TAR che, in accoglimento dello stesso, con la sentenza del 23 maggio 2013 n. 1348¹, aveva annullato la suddetta delibera, lesiva della centralità e della ufficialità della lingua italiana che, a suo dire, non poteva essere collocata in posizione deteriore rispetto ad altre lingue straniere. Il Politecnico di Milano, insieme con il Ministero, avevano proposto appello al Consiglio di Stato che, con la decisione in commento, ha confermato quanto già stabilito in primo grado dal TAR.

Innegabile la profonda inquietudine² ridestatasi in molti Atenei italiani, preoccupati, ciascuno per suo conto, per la sorte della propria offerta internazionale che, negli anni, ha attratto migliaia di studenti provenienti da ogni parte del mondo contribuendo, non solo ad accrescere l'attrazione ed il fascino per il nostro paese – divenuto uno tra le mete culturali predilette – ma anche a rendere l'Italia un paese perfettamente allineato con gli obiettivi previsti dalle politiche europee dell'istruzione superiore.

Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore e l'obiettivo dell'internazionalizzazione

L'Italia è stato uno dei primi paesi a conformare il proprio sistema universitario alle strategie delineate dal Processo di Bologna, sviluppate poi in quello che si chiama “Spazio Europeo dell'istruzione Superiore”³ e rappresentate – tra gli altri obiettivi finalizzati prevalentemente a

¹ In *Giur. cost.*, 2013, 1204 con nota di P. Caretti, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario: le ragioni del diritto costituzionale contro gli eccessi dell'esterofilia linguistica*, *ivi*, 1223; G. Milani, *Il Tar della Lombardia bocchia l' "internazionalizzazione a senso unico" delle Università: annullata la delibera del Politecnico di Milano che prevedeva l'uso esclusivo dell'inglese per lauree magistrali e dottorati*, in *federalismi.it*, 2013, f. 20, 7 ss.; R. Cifarelli, *La tradizione della lingua italiana e l'esigenza di internazionalizzazione: una convivenza ancora possibile?*, in *Giur. merito*, 2013, 2203.

² Sorta all'indomani della pronuncia della Corte Costituzionale n. 42 del 2017 del 21 febbraio 2017. Ovviamente tale preoccupazione nasce, non tanto dalla sentenza del Consiglio di Stato che si occupa del caso singolo, quanto dalla sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale per le ragioni più avanti esaminate.

³ www.ehea.info

raggiungere un elevato livello di qualità universitaria per rendere il sistema di formazione europeo maggiormente competitivo rispetto agli altri sistemi mondiali – dalla scelta di spostare l’obiettivo da una prospettiva marcatamente statale ad una di più ampio respiro che promuova una più accentuata internazionalizzazione⁴. A tal fine le Università, coadiuvate da progressive riforme legislative che hanno via via tentato di allinearsi agli obiettivi europei, hanno perseguito la via dell’internazionalizzazione anche attraverso la diversificazione delle iniziative internazionali, il rilascio dei diplomi comuni/doppi, il rafforzamento degli accordi di cooperazione ed elaborazione di soluzioni creative per gli scambi di personale e di studenti provenienti dall’estero, il miglioramento del profilo della ricerca internazionale. Col tempo hanno reso i propri Corsi di studio sempre più appetibili da una platea di tipo internazionale prevedendo, ad esempio, risultati di apprendimento rilevanti per un pubblico diversificato, attività didattiche rispondenti alle aspettative di studenti provenienti da contesti di apprendimento diversi rispetto a quello italiano, ed adottando, infine, la lingua inglese come lingua veicolare.

L’obiettivo, infatti, è stato, sin dal principio, quello di offrire agli studenti – anche italiani – classi internazionali utili ad anticipare le esperienze che i laureati si trovano ad affrontare una volta giunti nel mondo del lavoro, riducendo, così, il rischio di veder pregiudicata la propria posizione lavorativa confinandola, magari, nei meandri meno pregiati degli ambienti lavorativi. Tale obiettivo poteva e può essere raggiunto anche attraverso una politica linguistica che, a detta della CRUI, non può prescindere – oltre alla necessità delle certificazioni linguistiche ed alla formazione linguistica funzionale alla mobilità del corpo studentesco e del corpo docente – dall’incremento dell’insegnamento universitario “in lingua veicolare”⁵. Se è vero infatti che oggi la scienza “parla” inglese in molte discipline e molti testi scientifici vengono pubblicati in inglese, ne deriva che apprendere in inglese favorisce una maggiore rapidità ed un migliore interscambio culturale che abitua, sin da subito, gli studenti a confrontarsi con i propri colleghi stranieri che si trovano ad affrontare situazioni analoghe⁶.

Dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 42 del 21 febbraio 2017 alla pronuncia del Consiglio di Stato n. 617 del 29 gennaio 2018

.

⁴ Per internazionalizzazione delle università si intende la crescente serie di attività ed iniziative di interscambio scientifico, culturale e formativo che scavalca le frontiere tra gli Stati. Così R. Moscati, *Università*, in *Enc. del Novecento* Treccani, 2004, par. 7.

⁵ CRUI, Gruppo di lavoro sull’internazionalizzazione, “Indicatori di internazionalizzazione del sistema universitario italiano”, Roma, giugno 2015.

⁶ Così M. Gnes, “Una d’arme, di lingua...: l’ufficialità della lingua italiana nelle università”, in *Giornale dir. amm.*, 3/2017, p. 335 e ss.

Per adeguarsi agli obiettivi prefissati dallo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, il nostro paese ha puntato, tra le altre cose, all'internazionalizzazione delle università che rappresentano l'ambiente ideale allo scambio, alla circolazione delle idee e delle persone. A tal proposito, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) ha previsto all'art. 2, comma 2, lettera l) 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”*.

Questa disposizione è stata già sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 42 del 21 febbraio 2017, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale⁷ della disposizione poc'anzi citata, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione «nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi [di studio universitari] in lingua straniera», offrendone una lettura *“costituzionalmente orientata, tale da contemperare le esigenze sottese alla internazionalizzazione – voluta dal legislatore e perseguibile, in attuazione della loro autonomia costituzionalmente garantita, dagli atenei – con i principi di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost., parametro quest'ultimo il quale, ancorché non evocato dal rimettente, è pertinente allo scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale”*. In definitiva, i principi costituzionali citati non sarebbero lesi dalla norma in oggetto il cui testo, in realtà, non fa alcun riferimento al carattere di esclusività dei corsi in lingua inglese⁸. Le Università, a detta della Corte, avrebbero la facoltà di erogare un'offerta formativa comprensiva di corsi tenuti sia in lingua italiana che in lingua inglese consentendo, in tal modo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione. Secondo il parere della Consulta, inoltre, i suddetti principi costituzionali non risulterebbero ugualmente lesi nel caso di erogazione di singoli insegnamenti esclusivamente in lingua straniera.

⁷ Sollevata con l'ordinanza del 22 gennaio 2015 da parte del Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale.

⁸ Ciò viene dedotto dalla congiunzione “anche”. Secondo la Corte Costituzionale “la disposizione censurata, nell'indicare i vincoli e criteri direttivi che le Università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, prevede, in particolare, che il rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei possa avvenire “anche” attraverso 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 inglese”. Già prima, il Tar Lombardia, aveva rilevato come “l'uso della congiunzione “anche” rende evidente che si tratta di un'indicazione non tassativa, in coerenza sia con l'autonomia ordinamentale delle Università sancita dall'art. 33 Cost., sia con la vocazione della norma in esame, volta a porre criteri direttivi”.

La Corte conclude lasciando aperto, a quanto pare, un piccolo spiraglio che sembra poggiare sui principi di “ragionevolezza⁹, proporzionalità¹⁰ e adeguatezza¹¹” ai quali gli atenei dovrebbero far ricorso per evitare che la “*facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva di principi costituzionali*”: l’offerta formativa, cioè, “*deve risultare rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio di uguaglianza, del diritto all’istruzione e della libertà d’insegnamento*”.

In virtù delle indicazioni offerte dalla Consulta, il Consiglio di Stato, con la discussa sentenza del 29 gennaio 2018 n. 617, ha respinto il ricorso presentato dal Politecnico di Milano e dal Ministero dell’Istruzione, confermando, di fatto, la decisione assunta in primo grado dal TAR Lombardia. Il Consiglio di Stato, nella sua pronuncia, ripercorre i vari passaggi logico-argomentativi fatti propri dalla Corte Costituzionale e ribadisce che “i fenomeni di internazionalizzazione non devono costringere la lingua italiana *«in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì - lungi dall’essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità - diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell’identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell’italiano come bene culturale in sé»*. Ne consegue che l’obiettivo dell’internazionalizzazione *«deve essere soddisfatto, tuttavia, senza pregiudicare i principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell’accesso all’istruzione universitaria e della libertà d’insegnamento»*».

In virtù di ciò, poiché il Politecnico aveva previsto *«intieri corsi»* in lingua inglese, con conseguente violazione della disposizione di cui all’art. 2 della legge n. 240 del 2010, nel significato ad essa assegnato dalla Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato, con la sentenza in

⁹ Il principio di ragionevolezza, nato nell’ambito del principio di uguaglianza ed elaborato dalla Corte Costituzionale, ha assunto nel tempo una propria autonomia riferendosi lo esso all’esigenza che le disposizioni normative contenute in atti aventi forza di legge siano congruenti al fine perseguito dal legislatore. Si assiste dunque ad una violazione del principio di adeguatezza tutte le volte in cui si riscontri una contraddizione tra una disposizione legislativa ed il pubblico interesse perseguito. Per tutti si veda F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007. L. Paladin, *Ragionevolezza* (principio di), in *Enc. dir.*, Aggiornamento, Milano, 1997, p. 899 ss. In ambito amministrativo la ragionevolezza può considerarsi una regola di condotta cui l’amministrazione deve uniformare il proprio comportamento. La violazione di tale principio comporta un vizio di eccesso di potere, in modo particolare in relazione alle figure del difetto di motivazione, di ingiustificata disparità di trattamento o ancora di contraddittorietà della motivazione stessa. G. Corso, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi*, 2002, p. 445 ss.

¹⁰ Il principio di proporzionalità impone all’amministrazione che adotta il provvedimento finale nei confronti del privato un giudizio fondato sui criteri di idoneità, necessità ed adeguatezza della misura prescelta. Ciò vuol dire che ogni provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione deve essere necessario e commisurato al raggiungimento dello scopo. Ogniqualvolta sia possibile operare una scelta tra mezzi alternativi andrebbe sempre preferito quello che determini un minor sacrificio per il destinatario. Per tutti, cfr. A. Sandulli, *La proporzionalità nell’azione amministrativa*, Padova, 1998, p. 367.

¹¹ Tale principio indica l’idoneità, dal punto di vista organizzativo, di una amministrazione a svolgere i compiti e le funzioni attribuitele per legge.

oggetto, conferma l'illegittimità della delibera del Senato Accademico che, sin dal 2014, aveva consentito l'attivazione di Corsi di Laurea Magistrale e Dottorati di ricerca in lingua inglese.

L' "ufficialità" della lingua italiana e l'erogazione dei corsi in lingua inglese.

La sentenza del Consiglio di Stato ha ridestato negli atenei Italiani la preoccupazione sorta all'indomani della pronuncia della Corte Costituzionale che, come ricordato, ha censurato come illegittimi, perché contrari ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 6, 33, 34 Cost., tutti quegli "interi corsi" erogati esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano. Le università italiane, infatti, hanno aumentato nel corso degli anni l'attivazione di Corsi di Laurea Magistrale e dottorati di ricerca in lingua inglese, sulla falsariga del Politecnico di Milano. La scelta di erogare tali corsi è divenuta ormai obbligata là dove non si voglia porre in serio rischio l'opera di internazionalizzazione delle università italiane facendo perdere l'attenzione internazionale e l'attrattività acquisita in questi anni, non solo nei confronti degli studenti stranieri ma anche di quelli italiani che ripongono il proprio futuro lavorativo in una preparazione superiore di stampo internazionale. Sono stati proprio gli studenti a far sentire la loro voce sino agli organi di rappresentanza nazionale (CNSU) ed a decretare l'ampio consenso per tale strategia di internazionalizzazione rappresentata dall'attivazione di interi corsi di lauree magistrali e di dottorato in lingua inglese: è grazie ad essi, infatti, che le Università che li erogano hanno assistito ad un considerevole aumento del numero delle iscrizioni¹².

La censura di illegittimità costituzionale dei Corsi interamente in lingua inglese – ove gli stessi non siano duplicati da identici corsi in lingua italiana – potrebbe determinare un pericoloso effetto domino giustificato, con ogni probabilità, più che dalla tutela del primato della lingua italiana, dalla tutela del diritto a non conoscere la lingua divenuta ormai il veicolo primario della trasmissione della conoscenza mondiale. Che poi l'attivazione di corsi in lingua inglese possa relegare la lingua nazionale in una posizione di marginalità, compromettendone il primato e la sua ufficialità, è alquanto discutibile visto che tali insegnamenti hanno lo scopo di inserire le università italiane in una rete di scambi culturali internazionali arricchendo – e non certo impoverendo – la cultura italiana e, per essa, la sua lingua. A tal ultimo proposito, appare discutibile la decisione di ritenere la disposizione di cui all'art. 2, comma 2 lett. 1) legge

¹² Secondo S. Cassese, *Primato dell'italiano?*, in Il Foglio, 7 marzo 2017, "gli italiani che frequenteranno i corsi (biennali e triennali) impartiti interamente in inglese non saranno meno italiani ma avranno avuto anche l'opportunità di far parte di una comunità più ampia, di incontrare svedesi, russi, francesi, tedeschi, e di studiare, comunicare e lavorare con loro".

240/2010 in contrasto con l'art. 6 Cost.¹³ dal quale si ricava, *a contrario*, il principio di ufficialità della lingua italiana¹⁴: in realtà, il principio di tutela delle minoranze linguistiche da parte della Repubblica, non sembra poter giustificare, in molto così inconfutabile, l'incostituzionalità dei corsi esclusivamente in lingua inglese¹⁵. A differenza di altri Stati Europei, infatti, le cui costituzioni hanno indicazioni riguardanti l'ufficialità della lingua, nella Costituzione italiana non esiste una previsione esplicita che identifichi la lingua italiana quale "lingua nazionale" o "ufficiale della Repubblica"¹⁶: tutte le proposte di legge costituzionale che si sono avvicinate negli anni¹⁷ e che sono state accomunate dalla necessità della sua affermazione in un momento storico in cui il processo di integrazione europea sembra richiedere una corrispondente affermazione della propria identità, non sono mai giunte a buon fine¹⁸. Probabilmente la ragione va ricercata nel timore, seppur animato da ragioni differenti, che una previsione normativa di tal fatta potesse apparire "aggressiva"¹⁹ nei confronti degli altri idiomi, lingue e dialetti che circolano in Italia²⁰ e, non ultime, delle "lingue procedurali e di lavoro dell'Unione Europea".

Posto in dubbio, dunque, il contrasto della disposizione in oggetto con l'art. 6 Cost, appare discutibile anche il contrasto con l'art. 34 Cost.²¹: i corsi erogati in lingua inglese, infatti, non coinvolgono le lauree triennali e dunque non sono in contrapposizione con il principio secondo cui i "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi hanno diritto di raggiungere i gradi più alti

¹³ Per tutti cfr., V. Piergigli, Art. 6. in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*. I, Milano, Utet, 2006, p. 155 ss.

¹⁴ Corte Cost., n.159 del 18 maggio 2009 e n.28 del 1982)

¹⁵ Visto che "l'art. 6 sancisce la tutela non delle "lingue" bensì delle minoranze linguistiche". Così M. Franchini, "Costituzionalizzare l'italiano": lingua ufficiale o lingua culturale?, in Rivista AIC, 3/2012, p. 11.

¹⁶ L'indicazione della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica è contenuta solo nella legislazione ordinaria. Cfr., a tal proposito, l'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche» nonché dall'art. 99 dello Statuto Speciale per il Trentino Alto Adige.

¹⁷ Tra le ultime, possono essere ricordate le proposte di legge costituzionale n. 648 e n. 1571 del 27/9/2006 intese a modificare l'art. 12 Cost. ed il disegno di legge costituzionale n. 1575 del 21 luglio 2014 volto a modificare l'art. 9 Cost.

¹⁸ Né si dica che il principio di ufficialità della lingua italiana possa essere contenuto in una norma ordinaria. Sul punto cfr. D. Bonamore, *Conflitto tra Stato e Regione in tema di tutela delle lingue minoritarie e dei loro parlanti (art. 6 Cost.)* in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2010, p. 1059 secondo cui il principio della lingua ufficiale è dotato di "un'indubitabile valenza costituzionale" per cui "non può essere fissato da una norma di secondo grado".

¹⁹ L'inserimento nella Costituzione di un dato apparentemente scontato e innocuo (l'italiano è la lingua ufficiale in Italia) non sembra essere automatico e senza conseguenze posto che può essere "inteso come surrettizio veicolo di intenzioni politicamente aggressive" e cioè quale "manifesto ideologico di rivalse sulle differenziazioni locali presenti nella società". Sul punto M. Franchini, *op. cit.*, p. 5.

²⁰ La stessa Assemblea costituente scelse di promuovere un ordinamento fondato sul pluralismo culturale: dalla lettura degli artt. 9 e 3 della Costituzione emerge la visione di un ordinamento repubblicano fondato sul pluralismo, anche nel senso di "mitema culturale". Sul punto G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1993; R. Sacco, *Antropologia giuridica. Contributo ad una macrostoria del diritto*, Bologna, 2007.

²¹ Secondo la Corte Costituzionale, nella sentenza citata, l'esclusività della lingua straniera "Imporrebbe, quale presupposto per l'accesso ai corsi, la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano così impedendo, in assenza di adeguati supporti formativi, a coloro che, pur capaci e meritevoli, non la conoscano affatto, di raggiungere "i gradi più alti degli studi".

degli studi” (art. 34 Cost.). Essi riguardano, in particolare, solo una parte di lauree magistrali ed, in particolare, i dottorati di ricerca, rivolti ad una platea di studenti certamente più limitata e soprattutto desiderosa di acquisire le competenze necessarie per esercitare, presso università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione. Pare ovvio che proprio quest’ultima – certamente non relegabile nei limitati confini nazionali – non possa prescindere da una corretta conoscenza della lingua inglese.

Non va dimenticato poi che l’ultimo comma dell’art. 33 Cost. – sancendo il principio secondo cui le “università ed accademie hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” – considera l’autonomia universitaria un corollario irrinunciabile per il conseguimento dei fini istituzionali dell’ente. E’ stato proprio grazie alla disposizione censurata della Legge 240 del 2010 che questo principio ha trovato quell’ampia applicazione che oggi la Corte Costituzionale non sembra considerare accettabile.

In definitiva, che l’inglese sia divenuto la lingua comune del dibattito culturale e politico nonché la prima lingua di lavoro delle istituzioni europee è un dato di fatto innegabile ed irreversibile. All’Italia non spetta dunque che partecipare attivamente alla formazione della cultura europea e mondiale anche attraverso le sue università pena, in caso contrario, la sua volontaria autoesclusione²².

Si auspica pertanto un veloce intervento del Ministero essendo impensabile l’applicazione della sentenza nel senso indicato dalla Corte Costituzionale: l’attivazione di corsi in lingua italiana da affiancare a quelli in inglese, infatti – oltre ad essere controproducente perché condurrebbe ad una separazione tra studenti italiani e stranieri perdendo così il beneficio dell’internazionalizzazione – non è assolutamente realizzabile per l’eccessiva dispendiosità (vista la necessità di raddoppiare, tra le altre cose, il numero dei docenti). Oltretutto, l’Italia conta anche un gran numero di piccoli Atenei – grande risorsa per il paese – che sopravvivono anche grazie ai tanti studenti italiani e stranieri che prediligono piccole realtà cittadine a grandi metropoli ma che, allo stesso tempo, vogliono vivere in un contesto internazionale conseguendo una preparazione universitaria di qualità.

Rimane il riferimento ai canoni di “ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza” cui, a detta della Corte Costituzionale, gli atenei dovrebbero conformarsi e che, vista la loro genericità, potrebbero rappresentare la chiave di volta per l’attuazione di una reale internazionalizzazione degli atenei italiani.

²² Ne è convinto M. Gnes, *op. cit.*, p 336.