

SENTENZA N. 42

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale 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), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e A. A. ed altri, con ordinanza del 22 gennaio 2015, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione di A. A. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Maria Agostina Cabiddu per A. A. ed altri e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(Omissis...)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale 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), «nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi [di studio universitari] in lingua straniera».

La disposizione censurata, nell'indicare i vincoli e i 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».

Dalla predetta disposizione il Politecnico di Milano ha ricavato la norma che consentirebbe alle università di fornire tutti i propri corsi in lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica, così deliberando l'attivazione, a partire dall'anno 2014, dei 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. La predetta delibera dell'ateneo milanese è all'origine del giudizio amministrativo che ha condotto alla rimessione delle presenti questioni di legittimità costituzionale.

1.1.– La disposizione censurata, per come sopra interpretata, violerebbe: a) l'art. 3 Cost., poiché permetterebbe una «ingiustificata abolizione integrale della lingua italiana per i corsi considerati», non tenendo peraltro conto delle loro diversità, «tali da postulare, invece, per alcuni di essi, una diversa trasmissione del sapere, maggiormente attinente alla tradizione e ai valori della cultura italiana, della quale il linguaggio è espressione»; b) l'art. 6 Cost., ponendosi in contrasto con il principio dell'ufficialità della lingua italiana da esso ricavabile a contrario; c) l'art. 33 Cost., compromettendo la libera espressione della comunicazione con gli studenti, da ritenersi senz'altro compresa nella libertà di insegnamento.

2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato diverse eccezioni di inammissibilità, che occorre esaminare preliminarmente.

2.1.– Non possono essere accolte le eccezioni che si riferiscono al difetto di motivazione sulla rilevanza e alla presunta riproduzione acritica delle deduzioni delle parti del giudizio a quo.

Non può condividersi, infatti, il rilievo per cui il rimettente non avrebbe adeguatamente spiegato le ragioni per le quali ritiene di dover applicare la norma della cui legittimità costituzionale dubita, essendo sufficiente, come più volte ribadito nella giurisprudenza costituzionale, che egli proponga una motivazione plausibile con riguardo alla rilevanza della questione, riconoscendosi finanche forme implicite di motivazione al proposito «sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza» (sentenze n. 120 del 2015, n. 201 del 2014 e n. 369 del 1996). È ciò che nella specie accade, anche per effetto della ricostruzione della disciplina censurata operata dal giudice a quo, la quale, in ragione dell'interpretazione che questi ritiene di darne, imporrebbe l'accoglimento dell'appello.

Né può condividersi l'assunto per cui nella specie le questioni sarebbero motivate solo per relationem, presentando senz'altro l'ordinanza di rimessione quei caratteri di «autosufficienza» che per costante giurisprudenza sono richiesti ai fini dell'esame nel merito.

2.2.– Del pari da respingere è l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il giudice a quo non avrebbe vagliato le possibilità alternative di interpretare la disposizione in modo conforme a Costituzione. Tale eccezione potrebbe ritenersi fatta propria persino dalla difesa dei resistenti nel giudizio a quo, dal momento che questi ritengono che il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione avrebbe potuto essere fruttuoso, come dimostrerebbe proprio l'appellata sentenza del Tribunale amministrativo per la Lombardia che aveva annullato la delibera dell'ateneo milanese, consentendo dunque al Consiglio di Stato di decidere senza interpellare il giudice delle leggi. Tuttavia, sono proprio i resistenti docenti universitari a precisare nella memoria difensiva la necessità di un intervento nel merito della Corte costituzionale, avendo il Consiglio di Stato considerato impossibile ricavare dalla disposizione censurata altra norma se non quella identificata dal Politecnico di Milano e fatta propria dal Ministero dell'istruzione, ossia la norma che consente alle università di fornire tutti i propri corsi in lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica.

Il punto merita di essere considerato con attenzione, dovendosi rilevare che il giudice a quo ha ritenuto, con adeguata motivazione, che la formulazione legislativa rendesse non implausibile

l'applicazione datane dal Politecnico di Milano. Sarebbe, dunque, il modo stesso in cui l'enunciato è fraseggiato – in ragione, in particolare, della presenza della congiunzione «anche» – a consentire la predetta applicazione e a impedire una soluzione ermeneutica conforme a Costituzione.

A fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice a quo non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale può ben dirsi che «se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito» (sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016).

Se, dunque, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile.

3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono.

3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di precisare – in relazione al «principio fondamentale» (sentenza n. 88 del 2011) della tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. – come la lingua sia «elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario di trasmissione dei relativi valori» (sentenza n. 62 del 1992), «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sentenza n. 15 del 1996). Ciò che del pari vale per l'«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) – la lingua italiana – la cui qualificazione, ricavabile per implicito dall'art. 6 Cost. ed espressamente ribadita nell'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche), oltre che nell'art. 99 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, «non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale», teso a evitare che altre lingue «possano essere intese come alternative alla lingua italiana» o comunque tali da porre quest'ultima «in posizione marginale» (sentenza n. 159 del 2009).

La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall'art. 9 Cost. 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. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest'ultima 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.

3.2.– La centralità costituzionalmente necessaria della lingua italiana si coglie particolarmente nella scuola e nelle università, le quali, nell'ambito dell'ordinamento «unitario» della pubblica istruzione (sentenza n. 383 del 1998), sono i luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza «nei vari rami del sapere» (sentenza n. 7 del 1967) e alla formazione della persona e del cittadino. In tale contesto, il primato della lingua italiana si incontra con altri principî costituzionali,

con essi combinandosi e, ove necessario, bilanciandosi: il principio d'eguaglianza, 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; la 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» (sentenza n. 240 del 1974) della libertà della scienza e dell'arte; l'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» (sentenza n. 383 del 1998) con i diritti costituzionali di accesso alle prestazioni.

4. – 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 straniera.

L'obiettivo dell'internazionalizzazione – che la disposizione de qua legittimamente intende perseguire, consentendo agli atenei di incrementare la propria vocazione internazionale, tanto proponendo agli studenti una offerta formativa alternativa, quanto attirando discenti dall'estero – deve essere soddisfatto, tuttavia, senza pregiudicare i principî costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento. L'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost., infatti, deve pur sempre svilupparsi «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» e, prima ancora, dai diversi principî costituzionali che nell'ambito dell'istruzione vengono in rilievo.

Ove si interpretasse la disposizione oggetto del presente giudizio nel senso che agli atenei sia consentito predisporre una generale offerta formativa che contempra 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 principî.

L'esclusività della lingua straniera, infatti, innanzitutto 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.

4.1. – Tuttavia, della disposizione censurata nel presente giudizio è ben possibile dare 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 principî 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.

Questi principî costituzionali, se sono incompatibili con la possibilità che interi 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. È, questa, una opzione ermeneutica che rientra certamente tra quelle consentite dal portato semantico dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240 del 2010 – nel cui testo non compare, del resto, alcun riferimento al carattere di esclusività dei corsi in lingua straniera – e che evita l'insorgere dell'antinomia normativa con i più volte evocati principî costituzionali: una offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera non li comprime affatto, né tantomeno li sacrifica, consentendo, allo stesso tempo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione.

4.2.– È solo il caso di precisare che quanto sinora affermato è riferito soltanto all'ipotesi di interi 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 altresì l'erogazione di singoli insegnamenti in lingua straniera. Solo con un eccesso di formalismo e di severità potrebbe affermarsi che, anche con riferimento a questi ultimi, i principî costituzionali di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost. impongano agli atenei di erogarli a condizione che ve ne sia uno corrispondente in lingua italiana. È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva dei principî costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.