

16 SETTEMBRE 2015

L'internazionalizzazione delle
Università italiane tra previsioni
legislative e discrezionalità
amministrativa: il caso del
Politecnico di Milano
(Nota a Consiglio di Stato, ordinanza 22
gennaio 2015, n. 242)

di **Cristina Napoli**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale

Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa





L'internazionalizzazione delle Università italiane tra previsioni legislative e discrezionalità amministrativa: il caso del Politecnico di Milano

(Nota a Consiglio di Stato, ordinanza 22
gennaio 2015, n. 242)*

di Cristina Napoli

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa

Sommario: 1. Premessa. – 2. Sull'art. 2, c. 2, lett. l), l. 30 dicembre 2010, n. 240 e la sua interpretazione. – 3. Sulla non manifesta infondatezza della questione. – 3.1. Il principio (di rilevanza costituzionale) di ufficialità della lingua italiana ed i suoi confini. – 3.2. Il principio di ragionevolezza. – 3.3. La libertà di insegnamento. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Con ordinanza 22 gennaio 2015, n. 242 il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale della l. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. Legge Gelmini)¹, art. 2 (*Organi e articolazione interna delle università*), c. 2, lett. l), nella parte in cui prevede che «...le università statali modificano ... i propri statuti in tema di articolazione interna, con l'osservanza dei seguenti vincoli e criteri direttivi: l) 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».

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Recante «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».



Il giudice rimettente, infatti, dubita della conformità a Costituzione di tale disposizione, ed in particolare dell'ultimo inciso in esso contenuto, in quanto ritenuto lesivo dell'art. 3 Cost. nella misura in cui consentirebbe l'attivazione generalizzata ed esclusiva di corsi in lingua straniera, dell'art. 6 Cost. nella misura in cui determinerebbe una violazione del principio dell'ufficialità della lingua italiana da esso derivabile *a contrario*, dell'art. 33 Cost. nella misura in cui verrebbe ad essere compromessa quella *libera espressione della comunicazione con gli studenti* da ritenersi senz'altro compresa nella libertà di insegnamento.

Il giudizio *a quo*, in particolare, trae origine dall'attuazione che della norma richiamata ha fatto il Politecnico di Milano nelle Linee strategiche di Ateneo 2012-2014, ove l'Amministrazione si è determinata per l'attivazione, a partire dall'anno 2014, delle lauree magistrali e dei dottorati di ricerca esclusivamente in lingua inglese, sia pur affiancata da un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti. Il Consiglio di Stato, in questo senso, è chiamato a pronunciarsi sull'appello avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, il quale, accogliendo le doglianze di un corposo gruppo di docenti del citato Ateneo, ha annullato i provvedimenti amministrativi impugnati aventi, ad oggetto le richiamate iniziative messe in campo in favore dell'internazionalizzazione, in quanto ritenuti illegittimi sotto diversi profili².

2. Sull'art. 2, c. 2, lett. J), l. 30 dicembre 2010, n. 240 e la sua interpretazione

Il criterio direttivo individuato dalla disposizione della cui conformità a Costituzione il Consiglio di Stato dubita è senz'altro il presupposto normativo sulla base del quale sono stati emanati i provvedimenti amministrativi impugnati in primo grado ed in questo senso la condizione della *rilevanza* sembrerebbe essere integrata, sicché si tratterebbe di capire, secondo il Collegio rimettente, se la legge “consente o non consente”, “legittima o non legittima” l'interpretazione e/o l'applicazione che di essa è stata operata dal Politecnico di Milano.

Procedendo in tal senso, il giudice di prime cure ha ritenuto le richiamate modalità attraverso cui è stato valorizzato l'uso delle lingue straniere non coerenti con l'art. 2, c. 2, lett. J), l. n. 240 del 2010, interpretato *conformemente* «con il quadro costituzionale e con le norme che, in applicazione

² Sentenza 23 maggio 2013, n. 1348. A commento della pronuncia, v. G. FONTANA, *Che lingua parla l'Università italiana?*, in www.osservatorioaic.it, giugno 2013; G. MILANI, *Il Tar della Lombardia bocchia 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 www.federalismi.it, fasc. n. 20/2013; M. CROCE, *Le dimensioni costituzionali della tutela della lingua italiana*, in www.forumcostituzionale.it, 10 ottobre 2013. Sul punto v. anche l'ampio saggio di M. D'ANGELOSANTE, *L'internazionalizzazione degli atenei e la didattica universitaria parlano la stessa “lingua”?*, in *Munus*, 2013, p. 328 ss. e spec. 334 ss.

dei principi costituzionali, ribadiscono il primato della lingua italiana anche nell'insegnamento universitario». Il processo di internazionalizzazione delle Università italiane, infatti, sarebbe compatibile con l'ordinamento soltanto ove non collochi la lingua italiana in posizione marginale rispetto ad altre lingue e ciò in ossequio al principio – di cui si dirà diffusamente innanzi – di rilevanza costituzionale di ufficialità della lingua italiana, che trova puntuale attuazione nella legislazione ordinaria, in generale, nella l. 15 dicembre 1999, n. 482³, il cui art. 1, c. 1 dispone che «*[l]a lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano*» e, in particolare, nel r.d. 31 agosto 1933, n. 1592⁴, il cui art. 271 prevede che «*[l]a lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari*». Specificamente, rispetto alla disposizione da ultimo richiamata, quella oggetto del giudizio di costituzionalità non sarebbe incompatibile, avendo le due norme ambiti di operatività differenti: «in particolare, l'art. 271 sancisce il primato della lingua italiana per gli insegnamenti universitari, mentre l'art. 2, comma 2, lett. l), della legge 2010, n. 240, prevede la possibilità di introdurre dei corsi in lingua straniera per incrementare la vocazione internazionale degli istituti universitari». In definitiva, il Tar Lombardia, attraverso un'interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 2, c. 2, lett. l), l. n. 240 del 2010, fa da quest'ultimo derivare una mera *possibilità* di istituire corsi in lingua straniera, la quale – «*anche*» insieme ad altri strumenti ritenuti dalla medesima legge potenzialmente, ma non tassativamente idonei al raggiungimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione⁵ – deve essere poi concretamente conciliata ed adattata con il primato della lingua italiana, di tal che le illegittimità accertate possono essere ricondotte ai soli atti amministrativi impugnati per violazione diretta di numerose disposizioni costituzionali⁶. Diversamente, il giudice *a quo* osserva che l'art. 2, c. 2, lett. l) della legge c.d. Gelmini *legittimi* l'applicazione fatta dal Politecnico «giacché l'attivazione di corsi in lingua inglese, nella lettera

³ «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

⁴ «Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore».

⁵ A questo proposito, il Tar Lombardia ha rilevato come «l'uso della congiunzione “anche” rende evidente, in primo luogo, che si tratta di una 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».

⁶ In particolare, per violazione del primato della lingua italiana poiché la soluzione adottata dal Politecnico «marginalizza l'uso dell'italiano, perché la lingua straniera non si pone sullo stesso piano di quella italiana, affiancandola, ma la sostituisce radicalmente»; della libertà di insegnamento poiché «il docente che esercita in una istituzione pubblica deve poter scegliere di trasmettere le conoscenze nella lingua italiana»; del diritto allo studio poiché «il discente deve essere posto in condizione di avvalersi della lingua italiana per la formazione praticata in una Università italiana»; del principio di proporzionalità poiché «l'uso esclusivo della lingua inglese per la parte specializzante dell'offerta didattica [...] non riflette l'obiettivo perseguito [l'internazionalizzazione], perché esso non richiede una scelta così radicale per essere raggiunto». I provvedimenti impugnati sono stati altresì dichiarati illegittimi per incoerenza, irragionevolezza ed illogicità poiché «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».

della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni». Ciò non parrebbe trovare ostacolo nelle considerazioni espresse – ed evidentemente non condivise – nella sentenza di primo grado, nella misura in cui, da un lato, le previsioni contenute nel r.d. del 1933 sarebbero con ogni evidenza *superate* da quelle entrate in vigore nel 2010 e, dall'altro, la congiunzione “anche” in nessun modo potrebbe valere a sminuire la portata innovativa della norma sopravvenuta. Peraltro, nel senso appena indicato sembrerebbe muovere «l'art. 31 dell'allegato n. 2 al decreto ministeriale 23 dicembre 2010, n. 50, che [...] in deroga al divieto per le università di istituire nuovi corsi di studio posto dal precedente art. 30, consente, al fine di favorire l'internazionalizzazione delle attività didattiche, la possibilità di attivare corsi che ne prevedano l'erogazione “interamente in lingua straniera”, sia pure, come ha osservato il Tribunale amministrativo, nelle sedi nelle quali sia già presente un omologo corso»: in altri termini, poiché la legge c.d. Gelmini è successiva al d.m. n. 50 del 2010⁷ e non contiene quale condizione per l'attivazione di corsi di studi in lingua straniera la presenza nella sede didattica di riferimento di omologhi corsi già attivati in lingua italiana, l'applicazione data dal Politecnico risulta con essa coerente. Non rinvenendo, pertanto, profili di illegittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati in primo grado rispetto alla fonte primaria, gli stessi non possono che trasferirsi su quest'ultima rispetto alla Carta costituzionale.

Rinviando ogni considerazione sul rilievo e sulle conseguenze del domandarsi, come fa il Consiglio di Stato, se la legge consente o meno l'interpretazione accolta dal Politecnico di Milano, alla domanda in sé pare debba darsi risposta positiva. La lettera *l*) richiamata, infatti, individua tra gli strumenti attraverso cui realizzare l'internazionalizzazione delle Università italiane⁸ l'attivazione non solo di (singoli) insegnamenti, ma anche di (interi) corsi di studio in lingua straniera: la locuzione “corsi di studio” affiancata al termine “insegnamenti”, infatti, si ritiene non possa che manifestare l'intenzione del legislatore di consentire agli Atenei di perseguire l'obiettivo

⁷ L'allegato 2 d.m. n. 50, infatti, dopo aver previsto all'art. 30 che «[d]alla data di adozione del presente decreto e fino al completamento dell'adeguamento degli ordinamenti didattici di tutti i propri corsi inseriti nel RAD di cui al § 28, le Università non possono procedere alla istituzione di nuovi corsi di studio», dispone, all'art. 31, che «[a]l fine di favorire la razionalizzazione e la internazionalizzazione delle attività didattiche, il divieto di cui al punto § 30 non trova applicazione nei riguardi dell'istituzione di [...] corsi omologhi a corsi già presenti nel RAD da attivare nella medesima sede didattica dei medesimi, che prevedano la erogazione delle attività didattiche interamente in lingua straniera, anche in relazione alla stipula di convenzioni con Atenei stranieri per il rilascio del doppio titolo o del titolo congiunto».

⁸ Sugli obiettivi e sulle dimensioni, soggettiva ed oggettiva, dell'internazionalizzazione, v. M. D'ANGELOSANTE, *L'internazionalizzazione degli atenei*, cit., p. 339 ss.; sui riflessi della medesima sul sistema universitario, v. M. Giovannini, *Internazionalizzazione e lingua degli insegnamenti universitari: la desiderabile autonomia delle università italiane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 139 ss. e spec. 144 ss.



richiamato attraverso soluzioni sia puntuali che strutturali⁹, le quali, peraltro, già caratterizzavano e ancora caratterizzano di fatto numerose realtà accademiche italiane¹⁰.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione

Se, pertanto, l'attivazione di interi corsi di studio in lingua straniera è da ritenersi legittima attuazione della disposizione di cui alla legge c.d. Gelmini, si tratta, allora, di capire se tale norma sia o meno conforme ai parametri costituzionali individuati dal giudice rimettente ed in questo senso, per comodità espositiva, si antepongono le considerazioni relative alla pretesa violazione dell'art. 6 Cost. alle altre riguardanti l'asserita lesione degli artt. 3 e 33 Cost.

3.1. Il principio (di rilevanza costituzionale) di ufficialità della lingua italiana ed i suoi confini

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 2, lett. l) l. n. 240 del 2010 per violazione dell'art. 6 Cost. avendo la giurisprudenza costituzionale da tempo riconosciuto l'italiano come unica lingua ufficiale, sicché se le lingue minoritarie non possono essere intese come *alternative* a quella italiana, tanto più ciò non può che accadere con riguardo ad una lingua straniera non soggetta ad alcuna particolare forma di tutela da parte della Carta costituzionale.

Così argomentata la dubbia conformità a Costituzione da parte del giudice *a quo*, è forse opportuno interrogarsi sull'effettiva esistenza e sulla rilevanza costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana e, quindi, sui confini entro i quali siffatto principio è eventualmente chiamato ad esplicare la propria efficacia.

Con riguardo alla prima questione, pare doversi rispondere affermativamente. Pur non rinvenendo, diversamente che nello Statuto albertino¹¹, alcun riferimento esplicito nella

⁹ Può essere il caso di rilevare come un elemento che pare essere rimasto in ombra nei giudizi di merito sia il mancato utilizzo da parte del Politecnico di Milano della fonte abilitata dalla legge all'introduzione delle innovazioni richiamate in narrativa. A questo proposito, infatti, benché l'art. 2, c. 2 faccia espressamente riferimento agli *statuti di ateneo* – caratterizzati, è noto, da un particolare grado di partecipazione e da un procedimento aggravato di approvazione e/o modificazione cui segue la successiva fase di controllo attribuita al Ministero – la fonte utilizzata dalla Università appellante sono le c.d. *Linee programmatiche* di Ateneo approvate nella seduta del Senato accademico del 15 dicembre 2011, che, almeno a quanto risulta, non hanno modificato nel senso indicato lo statuto del Politecnico.

¹⁰ In questo senso, infatti, si rileva come siano centinaia i corsi di studio in lingua inglese attualmente attivi nelle Università italiane. Un elenco di questi è disponibile sul sito *web* www.university.it ed in particolare alla pagina http://www.university.it/index.php/cercacorsi/universita?lingua_corso=en.

¹¹ Questo, infatti, prevedeva all'art. 62 che «[I]a lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri, che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi».

Costituzione repubblicana, l'esistenza del principio e la relativa dignità costituzionale sono dal Giudice delle leggi fatte derivare *a contrario* dall'art. 6 Cost.¹², nonché dagli artt. 99 Statuto Trentino Alto Adige¹³ e 38 Statuto Valle d'Aosta¹⁴; in questo senso, infatti, la Consulta, in una pronuncia risalente, ha affermato che «la Costituzione conferma, per implicito, che il nostro sistema riconosce 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. Ciò è confermato testualmente dall'art. 99 dello statuto T.A.A. (nel testo unico di cui al d.P.R. n. 670 del 1972) e dell'art. 38 dello statuto V.A. (l. cost. n. 3 del 1948)»¹⁵. Peraltro, la Corte, più recentemente, ha interpretato il principio in argomento – pur introdotto esplicitamente soltanto a livello legislativo¹⁶ – in maniera fortemente estensiva, precisando come «[l]a consacrazione, nell'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, della lingua italiana quale “lingua ufficiale della Repubblica” non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica; e ciò anche al di là delle pur numerose disposizioni specifiche che affermano espressamente nei singoli settori il primato della lingua italiana» e questo poiché «il disegno generale della legge n. 482 del 1999 [è] fondato non solo sulla valorizzazione delle lingue e delle culture minoritarie, ma anche sulla preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana»¹⁷.

Con riguardo alla seconda delle questioni evidenziate, sembra potersi affermare che il principio in argomento si esplica nell'esercizio di tutti i poteri dello Stato.

¹² Sull'opportunità di introdurre espressamente il principio *de quo*, v. V. PIERGIGLI, *Art 6*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, UTET, 2006, pp. 155 ss.; M. FRANCHINI, “Costituzionalizzare” l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale?, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2012.

¹³ Secondo cui «[n]ella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali dal presente statuto è prevista la redazione bilingue».

¹⁴ Secondo cui «[n]ella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana. Gli atti pubblici possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana. Le amministrazioni statali assumono in servizio nella Valle possibilmente funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese».

¹⁵ Sentenza 20 gennaio 1982, n. 28.

¹⁶ Il riferimento è alla richiamata l. n. 482 del 1999.

¹⁷ Sentenza 22 maggio 1999, n. 159.

In questo senso, in primo luogo, con riguardo alla potestà legislativa, in assenza di riferimenti espressi in Costituzione e nei regolamenti parlamentari¹⁸, rilevano le Circolari 20 aprile 2001 del Presidente della Camera dei deputati¹⁹ e 21 aprile 2001 del Presidente del Senato della Repubblica²⁰ su «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», le quali all'art. 4 (*Terminologia*), lett. *m*) raccomandano che «[sia] evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente». E del resto, anche nel silenzio della Carta costituzionale, la necessità che l'attività delle Camere si traduca in testi redatti in lingua italiana pare rispondere a quei principi che permeano la convivenza democratica a termini dei quali «così come il cittadino è tenuto a rispettare l'ordinamento democratico, quest'ultimo è tale in quanto sappia porre i privati in grado di comprenderlo senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili ed interventi sanzionatori non prevedibili»²¹.

In secondo luogo, con riguardo alla potestà amministrativa, l'operatività del principio pare derivarsi, oltre che dal richiamato art. 1 l. n. 482 del 1999, dall'art. 9, c. 1 della stessa legge secondo cui alle amministrazioni pubbliche è consentito l'uso orale e scritto di una lingua diversa da quella italiana (ma) ove soggetta a tutela, nonché dall'art. 7 (*Redazione e stesura di atti pubblici*), c. 2 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445²² – avente ad oggetto la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte di organi della pubblica amministrazione – il quale nella redazione degli atti pubblici ammette l'inserimento di espressioni di lingua straniera soltanto se «di uso comune»²³.

¹⁸ Sull'uso della lingua nei testi normativi, v. C. BADIO, P. COSTANZO, *Alle origini dei testi normativi*, in *Codice di drafting*, Libro I.1. – Profili storici, p. 16 reperibile sul sito *web* <http://www.tecnichenormative.it>.

¹⁹ Reperibile alla seguente pagina *web* <http://leg16.camera.it/116?conoscerelacamera=88>.

²⁰ Reperibile alla seguente pagina *web* https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/istituzione/regole_testi_legislativi.pdf.

²¹ Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 1988, n. 368, con cui, come è noto, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non escludeva dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile.

In proposito, già Cesare Beccaria, nel capitolo V de *Dei delitti e delle pene*, dedicato all'*Oscurità delle leggi*, così si esprimeva «[s]e l'interpretazione delle leggi è un male, egli è evidente esserne un altro l'oscurità che strascina seco necessariamente l'interpretazione, e lo sarà grandissimo se le leggi sieno scritte in una lingua straniera al popolo, che lo ponga nella dipendenza di alcuni pochi, non potendo giudicare da se stesso qual sarebbe l'esito della sua libertà, o dei suoi membri, in una lingua che formi di un libro solenne e pubblico un quasi privato e domestico», cfr. Universale Feltrinelli, Ed. XVIII, 2014, p. 43.

²² Recante «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa».

²³ Sulla nozione di “documento amministrativo”, v. le definizioni di cui all'art. 1 d.P.R. n. 445 del 2000 «ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa» e all'art. 22 l. n. 241 del 1990 s.m.i. «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno

Infine, con riguardo alla potestà giurisdizionale, il principio è nitidamente affermato all'art. 122 (*Uso della lingua italiana. Nomina dell'interprete*), c. 1 c.p.c. secondo cui «*[i]n tutto il processo è prescritto l'uso della lingua italiana*» – da ritenersi applicabile anche al processo amministrativo in forza dell'art. 39 (*Rinvio esterno*), c. 1 d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104²⁴ – e all'art. 109 (*Lingua degli atti*), c. 1 c.p.p. secondo cui «*[g]li atti del procedimento penale sono compiuti in lingua italiana*», la cui concreta applicazione, come noto, ha dato vita a copiosa giurisprudenza, di merito, di legittimità e costituzionale.

Poste tali precisazioni relative all'esercizio del potere statale in generale, per quanto in questa sede maggiormente interessa può senz'altro rilevarsi che, salve le deroghe innanzi precisate, l'obbligo di redazione in lingua italiana riguarda la generalità degli atti pubblici-amministrativi, per i quali, in difetto di una definizione legislativa, la letteratura si è preoccupata di fornire una nozione che, pur affinandosi nel corso del tempo, ha tendenzialmente sempre ruotato intorno al concetto di «*dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza, di giudizio, compiuta da un soggetto della pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa*»²⁵.

Con particolare riferimento alla questione di costituzionalità sollevata dal Consiglio di Stato, tuttavia, si ritiene non del tutto agevole ricondurre *tout court* l'*attività di insegnamento*, nella fattispecie quello universitario, alla appena richiamata nozione di atto pubblico-amministrativo nella misura in cui la prima si risolve in una *trasmissione del sapere*²⁶ che nulla ha a che vedere con la (*manifestazione della*) *volontà* della pubblica amministrazione di riferimento, ovvero le Università: in altri termini, posto il necessario utilizzo – alla luce di quanto innanzi evidenziato – della lingua italiana nella redazione degli atti amministrativi strumentali e/o connessi all'istituzione ed allo svolgimento dei corsi di studi anche attivati in lingua straniera, il principio in argomento non pare spiegare la propria efficacia con riguardo all'attività di trasmissione del sapere in sé. In tal senso, forse, non sorprende come in vigenza dello Statuto albertino – e quindi, come visto, di una Costituzione che, per quanto flessibile, *costituzionalizzava* il principio dell'ufficialità della lingua

specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

²⁴ Secondo cui «*[p]er quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali*».

²⁵ Così G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954, p. 245. Non è questa la sede per dar conto dell'ampissimo dibattito dottrinale sulla nozione di atto amministrativo; sia consentito in argomento rinviare alla principale voce enciclopedica sul tema ed alla vastissima nota bibliografica in essa contenuta: M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, p. 157 ss.

²⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 1 febbraio 1967, n. 7 che, nel distinguere i concetti di insegnamento, istruzione ed educazione, ha definito il primo come «*d'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere*».

italiana – il legislatore *discrezionalmente* ed in un preciso momento storico-politico dell'ordinamento prerepubblicano avesse ritenuto, con l'emanazione del citato r.d. n. 1592 del 1933, di estendere il principio medesimo all'insegnamento all'interno delle istituzioni universitarie. Ed alle medesime conclusioni paiono condurre i casi concreti portati all'attenzione del giudice amministrativo per violazione dell'ufficialità della lingua italiana da parte della pubblica amministrazione, nei quali generalmente è lamentata la lesione del suddetto principio in atti pubblici-amministrativi di *esternazione* della *volontà* della pubblica amministrazione nei cui confronti il singolo consociato, ovvero l'intera comunità territoriale di riferimento, si pongono in una condizione di *soggezione*²⁷.

3.2. Il principio di ragionevolezza

Il Collegio rimettente lamenta, altresì, la lesione da parte della previsione impugnata dell'art. 3 Cost. poiché l'attivazione generalizzata ed esclusiva di corsi in lingua straniera si applica allo svolgimento dell'attività didattica per *tutti* i corsi (magistrali e di dottorato) del Politecnico di Milano, senza cioè tenere in ragionevole considerazione l'irriducibile diversità esistente tra i diversi insegnamenti, per alcuni dei quali «può predicarsi il vantaggio di un uso più spinto della lingua inglese», mentre per altri può postularsi «una diversa trasmissione del sapere,

²⁷ Cfr. T.a.r. Friuli-Venezia Giulia, 15 luglio 1996, n. 783: «[i]l Comune può consentire, con norma statutaria, l'uso della lingua friulana in via aggiuntiva e facoltativa rispetto a quello della lingua italiana, che rimane la lingua ufficiale (in particolare, il testo ufficiale di ogni atto, documento e dichiarazione nelle sedi istituzionali del comune deve essere in italiano)»; T.a.r. Piemonte, sez. II, 24 aprile 1996, n. 268: «[è] illegittima la previsione contenuta nello statuto di un Comune del Piemonte secondo la quale viene riconosciuta pari dignità rispetto alla lingua italiana alla lingua piemontese, consentendo la possibilità di farne uso, in quanto, ai sensi dell'art. 6 Cost., la possibilità accordata ad un gruppo linguistico di essere qualificato come minoranza linguistica, con la conseguente legittimità di utilizzo, nell'ambito di rapporti intrattenuti con l'amministrazione, di un idioma diverso dall'italiano, che tuttavia rimane lingua ufficiale del Paese, è subordinata al previo riconoscimento legislativo da parte dello Stato».

E del resto in questo senso pare andare la già citata sentenza n. 159 del 2009 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, c. 3, l.r. Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 29 poiché «[l]a disposizione censurata, nel prevedere, in ordine all'attività svolta in seno ai consigli comunali, una mera facoltà della “ripetizione degli interventi in lingua italiana” ovvero del “deposito contestuale dei testi tradotti in forma scritta”, viola l'art. 7, comma 3, l. 15 dicembre 1999 n. 482 (di attuazione dell'art. 6 cost.), il quale, nel riconoscere agli appartenenti alla minoranza linguistica protetta facenti parte degli organi collegiali degli enti locali e regionali il diritto di utilizzare la diversa lingua, lo bilancia con la previsione di “una immediata traduzione in lingua italiana” a garanzia sia degli altri componenti che “dichiarino di non conoscere la lingua ammessa a tutela”, sia della stessa complessiva funzionalità degli organi pubblici interessati, posto che la garanzia della contestuale conoscenza, nella “lingua ufficiale della Repubblica”, da parte di tutti i componenti l'organo collegiale del contenuto degli atti e degli interventi posti in essere in quella sede è condizione essenziale perché il confronto democratico possa aver luogo».

maggiormente attinente alla tradizione e ai valori della cultura italiana, della quale il linguaggio è espressione»²⁸.

Così posta la questione, l'irragionevolezza della situazione *di fatto* potenzialmente realizzabile indurrebbe a concludere, per così dire, *de plano* per la non manifesta infondatezza della prima e tuttavia pare il caso di meglio riflettere su quale sia – nell'alternativa tra la disposizione legislativa della cui conformità a Costituzione si dubita ed i provvedimenti amministrativi impugnati ed annullati in primo grado – l'atto affetto da siffatto vizio.

A questo proposito, è forse opportuno porre l'accento, anche da un punto di vista sistematico, sull'oggetto del giudizio di costituzionalità, il quale, rubricato *Organi e articolazione interna delle università*, indica i principi ed i criteri direttivi in base a cui le Università sono tenute a modificare i propri Statuti con riguardo *all'organizzazione ed agli organi di governo dell'ateneo* (c. 1) ed *all'articolazione interna* (c. 2) delle Università stesse.

Ebbene, tra gli obiettivi da perseguire in merito *all'articolazione interna* degli Atenei vi è il *rafforzamento dell'internazionalizzazione*, in relazione al quale il legislatore si spinge sino ad individuare un elenco, da ritenersi senz'altro non tassativo²⁹, di azioni potenzialmente idonee al raggiungimento del medesimo, tra cui, come visto, (oltre ad *una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca*) «*l'attivazione di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera*». La legge, pertanto, nel consentire, in *astratto*, la possibilità per gli Atenei di perseguire l'internazionalizzazione incidendo ad esempio sulla lingua di erogazione dell'attività didattica, rimette ai primi le modalità operative attraverso cui realizzare la medesima anche eventualmente optando tra l'attivazione di (singoli) *insegnamenti* ovvero di (interi) *corsi di studio*. In tal modo, si ritiene, ogni valutazione *concreta* – attinente, cioè, alla facoltà, al corso di studio, agli insegnamenti etc. – è rinviata alle scelte discrezionali delle amministrazioni universitarie, le cui determinazioni,

²⁸ Più specificamente, le maggiori e concrete resistenze all'introduzione della profonda innovazione di cui in argomento sono derivate dalla Scuola di Architettura del Politecnico di Milano, la quale nel dibattito interno all'Ateneo ed in sede giurisdizionale non ha mancato di rilevare l'irragionevolezza degli atti impugnati in primo grado derivante dalla circostanza per cui dei corsi di laurea magistrale e di quelli di dottorato fanno parte insegnamenti – quali ad es. diritto amministrativo, diritto ambientale, diritto urbanistico – che, pur avendo riguardo principalmente al contesto normativo e giurisprudenziale italiano, dovrebbero essere impartiti in lingua inglese, così come in lingua inglese dovrebbe poi avvenire la prova finale d'esame.

²⁹ In questo senso non può che essere intesa la congiunzione “*anche*” che precede l'elenco di azioni contenuto nell'art. 2, c. 2, lett. *l*) oggetto del giudizio di costituzionalità.

nella forma dell'atto pubblico-amministrativo, non potranno sottrarsi al sindacato di ragionevolezza (*rectius*, sull'eccesso di potere), però, del giudice amministrativo³⁰.

Per concludere, sul punto, l'irragionevolezza (*rectius*, l'eccesso di potere) non pare viziare la previsione legislativa della cui conformità a Costituzione il Consiglio di Stato dubita – la quale *astrattamente* ben potrebbe trovare *concrete* applicazioni senza ledere il principio di cui all'art. 3 Cost.³¹ – bensì il provvedimento amministrativo che alla prima dà *concreta* attuazione.

3.3. La libertà di insegnamento

Il giudice *a quo*, poi, asserisce la violazione da parte della legge c.d. Gelmini della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost. Questa, infatti, già *piegata* dall'aver di fatto confinato i docenti che intendono insegnare in lingua italiana al triennio, estromettendoli quindi dalla formazione universitaria specialistica, verrebbe ad essere lesa in uno dei suoi contenuti fondamentali, vale a dire la «libera espressione della comunicazione con gli studenti dal momento che [l'obbligo di cui si discute] elimina qualsiasi diversa scelta, eventualmente ritenuta più proficua da parte dei professori, ai quali appartiene la libertà, e la responsabilità, dell'insegnamento».

Il Consiglio di Stato, sì argomentando, rievoca in qualche modo il vivace dibattito, avviatosi già anteriormente rispetto all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sulla libertà riconosciuta al singolo insegnante nell'ambito dell'attività di insegnamento e sui confini di essa. A questo proposito, infatti, restando in questa sede sullo sfondo le più teoriche riflessioni dottrinarie in argomento³², se può dirsi dato acquisito che talune limitazioni alla libertà di

³⁰ Sull'annullamento di un atto amministrativo “direttamente” lesivo della Costituzione, v. N. PIGNATELLI, *Le “interazioni” tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 259 ss.

³¹ Si pensi, ad esempio, ai corsi di laurea i cui insegnamenti già oggi trovano nell'inglese la principale, se non unica, lingua di diffusione, e non soltanto con riguardo alla ricerca scientifica. E del resto, come visto, nel caso concreto all'attenzione del Tar Lombardia prima e del Consiglio di Stato ora la problematica ha riguardato più che altro gli insegnamenti impartiti dalla Scuola di Architettura in ambito giuridico.

³² Relative, cioè, alla diversa configurazione della libertà di insegnamento nelle istituzioni, scolastiche ed universitarie, pubbliche e private, alla natura liberale ovvero sociale della medesima, al rapporto di impiego (e quindi, ai trasferimenti, allo sviluppo della carriera, al giuramento, all'affidamento di incarichi ed alle supplenze) con l'ente scolastico o universitario di appartenenza. Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 361 ss.; A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 395 ss.; U. POTOTSCHNIG., *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, 1971, p. 721 ss.; A. MURA, *Art. 33*, in G. BRANCA (a cura di), continuato da A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1976, p. 230 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 675 ss., spec. p. 681 ss.; A. PIZZI, *Insegnamento e scuola (libertà di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1989; Q. CAMERLENGO, *Art. 33*, in R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 332 ss.

insegnamento possono derivare dai rapporti tra scuola e docente con particolare riguardo alla determinazione dei programmi «che compete al gestore della scuola, sia esso lo Stato o un privato»³³, tuttavia, pare senz'altro condivisibile l'opinione di chi, una volta determinati i programmi, ritiene non ulteriormente comprimibile la libertà di insegnamento con riguardo «alla possibilità di adottare, nello svolgimento del programma, un proprio metodo di insegnamento e un proprio indirizzo di pensiero»³⁴. E se ciò vale con riguardo alle istituzioni scolastiche, tanto più dovrebbe valere con riferimento a quelle universitarie dove, peraltro, storicamente la determinazione dei programmi d'insegnamento è stata per lo più devoluta agli stessi docenti universitari ovvero, in ogni caso, ad organi interni all'istituzione accademica³⁵.

Se, pertanto, la libertà in argomento è da considerarsi irriducibile con riguardo al *metodo* che il docente intende adottare³⁶ e se, all'interno di quest'ultimo, non può che ricomprendersi, prima di ogni altra cosa, lo strumento basilare di erogazione dell'insegnamento – quale è, con ogni evidenza, la lingua –, allora una eventuale compressione della facoltà dell'insegnante di scegliere *le modalità di comunicazione* con i discenti determina una violazione dell'art. 33 Cost.³⁷

Anche con riguardo a tale parametro individuato dal giudice rimettente, tuttavia, è forse opportuno interrogarsi su quale sia – nell'alternativa tra la disposizione legislativa della cui conformità a Costituzione si dubita ed i provvedimenti amministrativi impugnati ed annullati in primo grado – l'atto in contrasto con la Costituzione. Ed a questo proposito, a parere di chi scrive, posto che dalla legge c.d. Gelmini può comunque derivarsi l'uso dell'italiano come *regola* nell'insegnamento universitario e l'utilizzo di lingue straniere come *eccezione* a seguito di scelte discrezionali operate dalle Università nei propri Statuti di Ateneo – la previsione *astratta*

³³ In questo senso A. MURA, *Art. 33*, cit., p. 248. Sul punto, v. Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 1964, n. 77 secondo cui «il professore è libero nella sua attività didattica, pur nei limiti derivanti dalla disciplina scolastica, dall'osservanza dei programmi e dal rispetto di certi principi fondamentali...».

³⁴ Ancora, A. MURA, *Art. 33*, cit., p. 248. Nelle istituzioni scolastiche private, tuttavia, la limitazione può riguardare anche la conformità dell'insegnamento all'ideologia o al metodo che ispirano la scuola ed in questo senso «[a]ccertato che non contrasta con l'art. 33 la creazione di università libere, che possono essere confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate, ne deriva necessariamente che la libertà di insegnamento da parte dei singoli docenti – libertà pienamente garantita nelle università statali – incontra nel particolare ordinamento di siffatte università, limiti necessari a realizzarne le finalità» (così Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 1972, n. 195).

³⁵ Cfr. il più volte richiamato r.d. n. 1592 del 1933, il quale all'art. 85 dispone che «[a]i professori è garantita libertà d'insegnamento; ma essi hanno l'obbligo di uniformarsi alle deliberazioni della Facoltà o Scuola, per quanto concerne il coordinamento dei rispettivi programmi». Sul punto, v. U. POTOTSCHNIG., *Insegnamento (libertà di)*, cit., p. 747-748.

³⁶ In generale, sul metodo dell'insegnamento, v. E. SAILIS, *Costituzione italiana del 1948 e le libertà scolastiche*, in *Studi Cagliari*, 1948-1949, p. 12 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, cit., p. 683.

³⁷ Sulla lingua come *mezzo* dell'insegnamento e non come suo *fine*, v. M. D'ANGELOSANTE, *L'internazionalizzazione degli atenei*, cit., p. 329 e spec. p. 353.



contenuta nella legge – la quale nulla impone, ma solo consente – non determina sempre e comunque la violazione della libertà di insegnamento, non potendosi affatto escludersi *a priori* la disponibilità di un intero gruppo di docenti di un corso di studio universitario ad insegnare in lingua straniera. Piuttosto, ancora, sono le scelte *concrete* dell’Amministrazione che, dando attuazione alla fonte primaria, non debbono porsi in contrasto (diretto) con i diritti e le libertà garantiti dalla Carta costituzionale – tra cui centrale rilevanza assume con ogni evidenza nel caso di specie il diritto all’apprendimento degli studenti³⁸ –, determinando ipotesi di illegittimità sindacabili dal giudice amministrativo.

4. Considerazioni conclusive

Sulla base di quanto sino ad ora esposto, paiono imporsi talune considerazioni circa la sussistenza delle condizioni necessarie ai fini del promovimento della questione di costituzionalità.

A questo proposito, se la rilevanza pare emergere *ictu oculi* – essendo, come visto, l’art. 2, c. 2, lett. 1) il presupposto normativo sulla base del quale sono state emanate le Linee strategiche di Ateneo 2012-2014 da parte del Politecnico di Milano –, il percorso argomentativo che il giudice rimettente riserva all’interpretazione dell’articolo della cui conformità a Costituzione dubita pare non condivisibile. In questo senso, infatti, la mera circostanza per cui la legge “consenta” e/o “legittimi” l’applicazione che ne è stata data dall’Università appellante non sembra argomentazione idonea né a ritenere, evidentemente, integrato l’esperienza del tentativo di interpretazione conforme, posto che, come noto, la dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione segue soltanto all’impossibilità di darne interpretazioni conformi a Costituzione, né ad escludere l’illegittimità degli atti amministrativi emanati in applicazione della legge medesima, posto che l’Amministrazione nell’esercizio della propria *attività* deve necessariamente optare per soluzioni concrete che non siano soltanto formalmente attuative della fonte primaria di riferimento, ma che sostanzialmente consentano di raggiungere il risultato perseguito con il minor sacrificio degli opposti e/o concorrenti interessi. Tali considerazioni, assieme all’ipotesi in cui la Corte ritenesse percorribile l’interpretazione offerta dal giudice di prime cure, potrebbero non escludere una decisione processuale, nel senso, cioè, dell’inammissibilità.

³⁸ La libertà *de qua* del docente, infatti, deve trovare un opportuno bilanciamento con gli altri diritti e le altre libertà garantiti in Costituzione ed in particolare con il diritto all’apprendimento degli studenti, posto che quest’ultimo verrebbe inevitabilmente compromesso là dove la prima, sfociando in puro arbitrio, comprendesse la possibilità di scegliere la lingua di erogazione dell’insegnamento totalmente prescindendo dal grado di diffusione della stessa.

Venendo, invece, al merito della questione sollevata, con riguardo al parametro di cui all'art. 6 Cost., le perplessità emerse in ordine alla possibilità di ricondurre l'attività di insegnamento alla tradizionale nozione di attività amministrativa (*rectius*, di atto amministrativo) quale manifestazione della *volontà* dell'Amministrazione potrebbero valere ad escludere la violazione del principio (di rilevanza costituzionale) di ufficialità della lingua italiana e, quindi, potrebbero suggerire alla Corte una pronuncia di infondatezza. Con riguardo ai parametri di cui agli artt. 3 e 33, pur rinvenendo una lesione dei medesimi, la Corte potrebbe nondimeno rigettare in quanto infondata la questione là dove, come qui sostenuto, ad essere ritenuti in contrasto con la Costituzione fossero i provvedimenti amministrativi impugnati in primo grado e non la legge oggetto del giudizio di costituzionalità, la quale, come visto, si limita a consentire agli Atenei la possibilità di attivare interi corsi di studio in lingua straniera. La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2, c. 2, lett. *h*), infatti, non potrebbe che derivare dal riconoscimento di un'imposizione costituzionale dell'uso della lingua italiana per l'insegnamento universitario, sicché la legge che anche solo consenta questa possibilità risulterebbe appunto in contrasto con la Costituzione.

In ogni caso, pare di poter concludere rilevando che anche là dove la Corte intendesse dichiarare infondata, nei termini innanzi esposti, la questione di legittimità devoluta alla propria cognizione, tale circostanza lascerebbe del tutto impregiudicato il potere del Consiglio di Stato di rigettare l'appello proposto dal Ministero e dal Politecnico di Milano, con conseguente annullamento degli atti amministrativi impugnati in primo grado in quanto emanati in violazione *diretta* della Costituzione e viziati sotto il profilo dell'eccesso di potere.

