

Tre questioni costituzionali in tema di ufficialità della lingua italiana e di insegnamento universitario*

di **Andrea Cardone** - *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Firenze*

Sul piano del diritto costituzionale, il tema che ci occupa pone tre fondamentali questioni problematiche.

La prima di queste impone di chiarire se il principio di ufficialità della lingua italiana, del cui carattere legislativo non è dato dubitare, abbia (o meno) rango costituzionale e, in caso positivo, quale sia la sua portata precettiva, dal momento che l'enucleazione del principio è cosa ben diversa rispetto alla determinazione della sua capacità conformativa nei confronti della realtà giuridica.

È possibile affermare con sufficiente bontà di argomentazione giuridica che il principio di ufficialità della lingua italiana ha rango costituzionale, sebbene ciò non significhi necessariamente (sostenere) che si tratti di una precisa opzione effettuata dalla Costituzione repubblicana.

Per prima cosa è da dire che, seppure l'art. 6 Cost. non tutela *expressis verbis* il principio di ufficialità della lingua italiana, esso offre nondimeno un argomento, invero di non grande pregio giuridico, seppur utilizzato e sviluppato anche dalla giurisprudenza costituzionale, per affermare che l'ufficialità della lingua italiana è da esso implicitamente – e non indirettamente – tutelata. E ciò per la ragione che, se lingue diverse da quella italiana godono di una tutela costituzionale, non si può non riconoscere una garanzia almeno equivalente alla lingua ufficiale.

* Intervento al seminario sul tema “L’italiano, l’insegnamento e la Costituzione”, svoltosi presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell’Università degli studi di Roma “La Sapienza” il 27 aprile 2015.

In secondo luogo, vi è un argomento che muove dalla considerazione secondo cui, nell'ordinamento costituzionale, oltre alla c.d. "Costituzione formale", vi sono ulteriori fonti di rango costituzionale: si tratta, ad esempio, del d.P.R. n. 670 del 1972, recante l'approvazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige, il quale, all'art. 99, qualifica espressamente la lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica.

A ciò possono aggiungersi altri argomenti di carattere non testuale, che certamente debbono essere considerati con una certa gradualità rispetto agli altri.

Innanzitutto, la lingua italiana è la lingua della Costituzione repubblicana, nel senso che il testo costituzionale è scritto in questa sola lingua e non (anche) in altre. Ciò vale, in qualche misura, a conferire ad essa il crisma dell'ufficialità, poiché è la lingua con cui i Costituenti hanno inteso adottare la Costituzione italiana.

Ancora, la lingua italiana è la lingua ufficiale dei lavori parlamentari; dal che è derivata una prassi di censura nei confronti di interventi di deputati e senatori tenuti non solo nei molteplici dialetti, bensì anche in lingue diverse da quella italiana.

Sulla base delle coordinate fin qui considerate, si può considerare vigente nell'ordinamento costituzionale un principio di ufficialità della lingua italiana.

Di talché, la vera questione problematica viene ad essere quella relativa al contenuto e alla portata di questo principio in relazione al tema che ci occupa e, cioè, l'uso della lingua italiana nell'ambito dell'insegnamento universitario.

Rispetto a questo argomento di riflessione, soccorre, in una certa misura, la giurisprudenza costituzionale e, in particolar modo, due sentenze della Corte costituzionale. La prima, più risalente (n. 28 del 1982), resa dalla Corte in materia processual-penalistica, è stata pronunciata a conclusione di un giudizio (sollevato) in via incidentale, riguardante l'articolo 137 del codice di procedura penale, il quale espressamente qualificava la lingua italiana come lingua ufficiale del processo penale. Il giudice rimettente (di provenienza triestina) ebbe, infatti, a dubitare della legittimità costituzionale della suddetta disposizione nella parte in cui non consentiva a un imputato sloveno di avvalersi della propria lingua minoritaria, che pure gode di una specifica tutela costituzionale in ragione dell'articolo 6 Cost.

In tale circostanza, il Giudice costituzionale ha affermato che, per effetto della tutela implicita – e non indiretta – di cui all'art. 6 Cost., deve considerarsi vigente, nell'ordinamento, un principio di ufficialità della lingua italiana, tale che possono anche venir utilizzate, nell'esercizio di pubblici

poteri, lingue diverse, ma soltanto quando ciò sia ammesso dal legislatore nel perseguimento di specifiche finalità dallo stesso previste. In altri termini, la Consulta non esclude l'uso di altre lingue nel rito processuale penale, poiché ciò andrebbe a detrimento del diritto di difesa dell'imputato appartenente ad una minoranza linguistica storica, ma si tratta di una possibilità che spetta al legislatore prevedere, in attuazione dell'art. 6 Cost.

Vi è, poi, un'altra sentenza, la n. 159 del 2009, che rappresenta un precedente più specifico e utile per capire quale sia la portata precettiva del principio oggetto di riflessione.

In un giudizio in via principale, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che aveva disposto l'insegnamento della lingua friulana nella scuola pubblica con un meccanismo di opzione negativa per i genitori, i quali dovevano eventualmente manifestare la volontà che i figli non si avvalessero dell'insegnamento della lingua friulana, che, altrimenti, avrebbe fatto parte delle normali attività curricolari. Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che la tutela costituzionale offerta alle minoranze linguistiche ai sensi dell'art. 6 Cost. può comprendersi alla luce dell'attuazione che ne è stata data da parte dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, di tutela delle minoranze linguistiche storiche (ossia quelle stabilmente residenti nel territorio della Repubblica). In questo senso, le minoranze linguistiche storiche possono essere sì tutelate, ma non attraverso misure legislative che pongano le lingue diverse da quella italiana in una posizione di alternatività o che, nell'ambito dell'insegnamento pubblico, collochino la lingua italiana in una posizione marginale.

Ora, dal principio dell'ufficialità della lingua italiana, così come configurato sulla base della giurisprudenza costituzionale, si possono trarre ulteriori considerazioni che riguardano altri principi costituzionali parimenti coinvolti, relativi tanto alla libertà di insegnamento (art. 33 Cost.) quanto al diritto all'istruzione universitaria (art. 34 Cost.). Il problema della libertà di insegnamento, se non altro per ragioni di interesse a ricorrere, è stato centrale nella vicenda che ha interessato l'Università Politecnica di Milano: i docenti ricorrenti di quell'Ateneo, infatti, si lamentavano, tra le altre cose, delle circostanze che una delibera del Senato accademico che obbligava all'uso della lingua inglese nell'insegnamento li avrebbe costretti a tenere i propri corsi in una lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica. A ciò il Politecnico di Milano, in ciò sostenuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha replicato sulla base di due argomentazioni. Da un lato, ha condivisibilmente rilevato che il docente universitario non può vantare nessun "diritto" al corso, non essendo stabilito da alcun tipo di atto che il docente universitario "disponga" del proprio corso,

né che tale corso non possa venir soppresso od essere conformato in relazione alla lingua di insegnamento. Dall'altro, l'istituto ha affermato, in termini meno convincenti, che i docenti ricorrenti avrebbero potuto mantenere l'insegnamento in lingua italiana liberamente trasmigrando nei corsi di laurea (triennale) non coinvolti dall'internazionalizzazione.

Al netto della bontà di tali argomentazioni, dall'angolo visuale del diritto costituzionale occorre distinguere tra forme di utilizzo di una lingua diversa (da quella italiana) che pongono, per il docente universitario, ostacoli all'accesso o alla prosecuzione della propria attività e forme di utilizzo di una lingua diversa contemplate da previsioni che integrano una disciplina certamente limitativa, ma che riguarda le modalità di esercizio dell'attività didattica. Questa distinzione, che alla prova dei fatti non è semplice da rintracciare, appare decisiva; e ciò per la ragione che, se l'uso di una lingua diversa da quella italiana viene configurato come (o viene a costituire) un ostacolo all'accesso, è giocoforza concludere che si tratti di una disciplina che non può reggere alla prova della Costituzione repubblicana. Il motivo appare evidente, posto che, come recita l'art. 33, comma 1, Cost., "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento"; ed è libero l'insegnamento da parte di un docente che viene qualificato idoneo o abilitato a svolgere quell'attività professionale sulla base di norme dell'ordinamento giuridico che non gli richiedono, ai fini dell'ottenimento del presupposto legittimante, la conoscenza di una, due o più (potenzialmente infinite) lingue diverse da quella italiana. Dunque, se l'uso di una lingua diversa da quella italiana diventa un ostacolo all'accesso o alla continuazione dell'attività del docente universitario, qualsiasi bilanciamento proposto rischia di essere illegittimamente afflittivo nei confronti della libertà di insegnamento. Se, invece, l'uso di una lingua diversa da quella italiana si configura come un limite alle modalità di esercizio di quella medesima attività, il bilanciamento può forse risultare più ragionevole e, quindi, più tollerabile dal punto di vista della Costituzione.

La stessa distinzione tra ostacolo all'accesso e limite alle modalità di esercizio vale anche per il diritto all'istruzione universitaria, perché, anche per questo, lo studente vanta nei confronti dell'ordinamento giuridico uno specifico titolo di accesso all'università, ossia il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore. Una volta acquisito quel titolo, che è l'unico che l'ordinamento richiede per poter accedere all'istruzione universitaria, qualsiasi disciplina che gravasse quel diritto di ostacoli limitativi o irremovibili a carico dello studente sarebbe difficilmente compatibile con l'art. 34 Cost.

Diversamente potrebbe concludersi se, ancora una volta, la previsione dell'uso di una lingua diversa da quella italiana fosse configurata non come una barriera, ma come una modalità di esercizio del diritto, per quanto, certo, inevitabilmente più onerosa dell'altra.

Vi è, poi, un ultimo principio costituzionale che viene in considerazione e che consente di tirare le fila di tutto il discorso, ossia il principio di ragionevolezza, declinato in una duplice prospettiva.

Innanzitutto, è possibile immaginare di erogare un insegnamento universitario in una lingua diversa dalla quella italiana, ma occorre capire se e perché limitare questa eventualità ad una sola lingua e se e perché limitarla alla lingua inglese (come ha fatto il Politecnico di Milano) o a un'altra lingua, secondo il principio pluralista. Per rispondere a questo interrogativo bisogna tener presente che la lingua dell'insegnamento non è solamente un mezzo di comunicazione, ma è anche lo strumento di trasmissione di specifici contenuti culturali. Nessuno forse meglio del giurista sa che, per uno studioso con una lingua appartenente ad una tradizione giuridica, alcuni concetti hanno un significato molto diverso da quello che assumono per il giurista con un'altra lingua in quanto appartenente ad un diverso contesto giuridico. E questo perché utilizziamo espressioni che veicolano determinate opzioni culturali, senza per questo dover necessariamente accedere alla spigolosità dei valori, a cui allude, invece, il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (sez. III, sent. n. 1348 del 2013).

Il principio di ragionevolezza viene in considerazione anche in una sua altra declinazione, quella della proporzionalità. Se, da un lato, tale principio impone di chiedersi se lingue diverse da quella italiana possano avere cittadinanza nell'insegnamento universitario, allo stesso modo occorre chiedersi se l'uso di una lingua diversa da quella italiana nell'insegnamento universitario possa avere senso, dal punto di vista della Costituzione repubblicana, in relazione a tutti gli insegnamenti dei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca, secondo la scelta effettuata, per l'appunto, dal Politecnico di Milano. Anche qui può essere espressa qualche riserva, e lo stesso Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia afferma, con un'espressione felice, che la questione deve essere valutata con riferimento a particolari e specifici insegnamenti, invitando, dunque, allo svolgimento di uno scrutinio di proporzionalità, aderente alle esigenze regolative del caso concreto. In definitiva, occorre capire per quali insegnamenti abbia senso il ricorso ad una lingua diversa da quella italiana e per quali insegnamenti, invece, l'uso di un'altra lingua rischi di compromettere la finalità dell'istruzione.

Sempre dal punto di vista del diritto costituzionale, un secondo punto rilevante riguarda la sorte del r.d. n. 1592 del 1933, il cui art. 271, con una formulazione un po' *d'antan*, stabilisce che "la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari".

A tal proposito, v'è da chiedersi, sul piano delle fonti del diritto, se l'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240 del 2010, nella parte in cui prevede che gli Statuti degli Atenei debbano essere modificati per favorire l'internazionalizzazione anche attraverso lo svolgimento "di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera" abbia determinato un'abrogazione tacita per incompatibilità del r.d. summenzionato. Secondo i ricorrenti in primo grado, in ciò confortati dalla pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, tale abrogazione non si sarebbe verificata. Nessuna incompatibilità viene rilevata sul punto, perché la norma successiva è meramente facoltizzante e non impone per la lingua diversa da quella italiana alcun regime di esclusività.

Il Consiglio di Stato, per contro, nell'ordinanza di rimessione della questione alla Corte costituzionale (sez. VI, ord. n. 242 del 2015), ha ritenuto che vi sia una vera e propria incompatibilità tra le due norme, in quanto l'art. 31, comma 2, del decreto n. 50 del 2010 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in deroga al divieto generale di istituire nuovi corsi, di cui al precedente articolo 30, prevede la possibilità di istituire nuovi corsi se questi sono tenuti interamente in una lingua straniera. Secondo il Consiglio di Stato, quindi, siccome tale decreto ministeriale, attuativo della legge n. 240 del 2010, consente l'istituzione di nuovi corsi – possibilità generalmente esclusa – se interamente in lingua straniera, allora anche la suddetta legge consente, salva la sua incostituzionalità, di attivare corsi esclusivamente in una lingua straniera.

Questa operazione ermeneutica appare alquanto ardita; e ciò per due motivi. In primo luogo, è vero che è sempre possibile interpretare la fonte superiore alla luce delle prescrizioni della fonte subordinata, ma è anche vero che quest'ultima trova un fondamento di validità e un parametro di legittimità nella prima. Quindi, la fonte subordinata può concorrere alla determinazione della portata precettiva della fonte superiore soltanto nel rispetto della lettera di questa e senza andare al di là del confine da essa segnato. Nel caso di specie, se si guarda alla lettera della disposizione, ci si avvede che l'art. 31, comma 2, del decreto ministeriale summenzionato consente di istituire nuovi corsi quando questi sono in una lingua diversa da quella italiana, ma solamente laddove sia già presente un corso omologo in lingua italiana. Pertanto, appare difficile ricavare da esso

l'interpretazione che la legge n. 240 del 2010 avrebbe inteso autorizzare, nell'insegnamento universitario, anche l'uso esclusivo di una lingua diversa da quella italiana.

Per venire, infine, al terzo profilo rilevante sul piano del diritto costituzionale, occorre valutare la praticabilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'impugnato art. 2, comma 2, lettera *l*), della legge n. 240 del 2010. Si tratta di una valutazione che ha grandi riflessi sull'esito del giudizio costituzionale, perché, com'è noto, a partire dalla sentenza n. 356 del 1996, la Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità di una questione sollevata in via incidentale, richiede che il giudice *a quo* abbia previamente esperito un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione. Di talché, ove il giudice comune abbia eluso tale obbligo, la questione di costituzionalità è inammissibile. È, dunque, importante provare a capire se sia possibile interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione, innanzitutto rispetto al principio di ufficialità della lingua italiana (una volta convenuto che si tratti di un principio di rango costituzionale), poiché da ciò discenderebbe il divieto di porre la lingua italiana in una posizione marginale nell'insegnamento pubblico. Se questo è il parametro, un'interpretazione conforme alla Costituzione appare sicuramente possibile, in ossequio al principio di proporzionalità, distinguendo tra i singoli insegnamenti impartiti. In altre parole, la disposizione può essere interpretata nel senso di autorizzare gli Atenei a prevedere corsi in una lingua diversa da quella italiana laddove l'uso di una diversa lingua sia funzionale a veicolare specifici contenuti culturali dell'insegnamento che si intende impartire.

In tal modo resta, tuttavia, irrisolto il vero nodo problematico sollevato dalla vicenda del Politecnico di Milano, ossia quello dell'esclusività dell'insegnamento in una lingua diversa da quella italiana, poiché l'interpretazione conforme a Costituzione può risolvere il solo problema derivante dalle previsioni di una lingua che si somma a quella italiana, non che si sostituisce ad essa. Ma, se si ragiona di un uso esclusivo, vengono in considerazione, come già detto, non solo il principio di ufficialità della lingua italiana, ma anche quello della libertà di insegnamento del docente universitario ed il diritto all'istruzione universitaria dello studente; e qui torna utile provare a distinguere i casi in cui l'uso esclusivo di una lingua diversa (dalla lingua italiana) si configura come un ostacolo all'accesso o alla continuazione dell'attività sia del docente che del discente ed i casi in cui, invece, essa si configura piuttosto come un limite relativo alle modalità di esercizio di quella libertà e di quel diritto. Si potrebbe pensare, ad esempio, ad una disciplina che preveda l'uso esclusivo della lingua inglese in relazione a determinati e specifici corsi, per i quali vi sia

un'esigenza oggettiva che ne giustifichi l'utilizzo al fine di veicolare determinati contenuti, con un regime transitorio che duri più anni e preveda l'onere procedimentale per l'Ateneo di fornire corsi gratuiti di apprendimento di tale lingua sia per i docenti che per gli studenti. Certo, un'articolazione di questo tipo sfugge al potere interpretativo di cui dispone il giudice; tuttavia, proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale conosce tipologie di sentenze che si spingono in questa direzione, come nel caso delle cosiddette "sentenze additive di meccanismo", le quali subordinano la costituzionalità della legge oggetto delle censure del giudice rimettente al rispetto di oneri procedurali da essa stessa previsti. Potrebbe, forse, essere questa una momentanea soluzione al problema, in attesa di una, non più eludibile, riflessione definitiva sul tema.