

Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice *a quo* di tentare l'interpretazione conforme

di Cristina Napoli
(3 aprile 2017)

1. Con la sentenza n. 42 del 2017 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale, promossa dal Consiglio di Stato, sez. VI giurisdizionale, della l. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. Legge Gelmini), art. 2, c. 2, lett. l), ai sensi della quale *"...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 ... l'attivazione di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera"*.

Tale previsione, secondo il giudice rimettente, consentendo di fatto l'attivazione di *interi* corsi di studio universitari in lingua straniera, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. non tenendo in ragionevole considerazione l'irriducibile diversità esistente tra i diversi insegnamenti universitari; con l'art. 6 Cost. determinando una violazione del principio dell'ufficialità della lingua italiana da esso derivabile a contrario; con l'art. 33 Cost. comprimendo quella libera espressione della comunicazione con gli studenti da ritenersi senz'altro compresa nella libertà d'insegnamento (sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *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*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 17/2015).

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'università milanese si è determinata per l'attivazione, a partire dall'anno 2014, delle lauree magistrali e dei dottorati di ricerca esclusivamente in lingua inglese, pur affiancata da un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti. Il Consiglio di Stato, infatti, è chiamato a pronunciarsi sull'appello avverso la sentenza pronunciata dal T.a.r. Lombardia (Milano), il quale, accogliendo le doglianze di un corposo gruppo di docenti del citato ateneo, aveva annullato i provvedimenti amministrativi impugnati aventi ad oggetto le richiamate iniziative messe in campo in favore dell'internazionalizzazione, in quanto ritenuti illegittimi sotto diversi profili (G. FONTANA, *Che lingua parla l'Università italiana?*, reperibile su 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*, reperibile su www.federalismi.it, fasc. n. 20/2013; M. CROCE, *Le dimensioni costituzionali della tutela della lingua italiana*, reperibile su www.forumcostituzionale.it, 10 ottobre 2013).

2. La questione di legittimità costituzionale è risolta con una sentenza interpretativa di rigetto.

Muovendo, in generale, dalla propria giurisprudenza sulla lingua quale «elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario di trasmissione dei relativi valori» (sent. n. 62 del 1992), la Corte prosegue, in particolare, precisando che la qualificazione della lingua italiana in termini di lingua ufficiale del sistema costituzionale (sent. n. 28 del 1982) «funge da criterio interpretativo generale», di tal che è da escludersi che altre lingue «possano essere intese come [ad essa] alternative» (sent. n. 159 del 2009). In questo senso, se i fenomeni riconducibili alla globalizzazione «possono insidiare» la funzione della lingua ufficiale quale «vettore della cultura», ad essi, tuttavia, non è consentito «costringere [la lingua ufficiale] ... in una posizione di marginalità», posto che proprio la

progressiva «erosione dei confini nazionali» rende il primato della lingua italiana «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». Ed in tale contesto la scuola e l'università, quali «luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza ... e alla formazione della persona e del cittadino», svolgono con ogni certezza un ruolo di primo piano.

Venendo specificamente alla disposizione indubbiata, la Consulta rileva che ove l'interpretazione di questa andasse nel senso di consentire l'erogazione d'interi corsi di studio universitari in via esclusiva ed a prescindere dalle specificità dei singoli insegnamenti in una lingua diversa dall'italiano si determinerebbe un illegittimo sacrificio dei principi costituzionali dell'ufficialità della lingua italiana, del principio di uguaglianza e della libertà di insegnamento (M. D'ANGELOSANTE, *L'internazionalizzazione degli atenei e la didattica universitaria parlano la stessa "lingua"?*, in *Munus*, 2013, p. 328 ss.).

Vero è, tuttavia, che, secondo la Corte, «è ben possibile dare una lettura costituzionalmente orientata» della disposizione oggetto del giudizio ed in questa misura l'opzione ermeneutica che evita l'insorgere del sacrificio anzidetto è quella per cui i corsi in lingua straniera possono soltanto affiancarsi a quelli già erogati in lingua italiana. Il giudice delle leggi, poi, ritiene di precisare che lesione dei principi costituzionali richiamati non vi sarebbe in ipotesi di attivazione – secondo canoni di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza – esclusivamente in lingua straniera di singoli insegnamenti in ragione delle peculiarità degli stessi.

3. Benché l'aspetto su cui si intende porre l'attenzione in questa sede esula dal merito, attenendo piuttosto alla preliminare fase di ammissibilità della questione, pare comunque opportuno osservare quanto segue circa i profili sostanziali esaminati dalla Corte.

In questo senso, la soluzione interpretativa proposta dal giudice delle leggi – la quale, peraltro, manifesta un sostanziale accoglimento delle difese processuali spiegate dalle parti private appellate – si ritiene risolve in modo ragionevole l'antinomia sorta tra l'applicazione che della legge ha fatto il Politecnico di Milano e la Costituzione. La posizione assunta dalla Corte – invero fortemente criticata da autorevole dottrina (di «rinascita del nazionalismo» ha parlato S. CASSESE, *Primato dell'italiano?*, intervista su *Il Foglio*, 7 marzo 2017) – ha, a parere di chi scrive, il merito di aver protetto la natura *includente* che in un ordinamento democratico come quello italiano deve caratterizzare il sistema pubblico di formazione e istruzione, senza mai disincentivare il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione (cfr. Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale. Intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale*, reperibile su www.forumcostituzionale.it, 10 marzo 2017).

A questo proposito, nel percorso argomentativo proposto nella pronuncia in commento un ruolo determinante ha assunto un parametro non espressamente evocato dal giudice *a quo*. Se, infatti, nell'ordinanza di rimessione il principio di uguaglianza era declinato sotto il profilo dell'irragionevole parificazione di tutti i corsi universitari a prescindere dalle specificità degli stessi, nella sentenza il medesimo è preso in considerazione con riguardo alla parità di accesso all'istruzione universitaria che la Repubblica, ai sensi dell'art. 34, c. 3 Cost., ha il dovere di garantire, sino ai gradi più alti degli studi, ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi: tale garanzia sarebbe elusa là dove la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano costituisse un sostanziale presupposto per l'accesso ai corsi universitari. È il destinatario finale dell'istruzione universitaria – soggetto peraltro processualmente debole non avendo avuto voce dinanzi al giudice amministrativo ed a quello costituzionale – ad essere oggetto di una tutela forte.

E proprio tale ultima considerazione genera qualche perplessità sui risvolti pratici potenzialmente derivanti dalla precisazione che la Corte ha ritenuto di inserire in chiusura della pronuncia in merito alla necessaria distinzione tra interi corsi universitari (attivabili in lingua straniera soltanto ove già erogati in lingua italiana) e singoli insegnamenti (attivabili in sola lingua straniera secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza). Ebbene, sarebbe forse stato opportuno, proprio in ragione di quella parità di accesso con cui la Corte ha ritenuto di integrare il parametro costituzionale, tracciare anche tra i singoli insegnamenti una distinzione di fondo: quella tra insegnamenti fondamentali ed insegnamenti opzionali. In definitiva, con la sola eccezione dei corsi di laurea in lingue e letterature straniere, alla necessaria offerta formativa (intanto) in italiano degli insegnamenti fondamentali per corso di laurea, i condivisibili canoni di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza avrebbero potuto sì orientare le università nel perseguimento dell'internazionalizzazione, ma soltanto con riguardo agli insegnamenti opzionali.

4. Venendo, invece, ai profili processuali della decisione in commento, viene in particolare rilievo il rigetto da parte della Corte dell'eccezione d'inammissibilità sollevata al contempo sia dall'avvocatura dello Stato che dalle parti private resistenti nel giudizio *a quo*: il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme della disposizione indubbiata da parte del Consiglio di Stato.

A questo proposito, in via preliminare pare opportuno rilevare due aspetti.

Il primo riguarda la circostanza per cui il giudice di prime cure con una sentenza significativamente articolata avesse annullato i provvedimenti impugnati proprio accogliendo una soluzione interpretativa idonea ad adeguare la legge alla Costituzione. Il T.a.r., infatti, muovendo dal presupposto per cui l'art. 2, c. 2, lett. l) pone un mero «criterio direttivo, che deve orientare l'autonomia universitaria al fine di rafforzare il processo di internazionalizzazione», era giunto ad escludere che il rapporto tra tale disposizione e l'art. 271 r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 – secondo cui “[l]a lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari” – fosse «strutturabile in termini di incompatibilità, con conseguente abrogazione implicita della disposizione più remota», avendo le due norme «ambiti di operatività differenti». Ed in questa misura, l'art. 271 sancisce il primato della lingua italiana per gli insegnamenti universitari, mentre l'art. 2, c. 2, lett. l), l. n. 240 del 2010 prevede soltanto la *possibilità* di introdurre corsi in lingua straniera per incrementare la vocazione internazionale degli istituti universitari, la quale – «anche» insieme ad altri strumenti ritenuti dalla medesima legge potenzialmente, ma non tassativamente idonei al raggiungimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione – deve essere poi concretamente conciliata ed adattata con il primato della lingua italiana, cosicché le illegittimità accertate venivano ricondotte ai soli atti amministrativi impugnati per violazione diretta di numerose disposizioni costituzionali.

Il secondo concerne lo spazio che il Consiglio di Stato ha dedicato nell'ordinanza di rimessione all'impossibilità di comporre il dubbio di costituzionalità riscontrato attraverso l'utilizzo dei propri poteri interpretativi. Ebbene, il Collegio rimettente si limita a rilevare che la disposizione indubbiata «*legittima* [corsi aggiunti] l'applicazione che ne è stata data dal Politecnico, giacché l'attivazione di corso in lingua inglese, nella lettera della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni», in ciò superando il già vigente art. 31 dell'allegato n. 2 al d.m. 23 dicembre 2010, n. 50, il quale, in deroga al divieto per le università di istituire nuovi corsi di studio posto dal precedente art. 30, consentiva, al fine di favorire l'internazionalizzazione delle attività didattiche, la possibilità di attivare corsi che ne prevedano l'erogazione “interamente in lingua straniera” nelle sedi nelle quali fosse già presente un omologo corso. Ciò, peraltro, non parrebbe trovare ostacolo nelle considerazioni espresse nella sentenza di primo grado, nella misura in cui, da un lato, le

previsioni contenute nel r.d. del 1933 sarebbero con ogni evidenza incompatibili con 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. Ne deriva, secondo il Consiglio di Stato che l'art. 2, c. 2, lett. l) l. n. 240 del 2010 «nella parte in cui *consente* [corsi aggiunti] l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi in lingua straniera» non appare manifestamente congruente con gli artt. 3, 6 e 33 Cost. In definitiva, la circostanza per cui la legge *legittimi* o *consenta* una certa interpretazione della legge è requisito necessario e sufficiente (assieme alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza) per sollevare questione di legittimità costituzionale.

5. Il rigetto dell'eccezione d'inammissibilità è motivato dalla Corte attraverso il ricorso a due argomentazioni.

La prima, benché non isolata nel percorso motivazionale, attiene alla circostanza per cui l'eccezione, pur formalmente sollevata sia dall'avvocatura dello Stato che dalle parti private appellate, sia in certo senso "rinunciata" da queste ultime in ragione dell'esigenza indifferibile che il giudice costituzionale dia esso stesso alla disposizione di legge un'interpretazione non in contrasto con la Costituzione. E tale esigenza pare in tutto condivisa dalla Corte posto che questa osserva che «[t]uttavia, sono proprio i resistenti docenti universitari a precisare nella memoria difensiva la necessità di un intervento nel merito della Corte costituzionale» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*, primo cpv.) «al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*, ultimo cpv.).

La seconda è da ricondurre all'adeguatezza della motivazione resa dal giudice rimettente in ordine alla "non implausibilità" dell'applicazione della disposizione legislativa fatta dal Politecnico di Milano: «[s]arebbe, 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». In ultima analisi, se l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile è ben motivato, la circostanza per cui esiste un'opzione interpretativa alternativa che il giudice *a quo* ritiene di non accogliere non rileva ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, posto che «la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità».

6. Con riguardo a tale specifico profilo pare possibile avanzare qualche perplessità rispetto alla posizione assunta dalla Consulta.

Partendo dalla seconda argomentazione esposta nel paragrafo che precede, è il caso di rilevare che il Consiglio di Stato nell'ordinanza di remissione si soffermi sì a rendere un'adeguata motivazione, ma del fatto che la disposizione indubbiata *legittimi/consenta* l'applicazione fattane dal Politecnico di Milano. In nessun passaggio dell'ordinanza di rinvio il giudice *a quo* esplicita l'impossibilità di interpretare la disposizione conformemente alla Costituzione, limitandosi piuttosto – e del resto non poteva essere altrimenti – ad esporre le ragioni per cui ritiene di non accogliere l'interpretazione proposta dal T.a.r. Lombardia. In altri termini, il giudice rimettente in certo senso "anticipa" un giudizio di legittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati in primo grado in quanto conformi alla legge cui danno esecuzione e manifesta le ragioni ritenute ostative all'accoglimento dell'interpretazione che in primo grado ha condotto all'annullamento degli atti dell'ateneo milanese. E del resto è la Corte stessa ad affermare che «il giudice *a quo* ha ritenuto, con adeguata motivazione, che la formulazione legislativa rendesse non implausibile l'applicazione datane dal Politecnico di Milano». Per di più, la Corte pare quasi fornire un *surplus* motivazionale all'ordinanza di rinvio sottolineando come la presenza nell'enunciato

indubbio della congiunzione “anche” – non si capisce francamente in quale modo – avrebbe impedito al giudice rimettente di pervenire ad una soluzione ermeneutica conforme a Costituzione.

Tale posizione assunta dalla Corte genera un certo senso di smarrimento circa i contenuti ed i confini dell’obbligo del giudice di dare «*necessaria dimostrazione di aver ricercato e privilegiato le possibili ipotesi interpretative che consentano di adeguare la disposizione di legge alla Costituzione*» (E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 107), tanto più che della disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità «è *ben* [corsivi aggiunti] possibile dare una lettura costituzionalmente orientata». E tuttavia, forse, la chiave di lettura sta proprio nella prima argomentazione a sostegno del rigetto dell’eccezione di inammissibilità: la necessità di un intervento interpretativo, per quanto “depotenziato” dell’efficacia del tipo di pronuncia resa, su quale sia la lingua ufficiale (anche) delle università italiane.