

LUCIANA DE GRAZIA\*

Osservazioni a margine della sentenza del Tar Lombardia sull'uso della lingua inglese nell'insegnamento universitario. Profili comparativi

Sommario: 1. Le motivazioni della sentenza - 2. Il comunicato di Bucarest, 2012 e la strategia sulla mobilità per un migliore apprendimento - 3. L'internazionalizzazione dell'istruzione superiore - 4. Identità, lingua, cultura - 5. L'uso della lingua straniera nell'insegnamento universitario francese: la legge n.2013-660 del 22.7.2013 - 6. Conclusioni -

1. *Le motivazioni della sentenza*

Con la [sentenza del 23.5.2013](#) il Tar Lombardia ha annullato la delibera adottata dal Senato accademico del Politecnico di Milano riguardante l'approvazione delle linee strategiche di Ateneo per il biennio 2012-2014, nella parte riguardante la mozione sull'adozione della lingua inglese per i corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca a partire dall'anno 2014.

I giudici, dopo essersi soffermati sulle eccezioni preliminari sollevate dall'avvocatura distrettuale[1], hanno trattato congiuntamente i motivi proposti dai ricorrenti in ordine al contrasto dell'obbligatorietà dell'insegnamento in lingua inglese con il principio di rilevanza costituzionale dell'ufficialità della lingua italiana, con l'art.271 del r.d. del 31.8.1933 n.159, nella parte in cui prevede che "la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari" e con l'art. 2, comma 2, lett. l) della legge 2010 n. 240 nella parte in cui prevede il rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei, ma senza consentire che sia reso obbligatorio l'uso di un'unica lingua straniera per i corsi di laurea magistrale. Inoltre i giudici si sono soffermati sulla violazione del principio di proporzionalità poiché l'obbligo dell'uso della lingua inglese non sarebbe realmente funzionale all'internazionalizzazione dell'ateneo e comunque limiterebbe la libertà di insegnamento dei docenti, oltre che il diritto allo studio.

In via principale, pertanto, i giudici si sono soffermati sul ruolo che l'ordinamento riconosce alla lingua italiana, con particolare riferimento all'uso nell'insegnamento, richiamando l'art. 6 della Costituzione che prevede la tutela delle minoranze linguistiche. Il carattere ufficiale della lingua italiana è dedotto implicitamente dall'esigenza costituzionale di tutelare le minoranze linguistiche, rinviando, poi, ad altre disposizioni normative che riconoscono la lingua italiana come lingua ufficiale dello Stato[2]. I giudici hanno evidenziato il ruolo centrale che l'ordinamento riconosce alla lingua italiana come "espressione del patrimonio linguistico e culturale dello Stato"[3], da cui discende il primato in ogni settore della vita dello Stato.

In particolare, con riferimento all'insegnamento, sono richiamati gli artt. 4 e 5 della legge n. 482 del 1999 che prevedono per le scuole materne, elementari e medie inferiori accanto all'uso della lingua italiana l'uso della lingua delle minoranze e l'art. 6 che con riferimento all'università attribuisce la facoltà agli atenei di introdurre corsi di lingua e cultura delle lingue minoritarie. Si è osservato che ogni qual volta sono introdotte norme volte alla tutela delle minoranze linguistiche è sempre preservato il primato della lingua italiana. Da qui la necessità che tale primato sia garantito non solo rispetto alle lingue minoritarie tutelate, ma anche rispetto alle lingue straniere.

Riconosciuto il primato della lingua italiana i giudici amministrativi si sono soffermati sul rapporto tra le norme che prescrivono l'internazionalizzazione degli atenei consentendo alle università, nell'ambito della loro autonomia, di introdurre corsi di studio e forme di selezione in lingua straniera (art. 2 lett. l) legge 2010 n. 240) e quelle che disciplinano l'uso della lingua italiana nell'insegnamento e negli esami universitari (art. 271 del r.d. 1931 n. 1592), escludendone il contrasto[4].

L'internazionalizzazione delle università, che comprende anche la possibilità di attivare corsi in lingue straniere, deve avvenire nel rispetto del primato della lingua italiana in modo che possa conservare un ruolo non subordinato ad altre lingue[5]. Di conseguenza la scelta effettuata dal Politecnico di istituire a partire dal 2014 corsi esclusivamente in lingua inglese marginalizzerebbe la lingua italiana e sarebbe in contrasto con il quadro normativo descritto, eccedendo i mezzi predisposti per l'internazionalizzazione degli atenei universitari, che non si estendono "sino alla possibilità di sopprimere per interi corsi di laurea l'uso della lingua italiana" [6]. Inoltre la previsione dell'obbligo dell'uso della lingua inglese per i corsi universitari contrasterebbe con la libertà di insegnamento e con il diritto allo studio, garantiti dall'art. 33 Cost. Il docente che insegna in una istituzione pubblica deve potere scegliere di usare per l'insegnamento la lingua italiana così come lo studente deve potersene avvalere per l'apprendimento[7].

I giudici si sono anche soffermati sulla scelta dell'uso della sola lingua inglese, criticando l'apertura limitata alla sola cultura anglofona e l'irragionevolezza di tale criterio selettivo, non coerente con le finalità dell'internazionalizzazione. L'obbligo di insegnare nella sola lingua inglese materie strettamente legate alla lingua e alla cultura italiana, come il diritto urbanistico, il diritto amministrativo e il diritto dell'ambiente non valorizzerebbe la specificità dei singoli insegnamenti, a scapito della lingua italiana[8].

Infine, la scelta dell'uso della lingua inglese contrasterebbe con il principio di proporzionalità poiché l'obiettivo perseguito dall'ateneo di favorire l'internazionalizzazione non necessiterebbe di una scelta così radicale come quella di prevedere l'uso esclusivo della lingua inglese per tutti gli insegnamenti. Questa scelta determinerebbe un'apertura selettiva, limitata ad una sola lingua, mentre l'esigenza di internazionalizzazione deve comportare un'apertura verso il pluralismo culturale, implicando anche la diffusione delle conoscenze e dei valori che "sono apportati dalla cultura italiana e che in italiano si manifestano"[9]. L'obbligo dell'uso della lingua inglese determinerebbe, pertanto, un sacrificio degli interessi dei docenti e degli studenti che eccederebbe gli obiettivi della internazionalizzazione, privando gli studenti stranieri della possibilità di sperimentare la didattica italiana. Sulla base di quanto esposto i giudici hanno accolto il ricorso e hanno disposto l'annullamento della delibera accademica nella parte riguardante l'adozione della lingua inglese per i corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca.

## *2. Il comunicato di Bucarest, 2012 e la strategia sulla mobilità per un migliore apprendimento*

L'attenzione posta dalla delibera del Politecnico alle esigenze di internazionalizzazione dell'offerta formativa rientra in un dibattito molto attuale riguardante l'uropeizzazione dell'istruzione superiore. Come è noto, in seguito alla Dichiarazione di Bologna[10] del 1999 diversi Stati europei si sono impegnati a coordinare le proprie politiche al fine di conseguire degli obiettivi relativi ai percorsi formativi dell'alta istruzione.

Da questa Dichiarazione ha preso infatti avvio il cosiddetto Processo di Bologna volto a costruire uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore fondato sulla libertà accademica, l'autonomia istituzionale e la partecipazione di docenti e studenti al governo dell'istruzione superiore, in cui garantire qualità accademica e sviluppo economico, incoraggiando la mobilità di docenti e studenti al fine di favorire l'occupabilità e l'apprendimento permanente dei laureati, attraverso l'apertura all'esterno e la collaborazione con l'istruzione superiore di altre parti del mondo[11].

Le decisioni riguardanti la gestione del processo sono assunte dai Ministri dell'istruzione superiore dei singoli paesi durante le conferenze ministeriali che si svolgono periodicamente ogni due anni, l'ultima delle quali si è tenuta a Bucarest (26-27.4.2012)[12]. In occasione di questa conferenza si sono stabiliti i seguenti obiettivi: fornire un'istruzione superiore di qualità a tutti, accrescere l'occupabilità dei laureati e rafforzare la mobilità quale strumento per migliorare l'apprendimento[13].

Nel ribadire l'importanza del raggiungimento dell'obiettivo della mobilità si è anche approvato un documento sulla strategia per la mobilità per lo Spazio europeo dell'Istruzione superiore, in cui si è ribadito che la mobilità persegue obiettivi educativi "come il rafforzamento delle competenze, della conoscenza e delle abilità dei soggetti coinvolti" e come sia uno strumento che contribuisce a determinare l'internazionalizzazione delle istituzioni di istruzione superiore "a migliorarle attraverso il confronto reciproco, a promuovere l'occupabilità e la crescita personale degli individui e a rafforzare

l'identità culturale dell'Europa". Si è evidenziato che "la mobilità è essenziale per assicurare un'istruzione superiore di elevata qualità ed è anche un pilastro importante per lo scambio e la collaborazione con le altre parti del mondo".

Al fine di attuare tali obiettivi i Ministri hanno convenuto che tutti i paesi devono elaborare e realizzare le proprie politiche di internazionalizzazione e mobilità, impegnandosi a definire delle misure volte a migliorare il riconoscimento dei periodi di studio e di formazione all'estero, la conoscenza delle lingue straniere e il sostegno finanziario[14]. Si sono specificate, inoltre, le misure per eliminare gli ostacoli ancora esistenti alla mobilità, tra cui il sostegno per l'insegnamento delle lingue straniere a tutti i livelli a partire dall'istruzione primaria, insistendo fortemente sul miglioramento delle capacità linguistiche dei docenti.

Per favorire la mobilità si sono quindi sollecitati i paesi a trasferire le flessibilità del quadro di Bologna alle istituzioni di istruzione superiore e a limitare al minimo la regolamentazione dei corsi di studio da parte dello Stato, per lasciare a tali istituzioni un margine di manovra quanto più ampio possibile nel quadro creato con lo Spazio europeo dell'istruzione superiore in modo che si possa intensificare più facilmente la cooperazione interuniversitaria, anche attraverso l'istituzione di corsi di studio congiunti, precisando che le norme nazionali non dovrebbero rappresentare un ostacolo per la mobilità individuale e la cooperazione universitaria. L'invito è, quindi, nei confronti delle istituzioni di istruzione superiore, affinché possano adottare una strategia per l'internazionalizzazione e per la promozione della mobilità in base al proprio profilo istituzionale, coinvolgendo i soggetti interessati nel processo[15].

### *3. L'internazionalizzazione dell'istruzione superiore*

La scelta di svolgere gli insegnamenti universitari esclusivamente in lingua inglese adottata dal Senato accademico del Politecnico di Milano sembrerebbe pertanto rispondere in maniera adeguata all'obiettivo dell'internazionalizzazione, in quanto strumento idoneo per favorire la mobilità degli studenti, realizzando un'offerta formativa rivolta non solo agli studenti italiani, ma capace di attrarre anche gli studenti - e i docenti - del resto dell'Europa. Risponde, pertanto, all'invito rivolto dai Ministri alle istituzioni di formazione secondaria di attivarsi per realizzare una propria strategia di internazionalizzazione.

In realtà l'autonomia delle istituzioni universitarie deve strettamente seguire i parametri prefissati negli incontri intergovernativi, lasciando un margine di scelta solo all'interno del quadro degli obiettivi delineati nelle dichiarazioni. L'obiettivo di offrire un'istruzione "senza frontiere" risponde, infatti, ai parametri individuati nel processo di Bologna di creare una riforma dell'istruzione superiore basata su nuovi principi organizzativi determinati dalla collaborazione intergovernativa degli Stati, attraverso un necessario coinvolgimento degli attori protagonisti dell'istruzione quali le istituzioni universitarie[16]. Pertanto la scelta educativa viene europeizzata nel senso che non è più frutto di scelte prese in ambito nazionale, ma le idee e gli obiettivi sono determinati in un'arena politica transnazionale[17] all'interno della quale sembra emergere una forte tensione tra l'obiettivo dell'omogeneità dell'offerta formativa, supportata dall'importanza della comparabilità dei titoli di studio, dalla trasparenza e dall'assicurazione di univoci criteri di qualità da una parte e, dall'altra, dalla garanzia della libertà della didattica e dall'autonomia delle istituzioni universitarie. La difficoltà che sembra emergere da tale processo decisionale è determinato dal margine di operatività realmente attribuito alle istituzioni universitarie che, per mantenere un elevato standard di competitività, risultano di fatto obbligate ad adeguarsi agli obiettivi prefissati nelle dichiarazioni.

Non bisogna però dimenticare che nella dichiarazione di Bologna i Ministri si sono impegnati ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi "nel pieno rispetto delle diversità e delle culture, delle lingue, dei sistemi educativi nazionali e dell'autonomia delle Università". Anche nel Comunicato di Berlino si è sottolineato che si deve preservare la ricchezza culturale e la diversità linguistica dell'Europa.

L'obiettivo dovrebbe essere pertanto il raggiungimento dell'omogeneizzazione (europeizzazione) dei sistemi educativi garantendo nello stesso tempo il rispetto delle differenze e delle specificità culturali[18]. Solo in questo senso si darebbe, infatti, un'attuazione al concetto di europeizzazione dell'alta istruzione nel rispetto della clausola sulle identità costituzionali previsto nel Trattato di Lisbona[19].

### *4. Identità, lingua, cultura*

Come è noto la nostra Costituzione non riconosce formalmente l'ufficialità della lingua italiana[20],

anche se secondo l'orientamento della giurisprudenza costituzionale il principio dell'ufficialità della lingua italiana è implicitamente riconosciuto nel nostro ordinamento (sentenza n.28 del 1982[21]).

La scelta di svolgere i corsi universitari solo in lingua inglese determina sicuramente un'apertura nei confronti di studenti stranieri e facilita la mobilità degli studenti italiani, a scapito però della valorizzazione della lingua italiana come veicolo di cultura e di formazione.

La dottrina evidenzia il crescente aumento del prestigio linguistico delle varietà specialistiche e tecnico-scientifico della lingua italiana e sottolinea come il linguaggio specialistico contribuisca all'evoluzione della lingua corrente, grazie anche alla diffusione, agevolata dai media, di tali linguaggi specialistici[22]. Contrasta questa tendenza l'uso della lingua inglese come lingua franca della comunicazione scientifica. L'uso della sola lingua inglese nell'alta formazione avrebbe pertanto ripercussioni anche nell'evoluzione della lingua corrente.

E' oggetto di dibattito in diversi paesi la convenienza o meno dell'uso della lingua inglese nel sistema di istruzione universitario, valutandolo come un'opportunità o, diversamente, come una minaccia[23].

Spesso l'uso della lingua inglese è considerato una necessità derivante dalla diversa visibilità che una pubblicazione in tale lingua può ottenere e dalla diversa valutazione che questa può ricevere all'interno del contesto nazionale. Non è però da dare per scontato che il valore dell'insegnamento sia una diretta conseguenza della lingua in cui si esprime[24]. Il dilemma che si pone è delineare gli obiettivi primari delle istituzioni universitarie: da una parte offrire agli studenti una conoscenza che possa permettere di competere in un mondo lavorativo ormai globalizzato, da un'altra parte si richiede che le università perseguano lo scopo di proteggere e promuovere il linguaggio e la cultura del proprio territorio. Alla base vi è pertanto la necessità di far chiarezza su cosa si debba intendere con il concetto di università "internazionale"[25].

Nella scelta dell'uso della lingua inglese si pone anche il problema dell'adeguatezza della competenza linguistica degli insegnanti di tenere corsi in inglese, della capacità di comprensione degli studenti, oltre la preoccupazione che l'uso della lingua inglese possa fare diminuire la qualità dell'insegnamento tecnico[26].

Nei documenti siglati nel processo di Bologna si fa riferimento all'internazionalizzazione delle istituzioni di istruzione superiore come strumento per rafforzare anche l'identità culturale dell'Europa. Al riguardo, se la scelta di privilegiare una sola lingua nell'alta formazione può senz'altro facilitare la comunicazione a livello europeo, difficilmente, l'uso della sola lingua inglese può essere uno strumento valido nella creazione di un'identità europea. L'uropeizzazione deve cercare di valorizzare e promuovere non solo l'uso di una lingua, ma il pluralismo e, di conseguenza, le caratteristiche identitarie di ogni paese, che solo nella piena valorizzazione delle proprie culture potranno contribuire in modo significativo all'elaborazione di un'identità europea, determinabile non cancellando le caratteristiche nazionali, ma valorizzandole anche all'interno dell'Europa.

Peraltro bisogna considerare che se in materie tecnico scientifiche l'uso della lingua inglese è diffuso, ci sono altri ambiti di insegnamento dove la scelta obbligatoria dell'uso di una lingua straniera non sarebbe così opportuna. In ambito giuridico, ad esempio, la dottrina rileva come lingua e diritto siano strettamente collegati tra loro dalla natura eminentemente verbale del diritto stesso[27]. Si evidenzia come il linguaggio giuridico possiede - in misura anche maggiore rispetto ad altre lingue settoriali - "un suo carattere nazionale intimamente legato alla tradizione socioculturale dei paesi che lo hanno prodotto"[28], specificando che la lingua giuridica pare essere una delle lingue speciali più nazionali che esistono, tanto che l'omogeneizzazione internazionale della lingua giuridica, anche in nazioni simili dal punto di vista giuridico, è molto più scarsa che in gran parte delle altre lingue speciali[29]. Le materie giuridiche sarebbero pertanto uno degli ambiti in cui l'insegnamento nella lingua nazionale non sarebbe da considerare come un criterio contrastante con l'internazionalizzazione delle istituzioni secondarie, ma, al contrario, come strumento per valorizzare a livello europeo parte della cultura nazionale, al fine di creare un'identità europea che possa rappresentare le ricchezze specifiche di ogni paese.

##### *5. L'uso della lingua straniera nell'insegnamento universitario francese: la legge n. 2013-660 del 22.7.2013*

L'uso della lingua inglese negli insegnamenti universitari è oggi oggetto di discussione e valutazione in diversi paesi. Lo scorso marzo, in Francia, il Ministro dell'istruzione superiore e della ricerca ha presentato all'Assemblea nazionale un progetto di legge volto a modificare le eccezioni al principio dell'uso della lingua francese nell'insegnamento, negli esami e nei concorsi, ampliando le possibilità di insegnamento in lingua straniera. In particolare il progetto giustificava l'uso della lingua straniera per una parte degli insegnamenti effettuati all'interno di accordi con università straniere o internazionali o nel caso di programmi finanziati dall'Unione europea[30].

La novità del progetto è stata tanto più rilevante se si pensa che nel 1994 con la cosiddetta *loi Toubon*[31] si è reso obbligatorio l'uso della lingua francese, tra l'altro, nell'insegnamento, nelle pubblicazioni governative, nelle pubblicità, nei luoghi di lavoro, nei contratti e nelle contrattazioni commerciali. La legge perseguiva l'obiettivo di garantire l'arricchimento della lingua e la sua tutela in quanto lingua della Repubblica, in attuazione dell'art. 2 Cost. fr., attraverso la previsione del suo utilizzo obbligatorio nei casi disposti dalla legge. In particolare l'art. 11 disponeva, tra l'altro, che la lingua dell'insegnamento, oltre che degli esami e dei concorsi nelle istituzioni pubbliche e private, fosse il francese, salvo le eccezioni giustificate dalla necessità di insegnamento di lingue e culture regionali o straniere o qualora gli insegnanti fossero professori stranieri in visita o invitati. L'articolo 11 è stato successivamente abrogato con l'art.7 dell'ordinanza 2000-549 del 15.6.2000, ratificata dalla legge n. 2003-339 del 14.4. 2003.

Il Codice sull'educazione ha, quindi, previsto all'art. L121-3 che la padronanza della lingua francese e la conoscenza di altre lingue facessero parte degli obiettivi fondamentali dell'insegnamento, in questo modo ampliando il riferimento anche all'importanza della conoscenza di altre lingue oltre il francese. Si è comunque ribadito che la lingua francese fosse la lingua dell'insegnamento, degli esami e dei concorsi, così come delle tesi e delle memorie negli istituti di formazione pubblici e privati, stabilendo le medesime eccezioni all'uso della lingua francese che erano previste nell'art. 11 della *loi Toubon*. Il 22.7.2013 si è concluso l'*iter legis* inerente al progetto di legge relativo all'insegnamento superiore e alla ricerca, con l'approvazione della legge n.2013-660[32], che ha modificato l'art. L121-3 del Codice sull'educazione, nella parte in cui prevedeva le eccezioni all'uso della lingua francese nell'insegnamento, ampliandole e diversificandole nella sua versione finale rispetto a quanto era stato disposto nell'iniziale progetto di legge.

In particolare resta immutato il riferimento all'uso della lingua francese come lingua dell'insegnamento, degli esami e dei concorsi. Sono però state ampliate le eccezioni inerenti all'uso di lingue straniere nella formazione superiore, prevedendo oltre le due eccezioni già prima individuate inerenti alla necessità dell'insegnamento di lingue e culture regionali o straniere e il caso in cui gli insegnanti siano professori stranieri in visita o invitati, delle nuove eccezioni. Queste riguardano l'ipotesi di necessità pedagogiche, qualora gli insegnamenti siano tenuti nel quadro di un accordo con istituzioni straniere o internazionali o nel quadro di un programma europeo e lo sviluppo di corsi di studio e diplomi multilingue transnazionali. In tutti questi casi la formazione può essere proposta in lingua straniera soltanto parzialmente e alla condizione che sia fissata la proporzione di insegnamenti da tenere in francese. Si prescrive, infine, l'obbligo di informare il Ministro competente delle eccezioni accordate, della loro durata e delle ragioni di tali deroghe.

La legge modifica anche l'art. L123-7 del Codice sull'educazione, prescrivendo l'importanza del sostegno verso forme di cooperazione per favorire il progresso della ricerca, l'incontro delle culture e una migliore condivisione e diffusione del sapere. A tal fine l'impegno è rivolto in un duplice senso: da una parte si favoriscono periodi di studio e attività formative all'estero, la cooperazione con le altre istituzioni universitarie, garantendo in tal modo la mobilità degli studenti e del personale docente. Dall'altra si sottolinea l'accoglienza nei confronti degli studiosi stranieri e si ribadisce la promozione della lingua francese, sostenendo gli insegnamenti in tale lingua per gli stranieri.

Lo scopo della legge è di rendere le università francesi più competitive, adeguando la formazione universitaria alle mutate esigenze del mercato del lavoro, senza però mettere in discussione il primato dell'educazione in francese e la promozione della lingua nazionale. In questo modo ci si propone di offrire una preparazione che tenga conto della necessità della conoscenza del linguaggio specialistico in lingua straniera, senza per questo sminuire l'importanza della conoscenza in lingua francese, favorendo legami con istituzioni straniere o internazionali, soprattutto all'interno dell'Unione europea, che assicurino insegnamenti parzialmente o interamente in lingua francese[33].

Va, inoltre, sottolineato come non venga fatto alcun cenno ad una specifica lingua straniera, né venga privilegiata l'uso della sola lingua inglese, lasciando di fatto che siano le istituzioni universitarie a valutare in base agli accordi con le università straniere o internazionali la scelta più opportuna, imponendo però che un parte degli insegnamenti sia comunque da tenersi nella lingua nazionale.

## 6. Conclusioni

Nei documenti che tracciano l'evoluzione del Processo di Bologna è affermata l'importanza dell'autonomia delle università tra gli obiettivi che gli Stati devono conseguire. L'autonomia è strettamente collegata al soddisfacimento della richiesta di garantire mobilità, e quindi occupabilità, per rendere l'Europa competitiva[34]. La definizione degli obiettivi diventa, pertanto, il modo in cui si determina la politica educativa europea per la realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione

superiore: l'autonomia è condizionata al soddisfacimento dei parametri prefissati se si vuole mantenere la competitività.

Il raggiungimento di un'adeguata competitività non può però restare un privilegiato criterio di determinazione della politica sull'educazione. E' necessario un bilanciamento con altri fattori non meno importanti: la tutela e la promozione della propria cultura, insieme con la garanzia di un'uguale partecipazione all'istruzione universitaria di tutte le fasce socio-economiche, che devono aver potuto ricevere durante la formazione scolastica pubblica un livello di conoscenza della lingua straniera tale da poter proseguire anche nella formazione secondaria[35].

Il problema è definire quale debba essere il regime linguistico dell'Unione europea. Dato lo stretto legame esistente tra lingua, cultura e formazione secondaria, la valorizzazione dell'insegnamento esclusivamente in lingua inglese premierebbe una politica linguistica monolingue. La scelta di fondo è, quindi, se si vuole realizzare una società di tal tipo o se si vuole promuovere una società multilinguistica nel pieno rispetto delle identità nazionali. La lingua non è solo veicolo di comunicazione, ma riflette la cultura e il modo di pensare di una identità nazionale[36]. Si tratta di non considerare solo la funzione di raccordo svolta dal regime linguistico.

Senza quindi mettere in dubbio la necessità di una conoscenza adeguata della lingua inglese, la prospettiva da cui muovere dovrebbe essere un investimento nella formazione scolastica di primo livello in modo da garantire a tutti un accesso alla seconda lingua anche nella formazione secondaria, prevedendo, però, accanto a corsi di lingua inglese una percentuale adeguata di corsi in lingua italiana, come è stato disposto in Francia.

La riconduzione dell'Unione europea all'interno della categoria delle organizzazioni composite[37] comporta la valorizzazione del pluralismo accentuata dallo scambio reciproco che da sempre caratterizza la politica europea. Va, pertanto, considerato come il plurilinguismo, e la conseguente tutela delle identità nazionali, possa divenire un motivo di ricchezza al fine di rendere l'Europa ancora più efficiente e competitiva. La vera sfida è fare della propria cultura e della propria lingua un punto di forza a partire proprio dall'insegnamento.

L'identità europea non si può costruire privilegiando la sola lingua inglese, né si può realizzare, come sottolineato in dottrina[38], solo con un sistema economico integrato nel mercato comune, ma deve derivare dalla società europea intesa come "soggetto attivo" del processo di integrazione, portatrice dei suoi valori e dei suoi caratteri identitari, di cui la lingua costituisce un elemento portante.

-----

\* Docente a contratto di Diritto pubblico comparato presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Palermo.

[1] In particolare con la prima eccezione si è dedotto l'inammissibilità del ricorso per tardività, poiché si era contestata con l'impugnazione non la delibera del Senato accademico del 15.12.2011, ma quella del 21.5.2013, giudicata priva di contenuto innovativo rispetto la precedente. Al riguardo i giudici amministrativi si sono soffermati sulla differenza tra un atto di conferma e un atto meramente confermativo (cd. conferma impropria), per dedurre che l'ultima delibera rientrerebbe tra gli atti di conferma in senso proprio poiché, pur confermando la precedente delibera in merito alla mozione sull'adozione della lingua inglese per i corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca, si è posta come atto conclusivo di uno specifico procedimento di riesame, attivato da un atto di appello proposto al Rettore da un gruppo di docenti, diretto ad ottenere proprio il riesame delle linee strategiche approvate nel dicembre 2011. Pertanto, la delibera assorbirebbe e sostituirebbe la precedente e, come tale, sarebbe autonomamente impugnabile, rendendo infondata la prima eccezione. Con la seconda eccezione di rito i giudici si sono soffermati sul requisito dell'attualità dell'interesse a ricorrere, riconoscendo che la delibera inciderebbe direttamente nella sfera giuridica dei ricorrenti, introducendo un obbligo inerente alle modalità di svolgimento dell'insegnamento.

[2] Si fa riferimento all'art. 99 del Testo unico approvato con d.P.R. 31.8.1972, n.670 che prevede che nella regione del Trentino Alto Adige "la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato". Viene poi richiamato l'art. 1 della legge 15.12.1999, n. 482 che nel disciplinare "norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche" afferma che "la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano" e che la Repubblica "valorizza il patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana".

[3]Cfr. Sentenza n.01998/2012 Reg.Ric., Tar Lombardia, Sezione Terza, p.14 in [www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Milano/Sezione3/2012/201201998/Provvedimenti/201301348-01.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Milano/Sezione3/2012/201201998/Provvedimenti/201301348-01.XML)

[4] I giudici negano che il rapporto tra l'art.271 del r.d. 31.8.1933, n.1592 sia da intendere in termini di incompatibilità con l'art.2, co.2, lett. l) della l. 2010, n. 240, con conseguente abrogazione ai sensi

dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, evidenziando il diverso ambito di operatività, cfr. pp. 17 ss. della sentenza n.01998/2012 Reg.Ric. Inoltre il rapporto tra le due norme non è neanche configurabile in termini di deroga al principio del primato della lingua italiana, circostanza che determinerebbe un contrasto tra l'art. 2, co. 2 lett l), l. 2010, n. 240 con il principio costituzionalmente garantito del primato dell'italiano. Questa norma va, pertanto, interpretata in modo coerente con il quadro costituzionale che ribadisce il primato della lingua italiana.

[5] I giudici evidenziano come l'istituzione di corsi di lingua inglese sia solo uno degli strumenti che la legge prevede per l'internazionalizzazione degli atenei, rimarcando la possibilità che questa possa realizzarsi anche con progetti di mobilità di docenti e studenti, con programmi integrati di studio e con iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca, cfr. sentenza n.01998/2012 Reg. Ric p. 20.

[6] Cfr. sentenza n. 01998/2012 Reg. Ric ., p. 23.

[7] I giudici, peraltro, sottolineano come, nel caso specifico, la violazione della libertà di insegnamento sarebbe ancora più evidente, perché il docente che intende insegnare in italiano è costretto a spostare il proprio insegnamento compreso nel biennio magistrale nel triennio di base, cambiando la materia insegnata, visto che le materie del biennio non sono intercambiabili con quelle del triennio iniziale comprendente materie non specialistiche, cfr. sentenza n. 01998/2012 Reg. Ric, pp. 24 ss..

[8] Per completezza va evidenziato che i giudici ritengono che la delibera del Senato accademico non troverebbe legittimazione del D.M. 23.12.2010 n. 50 che, secondo quanto prospettato dell'Avvocatura di Stato, consentirebbe l'attivazione dei corsi di lingua inglese. Secondo il tribunale amministrativo infatti gli artt. 30 e 31 del decreto ministeriale avrebbero l'effetto di consentire in via derogatoria l'istituzione di nuovi corsi di lingua straniera, ma a condizione che corrispondano a corsi già esistenti di lingua italiana, mentre nel caso di cui si discute non si sono introdotti corsi di lingua inglese omologhi a corsi preesistenti, ma si è prevista la sostituzione dei corsi in lingua italiana con quelli di lingua inglese.

[9] Cfr. sentenza n. 01998/2012 Reg. Ric p. 30.

[10] La Dichiarazione di Bologna segue la Dichiarazione di Sorbona (25.5.1998) sull'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa, firmata dai Ministri competenti di Francia, Germania, Italia e Regno Unito con cui si è provveduto ad evidenziare l'importanza della costituzione di uno spazio europeo aperto dell'istruzione superiore, evidenziando l'importanza dell'utilizzazione dei crediti e dei semestri in modo da agevolare la convalida dei crediti acquisiti di chi desidera proseguire la propria formazione universitaria in altre sedi universitarie, la suddivisione in cicli del sistema universitario e la necessità di un'armonizzazione del quadro complessivo dei titoli di studio, sulla base dell'avvenuto riconoscimento dei titoli di studio di istruzione superiore approvato a Lisbona nel 1997. Infine si è evidenziata l'importanza della mobilità e della occupabilità degli studenti. Tutti questi temi sono stati ampiamente ripresi nella Dichiarazione di Bologna (19.6.1999) firmata dai Ministri Europei dell'Istruzione Superiore di 29 Stati. Attualmente i paesi che hanno aderito in più riprese al cosiddetto processo di Bologna sono 47.

[11] Cfr. [www.bolognaprocess.it/content/index.php?action=read\\_cnt&id\\_cnt=5718](http://www.bolognaprocess.it/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=5718). Per il raggiungimento di tali obiettivi si è disposto l'introduzione di un sistema di titoli comprensibili e comparabili (il sistema a tre cicli di primo, secondo e terzo livello), la trasparenza dei corsi di studio attraverso un comune sistema di crediti basato sul carico di lavoro e i risultati di apprendimento e attraverso il diploma Supplement, il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio, un approccio condiviso all'assicurazione della qualità, l'attuazione di un quadro dei titoli per lo spazio europeo dell'istruzione superiore.

[12] I Ministri si sono incontrati a Praga (18-19.5.2001), a Berlino (18-19.9.2003), a Bergen (19-20.5.2005), a Londra (17-18.5.2007), a Lovanio (28-29.4.2009), a Vienna (11-12.3.2010) ed infine a Bucarest (26-27.4.2012). La prossima conferenza ministeriale si terrà a Yerevan, in Armenia, nel 2015.

[13] In particolare si sono prefissati gli obiettivi di completare il sistema a tre cicli, di assicurarsi della diffusione dell'uso dei crediti e del rilascio dei Supplementi al Diploma, di migliorare i processi di assicurazione della qualità, di attuare quanto previsto nei quadri dei titoli, con attenzione alla definizione e alla verifica dei risultati di apprendimento. Si è ribadita la necessità di garantire un'istruzione superiore di qualità per tutti, considerando l'estensione dell'accesso all'istruzione superiore come presupposto per il progresso sociale e lo sviluppo economico e sottolineando che "il corpo studentesco che si iscrive e si laurea presso gli istituti di istruzione superiore deve riflettere la diversità delle popolazioni europee". Ci si è impegnati ad investire sull'assicurazione della qualità per rafforzare l'attrattività dell'offerta formativa nello Spazio europeo dell'istruzione superiore, con l'impegno di sviluppare strumenti di finanziamento adeguati e di garantire il coinvolgimento di studenti e docenti nelle strutture di governo al fine di sviluppare istituzioni di istruzione superiori autonome e la libertà accademica. Ci si è posti poi l'obiettivo di migliorare l'occupabilità, attraverso l'apprendimento permanente al fine di soddisfare le richieste del mercato del lavoro, chiedendo la piena attuazione dei

risultati di apprendimento e l'attuazione dei Quadri dei titoli. Infine, si è ribadita l'importanza della mobilità per garantire la qualità dell'istruzione superiore, per aumentare l'occupabilità degli studenti e per ampliare la collaborazione tra i paesi dello Spazio europeo dell'istruzione superiore.

[14] Si è previsto altresì di misurare la mobilità nei tre cicli e di considerare sia la mobilità per periodi di permanenza all'estero corrispondenti ad almeno 15 crediti ECTS o tre mesi effettuati in uno dei tre cicli (mobilità per crediti), sia i periodi di permanenza all'estero per ottenere un titolo accademico (mobilità per titoli). In particolare la dichiarazione si pone l'obiettivo di realizzare una mobilità più equilibrata attraverso la mobilità per titoli, poiché può avere effetti più duraturi e può in modo migliore facilitare lo sviluppo di capacità e forme di cooperazione. Si è anche ribadito che "gli sforzi fatti dai governi e dalle istituzioni che si trovano a fronteggiare alti livelli di mobilità in ingresso sia per titoli che per crediti meritano riconoscimento e attenzione al fine di rafforzare lo Spazio europeo dell'istruzione superiore".

[15] Alle istituzioni di istruzione superiore è anche richiesto di prestare la dovuta attenzione alla mobilità e alla competenza internazionale del proprio personale accademico, per dare un adeguato riconoscimento alle competenze acquisite all'estero, per offrire incentivi che incoraggino una maggiore partecipazione alle azioni di internazionalizzazione e di mobilità, in modo da realizzare un quadro organizzativo favorevole alla mobilità, sviluppando anche altre forme di mobilità, come la mobilità virtuale, e consentendo agli studenti non in mobilità di avere un'esperienza internazionale presso la propria università". Cfr. Comunicato di Bucarest. Mobilità per un migliore apprendimento. Strategia sulla mobilità 2020 per lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (26-7.4.2012), p.7 in [www.bolognaprocess.it/content/index.php?action=read\\_cnt&id\\_cnt=6717](http://www.bolognaprocess.it/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=6717).

[16] Sul concetto di europeizzazione e sui diversi modi in cui in dottrina è stato interpretato cfr. M. Bressan, E. Reale, E. Primeri, *L'internazionalizzazione della ricerca nelle istituzioni scientifiche pubbliche*, in E. Reale (a cura di), *La valutazione della ricerca pubblica. Una analisi della valutazione triennale della ricerca*, Milano, FrancoAngeli, 2008, pp. 75 ss.. In particolare si differenziano due gruppi di teorie: il primo fa riferimento al processo di europeizzazione come un procedimento *top-down* evidenziando come le scelte prese a livello europeo influenzino quelle nazionali; il secondo gruppo insiste sul carattere *bottom-up* mettendo in primo piano l'influenza dei singoli Stati nella formazione delle politiche europee.

[17] Cfr. M. Lawn, *Borderless Education. Imagining a European Education Space in a Time of Brands and Networks*, in A. Nòvoa, M. Lawn, *Fabricating Europe: the Formation for an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 19 ss..

[18] Cfr. R. Paino, *Processo di europeizzazione. Analisi delle politiche pubbliche in materia di alta formazione e governance*, in *Quaderni di intercultura*, 2012, p. 13.

[19] Cfr. B. Guastaferro, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, pp. 152 ss.. Sul concetto di identità costituzionale e nazionale cfr. E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale dell'Unione Europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 30 ss..

[20] Negli anni passati sono state presentate diverse proposte di legge volte a modificare l'art.12 Cost. introducendo la previsione dell'ufficialità della lingua italiana. Cfr. E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e regioni davanti la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 1150 ss., nt.14.; vd. anche per la promozione dell'utilizzo delle lingue minoritarie e il temperamento con la garanzia dell'ufficialità dell'italiano. Cfr. anche M. Franchini, *"Costituzionalizzare l'italiano: lingua ufficiale o lingua culturale"*, in [www.rivistaaaic.it/sites/default/files/articoli/allegati/FRANCHINI.pdf](http://www.rivistaaaic.it/sites/default/files/articoli/allegati/FRANCHINI.pdf); D. Trabucco, *L'italiano come lingua ufficiale: sussulto dello Stato nazionale o parametro per la tutela delle minoranze?*, in [forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf7nuoci%20pdf/temi\\_attualita/diritti\\_liberta/0008\\_trabucco.pdf](http://forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf7nuoci%20pdf/temi_attualita/diritti_liberta/0008_trabucco.pdf).

[21] Cfr. R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di un "nuovo modello di riparto delle competenze" legislative tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 5 p. 1121 ss..

[22] Cfr. R. Gualdo, S. Telve, *Linguaggi specialistici dell'italiano*, 2011, Roma, Carocci, pp. 13 ss..

[23] Si fa riferimento, a titolo esemplificativo, ai seminari organizzati presso le Università di Sheffield, Saragozza, Copenaghen, Tessalonica e che si terranno a Praga il prossimo anno sull'uso della lingua inglese in Europa. Cfr. [www.englishineurope.postgrade.shef.ac.uk](http://www.englishineurope.postgrade.shef.ac.uk).

[24] Cfr. T. Gregory, *La retorica dell'inglese per tutti*, dal "Corriere della sera" dell'11.3.2012.

[25] Sulla differenza tra il concetto di internazionalizzazione e quello di europeizzazione, intendendo con tale termine un aspetto specifico della più ampia collaborazione internazionale cfr. M. Bressan, E. Reale, E. Primeri, *L'internazionalizzazione cit.*, 75.

[26] Criticamente osserva come nell'acquisizione di un sapere si richieda l'uso di una lingua ai massimi livelli di competenza sia da parte dei docenti sia da parte dei discenti e che, comunque, l'ambiente di lavoro resta, per una parte prevalente di vita, quello di appartenenza, F. Sabatini, *Insegnamento universitario avanzato in lingua inglese*, in [www.accademiadellacrusca.it/files/page/2012/04/24/sabatini.pdf](http://www.accademiadellacrusca.it/files/page/2012/04/24/sabatini.pdf); cfr. anche A. Doiz, D. Lasagabaster, J.M. Sierra, *Internationalisation, Multilingualism and English-medium Instruction*, in [addi.ehu.es/bistream/10810/8281/1/World\\_englishes\\_postprint.pdf](http://addi.ehu.es/bistream/10810/8281/1/World_englishes_postprint.pdf), p. 3 ss.. Va, inoltre sottolineato come nel rapporto con l'utenza, i cittadini europei, sarà necessaria la conoscenza della lingua del luogo del lavoro, non essendo sufficiente nei paesi di accoglienza la conoscenza tecnica nella sola lingua inglese.

[27] Sul linguaggio giuridico come micro-lingua per fini speciali cfr. L. Schena, *La traduzione e i linguaggi giuridici: le ricerche degli studiosi italiani*, in L. Schena (a cura di) *La lingua del diritto. Difficoltà traduttive. Applicazioni didattiche*, Roma, CISU, 1997, p.21.

[28] Cfr. M. Cortelazzo, *Lingua e diritto in Italia. Il punto di vista dei linguisti*, in L. Schena (a cura di), *La lingua cit.*, p. 37

[29] Cortelazzo, *Lingua cit.* p. 37. Si sottolinea peraltro come l'inglese giuridico europeo e quello britannico siano da considerarsi come due sistemi distinti, aventi ciascuno delle caratteristiche peculiari.

[30] Cfr. art. 2 del Progetto di legge n.835, registrato presso la Presidenza dell'Assemblea nazionale il 20.3.2013, in [www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0835.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0835.asp).

[31] Legge n.94-665 del 4.8.1994 relativa all'uso della lingua francese, conosciuta come "loi Toubon", allora Ministro della cultura. La legge è consultabile nel sito [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005616341&dateTexte=vig](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005616341&dateTexte=vig).

[32] Cfr. *Loi n.2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche* in [www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do). La legge innova molti ambiti inerenti all'istruzione superiore e all'organizzazione delle istituzioni universitarie.

[33] Cfr. art. L 123-7 Codice sull'educazione, così come modificato dall'art.2 della legge n-2013-660 del 22.7.2013.

[34] Cfr. R. Paino, *Processo cit.*, 14.

[35] Rimarca la problematicità di preselezioni basate sulle facilitazioni economico familiari degli studenti F. Sabatini, *Insegnamento cit.*, 1.

[36] Cfr. B. Pozzo, *L'interpretazione della Corte di Lussemburgo del testo multilingue: una rassegna giurisprudenziale*, in E. Ioriatti Ferrari (a cura di), *Interpretazione e traduzione del diritto*, Padova, Wolters Kluwer Italia srl., 2008, pp. 76 ss.. Si sottolinea come il multilinguismo incida profondamente sulle relazioni tra diritto e lingua: da un lato la struttura e i contenuti delle norme giuridiche sono determinate dalla lingua, dall'altro lato il linguaggio possiede anche una funzione che riflette la cultura, il modo di pensare di una identità nazionale.

[37] Si fa riferimento alla definizione di S. Cassese, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 5, pp. 987 ss..

[38] Cfr. S. Mangiameli, *Processi migratori, principi europei e identità dell'Europa*, in [www.issirfa.cnr.it/download/QUADERNO\\_Mangiameli.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/QUADERNO_Mangiameli.pdf), pp. 12 ss..

(pubblicato il 19.9.2013)