

Sezione Sesta

Sentenza 29 gennaio 2018, n. 617

sul ricorso numero di registro generale 5151 del 2013, proposto da:

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro pro tempore, Politecnico di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

[Omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Sorrentino, Maria Agostina Cabiddu, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;

S.V., F. F., non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza 23 maggio 2013, n. 1348, del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2017 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati Ettore Figliolia dell'Avvocatura Generale dello Stato, Federico Sorrentino e Maria Agostina Cabiddu.

FATTO

1.- Il Senato accademico del Politecnico di Milano, con delibera del 21 maggio 2012, ha attivato, a partire dall'anno 2014, corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese, sia pur affiancata da un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti, in attuazione dell'art. 2, comma 2, lettera l), della 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).

Tale norma, nell'indicare i vincoli e criteri direttivi che le Università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, 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, 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».

Alcuni docenti dell'Ateneo milanese hanno impugnato la suddetta delibera innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

Il Tribunale amministrativo, con sentenza 23 maggio 2013, n. 1348, ha accolto il ricorso, annullando l'atto impugnato.

In particolare, la citata sentenza, dopo aver respinto alcune eccezioni preliminari svolte dalle Amministrazioni resistenti, ha rilevato: i) il contrasto dell'obbligatorietà dell'insegnamento in lingua inglese con il principio, di rilevanza costituzionale, desumibile dall'art. 6 Cost., che prevede la tutela delle minoranze linguistiche, e da altre disposizioni di legge costituzionale, della centralità e dell'ufficialità della lingua italiana; ii) la necessità di garantire che la lingua italiana non subisca trattamenti deteriori rispetto a lingue straniere non oggetto di specifiche norme di tutela, necessità della quale è espressione, per gli insegnamenti universitari, l'art. 271 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, secondo il quale «la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari» e che non può ritenersi incompatibile, e quindi abrogato ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, dalla norma del 2010, altrimenti dovendosi dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2 lett. l) della medesima legge n. 240; iii) la non collocazione, per effetto di quest'ultima disposizione, della lingua italiana in posizione subordinata rispetto a lingue straniere, perché l'uso della congiunzione «anche», nel testo della norma, esclude la tassatività dell'indicazione, in coerenza sia con l'autonomia ordinamentale delle università, sia con la vocazione della norma stessa, volta a porre criteri direttivi, sicché l'uso della lingua straniera deve affiancare, e non sostituire, quello dell'italiano.

2.- Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e il Politecnico di Milano hanno proposto appello avverso la predetta sentenza, riproponendo le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse. In particolare, si è dedotto che: i) la deliberazione del Senato accademico del 21 maggio 2012 sarebbe meramente riproduttiva della volontà già espressa con le linee strategiche approvate il 15 dicembre 2012; ii) mancherebbe l'interesse al ricorso in ragione della pretesa natura programmatica della deliberazione impugnata, come tale priva di portata immediatamente lesiva.

Nel merito hanno rilevato l'erroneità della sentenza, in quanto la Costituzione non conterrebbe alcuna esplicita affermazione del carattere ufficiale della lingua italiana «ma soltanto la considerazione dell'esigenza di tutela delle minoranze linguistiche corrispondenti a comunità etniche storicamente stanziate in alcune regioni». Si è aggiunto

che nelle linee strategiche 2012/2014 «non è dato rinvenire alcuna marginalizzazione della lingua italiana, che resta utilizzata nei corsi di laurea triennale e, quindi, nella maggior parte dei corsi di studio del Politecnico».

Sotto altro aspetto, si deduce come il primo giudice avrebbe «esteso illegittimamente il proprio sindacato al merito dell'azione amministrativa».

2.1.– Si sono costituiti in giudizio i ricorrenti di primo grado, chiedendo il rigetto dell'appello.

2.2.– Questa Sezione, con ordinanza istruttoria 11 aprile 2014, n. 1779, ha chiesto alle appellanti di depositare, tra l'altro, l'«elenco completo degli insegnamenti compresi nel corso di studi relativo alle lauree magistrali o ai dottorati di ricerca esistenti presso il Politecnico di Milano, con la specificazione di quelli per i quali è previsto l'uso esclusivo della lingua inglese e di quelli per quali sia eventualmente previsto l'affiancamento con corsi in lingua italiana».

3.– Depositata la documentazione richiesta, questa Sezione, con ordinanza 22 gennaio 2015, n. 242, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione, dell'art. 2, comma 2, lettera l), legge n. 240 del 2010 «nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi [di studio universitari] in lingua straniera».

3.1.– In via preliminare, con la suddetta ordinanza, sono state ritenute infondate le eccezioni preliminari sollevate con l'atto di appello.

In primo luogo, si è affermato che «la deliberazione del Senato accademico in data 21 maggio 2012 non può ritenersi meramente riproduttiva della volontà già espressa con le linee strategiche approvate il 15 dicembre 2012, dal momento che essa è stata assunta all'esito di un procedimento rinnovato, con ampia discussione collegiale, su impulso di un gruppo di docenti che avevano chiesto al rettore il riesame delle linee strategiche, nella parte concernente appunto l'uso esclusivo della lingua inglese, e di altri analoghi atti propulsivi, dei quali il provvedimento stesso dà contezza».

In secondo luogo, si è ritenuta infondata l'eccezione di carenza di interesse al ricorso fondata sulla natura programmatica della deliberazione impugnata, in quanto «è sufficiente leggere il contenuto dell'atto, nel quale si dispone che dall'anno 2014-2015 la lingua inglese sarà la lingua esclusiva per i corsi di laurea magistrale e per i dottorati di ricerca, per avvertirne la portata cogente e, quindi, immediatamente lesiva degli interessi dedotti in causa».

Nel merito si è affermato che il contenuto della disposizione regolatrice della materia legittimi l'applicazione che ne è stata data dal Politecnico di Milano, «giacché l'attivazione di corso in lingua inglese, nella lettera della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni».

Tale conclusione, si afferma nell'ordinanza, è avvalorata dalla previsione del paragrafo 31 dell'allegato B al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 23 dicembre 2010, n. 50 (Definizione delle linee generali d'indirizzo della programmazione

delle Università per il triennio 2010-2012), il quale, in deroga al divieto per le Università di istituire nuovi corsi di studio posto dal precedente paragrafo 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 per la Lombardia, nelle sedi nelle quali sia già presente un omologo corso. Poiché, peraltro, la legge n. 240 del 2010, successiva al decreto appena ricordato, non contiene una simile condizione, l'applicazione datane dal Politecnico sarebbe, sotto quest'aspetto, legittima.

La Sezione ha ritenuto, inoltre, non condivisibili le considerazioni sulle quali si è basata la sentenza impugnata, che ha negato, anzitutto, la produzione ad opera della disposizione censurata di un effetto di abrogazione tacita del citato art. 271 del r.d. n. 1592 del 1933. Sul punto, la previsione del regio decreto sarebbe superata dalla possibilità ora riconosciuta di istituire corsi in lingua diversa dall'italiano; così come la congiunzione «anche», contenuta nella disposizione censurata, non varrebbe a sminuirne la portata innovativa, nel senso postulato dal primo giudice, dato che essa legittima «anche» l'istituzione di corsi in lingua straniera, opzione che appartiene alla libera scelta dell'autonomia universitaria, esercitata dal Politecnico nel senso che si è detto.

Svolta questa premessa, la Sezione ha ritenuto che l'art. 2, comma 2, lettera l), legge n. 240 del 2010 contrasti: i) con l'art. 3 Cost., perché non tiene conto delle diversità esistenti tra gli insegnamenti e in quanto non si può in ogni caso giustificare l'abolizione integrale della lingua italiana per i corsi considerati; ii) con l'art. 6 Cost., dal quale si ricava il principio di ufficialità della lingua italiana; iii) con l'art. 33 Cost., in quanto la possibilità riservata agli atenei di imporre l'uso esclusivo di una lingua diversa dall'italiano nell'attività didattica non sarebbe congruente con il principio della libertà di insegnamento, compromettendo la ivi compresa libera espressione della comunicazione con gli studenti attraverso l'eliminazione di qualsiasi diversa scelta eventualmente ritenuta più proficua da parte dei professori.

4.– La suddetta questione è stata decisa dalla Corte costituzionale, con sentenza interpretativa di rigetto 24 febbraio 2017 n. 42.

4.1.– A seguito della predetta sentenza le parti del giudizio hanno depositato memorie, ciascuno ritenendo che la sentenza deve essere letta in conformità alle deduzioni da esse, rispettivamente, prospettate.

5.– La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica del 23 novembre 2017.

## DIRITTO

1.– La questione posta all'esame della Sezione attiene alla legittimità della delibera del 21 maggio 2012 del Senato accademico del Politecnico di Milano, con cui sono stati attivati, a partire dall'anno 2014, corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese.

2.– Questa Sezione, con ordinanza n. 242 del 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

La Corte, con sentenza n. 42 del 2017, ha rigettato tale questione, ritenendo che possa essere fornita una interpretazione della norma censurata idonea ad escluderne la illegittimità.

La risoluzione della controversia presuppone, pertanto, che si riportino le parti rilevanti della motivazione della suddetta sentenza per poi valutare quali sono le conseguenze concrete di tale decisione in ordine alla legittimità del provvedimento impugnato nel presente giudizio.

3.– La Corte costituzionale ha indicato i seguenti principi costituzionali che regolano la materia.

In relazione alla valenza della lingua italiana, si è affermato che dal principio fondamentale della tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. si desume come la lingua sia «elemento fondamentale di identità culturale e (...) mezzo primario di trasmissione dei relativi valori», «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare».

La rilevanza della lingua italiana emerge anche da altre disposizioni costituzionali, di tutela:

- del patrimonio culturale (art. 9 Cost.), in quanto tale lingua, nella sua ufficialità, e quindi primazia, è «vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale»;
- principio d'eguaglianza (art. 3 Cost.), «anche sotto il profilo della parità nell'accesso all'istruzione, diritto questo che la Repubblica, ai sensi dell'art. 34, terzo comma, Cost., ha il dovere di garantire, sino ai gradi più alti degli studi, ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi»;
- libertà d'insegnamento, «garantita ai docenti dall'art. 33, primo comma, Cost., la quale, se è suscettibile di atteggiarsi secondo le più varie modalità, “rappresenta pur sempre (...) una prosecuzione ed una espansione” (&hellip;) della libertà della scienza e dell'arte»;
- autonomia universitaria, «riconosciuta e tutelata dall'art. 33, sesto comma, Cost., che non deve peraltro essere considerata solo sotto il profilo dell'organizzazione interna, ma anche nel “rapporto di necessaria reciproca implicazione” con i diritti costituzionali di accesso alle prestazioni».

In relazione alla valenza delle lingue straniere, la Corte ha affermato che: «La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz'altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l'uso d'una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d'una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai penetrati nella vita dell'ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi».

Il bilanciamento tra questi due valori viene dalla Corte attuato nel modo che segue.

I fenomeni di internalizzazione 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».

Alla luce dei principi costituzionali sopra riportati la Corte ha ritenuto che «ove si interpretasse la disposizione oggetto del presente giudizio nel senso che agli atenei sia consentito predisporre una generale offerta formativa che contempli interi corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, anche in settori nei quali l'oggetto stesso dell'insegnamento lo richieda, si determinerebbe, senz'altro, un illegittimo sacrificio di tali principi».

E ciò per tre ragioni.

In primo luogo, perché l'esclusività della lingua straniera «estrometterebbe integralmente e indiscriminatamente la lingua ufficiale della Repubblica dall'insegnamento universitario di interi rami del sapere». Le legittime finalità dell'internazionalizzazione «non possono ridurre la lingua italiana, all'interno dell'università italiana, a una posizione marginale e subordinata, obliterando quella funzione, che le è propria, di vettore della storia e dell'identità della comunità nazionale, nonché il suo essere, di per sé, patrimonio culturale da preservare e valorizzare».

In secondo luogo, «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", se non al costo, tanto in termini di scelte per la propria formazione e il proprio futuro, quanto in termini economici, di optare per altri corsi universitari o, addirittura, per altri atenei».

In terzo luogo, «potrebbe essere lesiva della libertà d'insegnamento, poiché, per un verso, verrebbe a incidere significativamente sulle modalità con cui il docente è tenuto a svolgere la propria attività, sottraendogli la scelta sul come comunicare con gli studenti, indipendentemente dalla dimestichezza ch'egli stesso abbia con la lingua straniera; per un altro, discriminerebbe il docente all'atto del conferimento degli insegnamenti, venendo questi necessariamente attribuiti in base a una competenza - la conoscenza della lingua straniera - che nulla ha a che vedere con quelle verificate in sede di reclutamento e con il sapere specifico che deve essere trasmesso ai discenti».

Alla luce di quanto si qui esposto, la Corte ha ritenuto che della disposizione legislativa sia possibile fornire una lettura costituzionalmente orientata, «tale da temperare 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.».

Tale principi costituzionali, «se sono incompatibili con la possibilità che intieri corsi di studio siano erogati esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, nei termini dianzi esposti, non precludono certo la facoltà, per gli atenei che lo ritengano opportuno, di affiancare all'erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari». In questa ottica «una offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera» non comprime affatto i suddetti principi, «né tantomeno li sacrifica, consentendo, allo stesso tempo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione».

Ciò vale solo, conclude la Corte, con riferimento «all'ipotesi di intieri corsi di studio universitari». La disposizione qui scrutinata, «a dimostrazione di come l'internazionalizzazione sia obiettivo in vario modo perseguibile e, comunque sia, da perseguire» consente invece «l'erogazione di singoli insegnamenti in lingua straniera».

4.– Applicando questi principi alla fattispecie concreta occorre accertare se la delibera del Politecnico, oggetto di impugnazione, sia o meno conforme all'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240 del 2010, così come interpretato dalla Corte costituzionale.

La questione si incentra sulla verifica relativa alla sussistenza o meno di «intieri corsi di studio» erogati esclusivamente in lingua straniera.

Per quanto attiene al significato da assegnare alla dizione tecnica «corsi di studio» è di ausilio quanto previsto dall'art. 3 del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 (Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica), il quale prevede all'art. 3, la cui rubrica reca «Titoli e corsi di studio», che le Università rilasciano titoli di laurea, di laurea magistrale, diploma di specializzazione e dottorato di ricerca che «sono conseguiti al termine, rispettivamente, dei corsi di laurea, di laurea magistrale, di specializzazione e di dottorato di ricerca istituiti dalle università».

Nella fattispecie concreta, dalla documentazione acquisita agli atti del processo a seguito dell'istruttoria disposta con la citata ordinanza n. 1779 del 2014, risulta che il Politecnico ha previsto «intieri corsi», così come sopra intesi, in lingua inglese, con conseguente violazione dell'art. 2 della legge n. 240 del 2010, nel significato che ad esso ha assegnato la Corte costituzionale.

Quanto esposto non esclude che l'Università possa, come sottolineato sempre dal giudice delle leggi: i) «affiancare all'erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari»; i) erogare «singoli insegnamenti in lingua straniera».

5.– Per le ragioni sin qui indicate ne consegue l'infondatezza dell'appello e l'illegittimità delibera del 21 maggio 2012 del Senato accademico del Politecnico di Milano, nella parte in cui ha previsto che «intieri corsi di studio siano erogati esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano».

6.– La particolare natura della controversia che ha richiesto l'intervento della Corte

costituzionale giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi del processo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta, nei sensi di cui in motivazione, l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, conferma, con diversa motivazione, la sentenza impugnata;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese di entrambi i gradi del processo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere