

## **Lingue e diritti \***

di **Giacinto della Cananea** - *Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata"*

**SOMMARIO:** 1. *I problemi di un problema* 2. *Un détour: Boccaccio e Piacentino a Montpellier* 3. *Una questione ermeneutica: l'interpretazione della Costituzione* 4. *L'Italia del XXI secolo: un diverso contesto culturale*. 5. *Il diritto dell'ambiente è davvero "nazionale"?* 6. *Due visioni dello spazio europeo dell'insegnamento*

### *1. I problemi di un problema*

Già il fare riferimento, anziché all'insegnamento in lingua italiana, all'«italiano e (al)l'insegnamento» - come indicato dagli organizzatori nel titolo di questo incontro di studio - comporta aprire un primo problema, perché vi è bisogno di un discorso, come suole dirsi, più articolato, in relazione ai vari saperi e ai luoghi nei quali essi si sviluppano.

Al problema appena segnalato se ne aggiungono altri, di variabile complessità, giuridici e metagiuridici. Tra i problemi metagiuridici, vi sono la distinzione tra il bilinguismo e la diglossia, nella quale tra le due lingue vi è un rapporto di complementarità ma anche di gerarchia; il rischio «non linguistico-cognitivo soltanto, ma socioculturale, ... che agli ingegneri e architetti e medici di domani mancassero le parole, i giusti modelli discorsivi, gli stili argomentativi appropriati per

---

\* 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.

parlare in italiano delle loro rispettive discipline”<sup>(1)</sup>; il rischio opposto, che in un mondo in cui l’inglese è la lingua universale, gli italiani siano tra i meno capaci di utilizzarlo e siano, quindi, meno in grado di partecipare alle scelte collettive.

Si tratta, come è agevole intendere, di problemi importanti, forse anche tra i più importanti che le società del nostro tempo devono affrontare. Ma non sono questi i problemi saranno affrontati in questo intervento, in ragione degli interessi e delle conoscenze dell’autore. Non saranno considerati neppure i problemi specifici riguardanti le decisioni prese dal Politecnico di Milano, per la semplice ragione che gli organizzatori di questo incontro di studio lo hanno – opportunamente – impostato in termini ben più generali, facendo riferimento all’assetto costituzionale.

Conviene cominciare con il mettere in dubbio l’idea, piuttosto diffusa, che il diritto sia intrinsecamente nazionale e che il suo insegnamento debba svolgersi nella lingua nazionale. Essa pecca quanto meno di assolutezza in sede fattuale, pur potendo averne in sede di politica culturale. In seguito, sarà considerata, riguardata la questione ermeneutica, relativa alle interpretazioni della Costituzione, con lo specifico intento di mettere in luce i difetti di due punti di vista: quello che sottolinea l’importanza dell’intento originale degli autori della Costituzione e quello che, nell’interpretarla, annette rilievo ad atti e fatti anteriori. Il passo successivo consiste nel verificare la fondatezza dell’asserzione che determinate materie mal si prestano a essere insegnate in una lingua diversa rispetto alla lingua italiana. Infine, saranno esposte le conclusioni che possono trarsi da queste linee di ragionamento.

## *2. Un détour: Boccaccio e Piacentino a Montpellier*

Comincerò questo breve discorso con un aneddoto. Esso riguarda una tra le più antiche facoltà giuridiche europee, quella di Montpellier. Ai visitatori – come è accaduto di recente ai giuristi di vari Paesi dell’Europa unita, che fanno parte di un network incentrato sulle “costituzioni

---

<sup>1</sup> G.L. Beccaria & A. Graziosi, *Lingua madre. Italiano e inglese nel mondo globale*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 77.

economiche” - viene riferito che quella facoltà vanta, tra i propri studenti, Giovanni Boccaccio. Studi recenti dimostrano che svolse attività commerciale in quell’area (<sup>2</sup>).

Un ulteriore, più rilevante, legame con l’Italia, con la sua cultura giuridica, è attestato dalla circostanza che nella facoltà giuridica di Montpellier, l’aula più importante è detta “*Aula Placentina*”, perché quella facoltà fu fondata alla fine del XII secolo, all’epoca in cui il giurista italiano Piacentino, della scuola bolognese, vi si trasferì per insegnare il diritto, ovviamente in latino.

Si tratta di un episodio, tra i tanti, che attestano l’importanza di una diversa stagione culturale, in cui lo studio del diritto era svolto attraverso la lingua internazionale dell’epoca, il latino. Se ne servivano tutti i componenti di quella che – con linguaggio moderno – si direbbe la comunità in senso epistemico di riferimento.

### *3. Una questione ermeneutica: l’interpretazione della Costituzione*

Ben diverso, ovviamente, è il contesto attuale, dopo la lunga stagione del positivismo giuridico e del nazionalismo. Tuttavia, se si muove – come è doveroso - dall’interpretazione della Costituzione, le questioni vagliate dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia e ora sottoposte dal Consiglio di Stato alla Corte costituzionale appaiono aperte a più d’una risposta. Nel novero di tali questioni, vi sono le seguenti:

- i. se si possa affermare che la scelta della lingua italiana quale lingua ufficiale dello Stato sia stata effettuata dalla Costituzione;
- ii. se, posto che alla domanda debba essere data una risposta di tipo negativo, assumano rilievo le norme antecedenti alla Costituzione del 1947.

---

<sup>2</sup> Alcuni biografi italiani di Boccaccio (1313-1375) fanno riferimento soltanto ai suoi studi giuridici di diritto canonico a Napoli, dove lavorò con Cino da Pistoia, giurista e poeta. Ma lo studio di uno storico del diritto ha dimostrato che, nel 1355, tra i mercanti che ottennero documenti di franchigia dai consueti diritti di importazione che miravano a rendere i commerci con la Sardegna più frequenti e remunerativi per chi li praticava e tra quanti nell’autunno del 1355, ottennero esenzioni dal pagamento di tasse d’importazione, vi era Giovanni Boccaccio, mercante di Montpellier: G. Meloni, *Il mercante Giovanni Boccaccio. Un documento inedito* (1355), in *Studi sul Boccaccio*, XXVI, 1998, p. 99.

Quanto al primo quesito, si può agevolmente constatare che, diversamente da quanto è concepibile in astratto e da quanto altre costituzioni dispongono, non vi è alcuna disposizione che faccia riferimento alla lingua italiana intesa come lingua ufficiale della Repubblica. Si tratta di una scelta, la quale riveste un preciso rilievo sul piano giuridico, in base al collaudato canone *ubi lex voluit, dixit*. Non si tratta di una scelta casuale, d'altronde, bensì di una reazione alla politica culturale praticata dal regime politico anteriore alla Costituzione, ossia alla discriminazione delle altre lingue: è una circostanza su cui si tornerà più avanti, nel valutare il secondo quesito.

Quel che va sottolineato subito è che quella scelta manifesta la propria rilevanza non solo rispetto alla disposizione che non è stabilita dalla Costituzione, cioè a un'ipotetica norma che dichiara l'italiano (unica) lingua ufficiale, ma anche rispetto alla disposizione in essa è inscritta, ossia l'articolo 6, in virtù del quale “*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”. Come in molti altri casi, così in questo, quindi, nella Costituzione si manifesta una netta discontinuità rispetto alla legislazione e alla prassi dell'epoca precedente.

La discontinuità viene, se non negata, attenuata o quanto meno diversamente configurata dall'interpretazione dell'articolo 6 prospettata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. Secondo il TAR, “è pacifico che le norme della Costituzione non contengono una diretta affermazione dell'ufficialità della lingua italiana, tuttavia tale carattere è chiaramente percepibile in via indiretta dall'art. 6 Cost. che prevede la tutela delle minoranze linguistiche rimettendone l'attuazione ad apposite norme. E infatti, l'esigenza costituzionale di tutelare minoranze linguistiche, non predeterminate dalla carta costituzionale, sorge proprio in dipendenza del carattere ufficiale della lingua italiana, come lingua che caratterizza lo Stato italiano”<sup>(3)</sup>. Dunque, il giudice amministrativo ammette che non vi è una tutela di tipo diretto della lingua italiana, in quanto lingua ufficiale. Ma afferma che dalla disposizione può ricavarsi, in via d'interpretazione, una tutela di tipo indiretto.

pur riconoscendo che essa ha un'altra funzione, quella di proteggere le minoranze linguistiche.

Ma questa distinzione – tra la tutela di tipo diretto o indiretto – sfuma, fino a scomparire, nel ragionamento seguito dal TAR, che a un certo punto fa riferimento al “principio costituzionale del primato della lingua italiana”<sup>(4)</sup>. È vero che questa affermazione rispecchia l'orientamento della

---

<sup>3</sup> Tar Lombardia, sez. III, sentenza n. 1348/2013, § 3.1.

<sup>4</sup> Tar Lombardia, sez. III, sentenza n. 1348/2013, § 3.1.

Corte costituzionale, di cui si dirà più oltre, ma è pur vero che si tratta di una conclusione non del tutto coerente con le premesse. Oltre tutto, ne vengono tratte inferenze del tutto discutibili, ossia che il “primato che [alla lingua italiana] è riconosciuto dall’ordinamento non è fine a sé stesso, ma tende a garantire la conoscenza e la diffusione dei valori che ispirano lo Stato italiano”. Il meno che si possa dire è che non è chiaro se quei valori siano propri ed esclusivi dell’Italia o siano condivisi con le altre democrazie liberali alle quali essa si è unita in Europa.

Suscita forti dubbi, sul piano ermeneutico, anche un secondo argomento utilizzato dal giudice amministrativo. Tale argomento fa riferimento alla violazione dell’art. 271 del r.d. del 31 agosto 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”. Esso presenta, però, un duplice inconveniente: da un lato, è discutibile la scelta d’interpretare la Costituzione alla luce della normazione amministrativa anteriore, anziché quest’ultima alla luce di quella; dall’altro lato, la norma anteriore rispecchia una visione della lingua italiana che, oltre a essere espressione di una politica linguistica superata, è espressione esattamente dell’indirizzo legislativo che l’art. 6 della Costituzione ha inteso modificare.

#### *4. L’Italia del XXI secolo: un diverso contesto culturale*

Se gli argomenti utilizzati dal giudice amministrativo finora considerati non reggono a un’accurata disamina, ci si può chiedere se la tutela indiretta (*rectius*: implicita) della lingua italiana in quanto lingua ufficiale, che esso ha ritenuto di poter ricavare dall’articolo 6 della Costituzione abbia davvero l’avallo della giurisprudenza della Corte costituzionale. Autorevoli commentatori considerano assodato che al quesito debba darsi una risposta di segno positivo. Fanno riferimento, con dovizia di richiami alla giurisprudenza costituzionale e sottigliezza di argomenti, al consolidato orientamento in base al quale la lingua italiana è protetta dalla Costituzione (<sup>5</sup>). Segnalano, *ad adiuvandum*, che la Costituzione è scritta nella lingua italiana e ciò vale anche per i lavori preparatori.

Tali osservazioni sono tutt’altro che infondate ed è condivisibile l’assunto che, se la Costituzione tutela altre lingue, implicitamente tuteli la lingua italiana, onde evitare che essa sia posta in

---

<sup>5</sup> In particolare, Corte costituzionale n. 28/1982 e 159/2009.

posizione di marginalità. Il problema è che, come sovente accade quanto si interpreta la Costituzione come se ci trovassimo ancora negli anni immediatamente successivi al 1945 (un approccio molto simile a quello che negli USA è detto “originalismo”), è che le osservazioni eleganti e sottili appena richiamate non attribuiscono il dovuto rilievo a un fatto cui nessun giurista dovrebbe negare rilievo costituzionale. Dal 1952, con la prima Comunità europea, e ancor più dal 1992, con l’istituzione dell’Unione europea, l’Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico di tipo nuovo, che non è soltanto plurinazionale, ma è anche fondato sul pluralismo linguistico.

Si può senz’altro sostenere che, proprio in vista del pluralismo linguistico, cui fa riferimento anche la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, la lingua italiana debba essere tutelata. Ma non si vede perché quanti amministrano un’università non possano prendere misure di tipo promozionale, volte – cioè – a valorizzare uno specifico corso di studio tra i molti erogati da quell’università, sul piano linguistico, nell’esercizio che la Costituzione riconosce a ogni ateneo, in un contesto culturale in cui l’inglese è la lingua di lavoro non soltanto dei fisici o degli ingegneri, ma anche dei giuristi che si occupano dell’integrazione europea.

Detto diversamente e più chiaramente, non è solo discutibile l’assunto che sia decisivo individuare il significato della Costituzione rinvenibile al momento della sua adozione, inteso come l’unico o il principale elemento cui va annesso rilievo, ma è ancor più discutibile l’inferenza, ossia che un’università possa erogare un corso in lingua inglese solo se fa altrettanto in lingua italiana. È appena il caso di aggiungere che le note difficoltà finanziarie in cui versano quasi tutte le università pubbliche, in Italia, rende oltremodo difficile, se non impossibile, assicurare un’offerta formativa di questo tipo (<sup>6</sup>) e, sfavorendo l’afflusso di studenti di altri Paesi, rischia di renderle ancor più marginali.

##### *5. Il diritto dell’ambiente è davvero “nazionale”?*

Un’ulteriore circostanza rivela quanto sia angusto il contesto culturale da cui muove il giudice amministrativo. Esso afferma, con riferimento agli specifici insegnamenti compresi nei corsi di

---

<sup>6</sup> La legge n. 240/2010, nel fare riferimento all’internazionalizzazione come criterio generale, esclude che dalla legge stessa possano derivare nuovi o maggiori oneri.

studio offerti dall'ateneo milanese, che essi non potrebbero essere impartiti in lingua inglese, perché fanno riferimento “al panorama normativo e giurisprudenziale dello Stato italiano” (7). Nel novero di tali insegnamenti, vi sono il diritto urbanistico, il diritto amministrativo e il diritto dell'ambiente. Consideriamo, per brevità, solo quest'ultimo. È risaputo che la Costituzione italiana, all'articolo 9, attribuisce alla Repubblica, cioè all'insieme dei pubblici poteri, il compito di tutelare “il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.” Ma è altrettanto risaputo che l'impulso decisivo, per la protezione dell'ambiente – dalla tutela della qualità delle acque alla salvaguardia delle specie animali, fino alla disciplina dello smaltimento dei rifiuti - è provenuto dalle norme e dalle politiche della Comunità europea. Soprattutto, sono ‘comunitari’ (*rectius*: dell'UE) i principi sostanziali più importanti, come lo sviluppo sostenibile e il principio “chi inquina paga” (8).

Un ulteriore impulso è provenuto da una serie di iniziative prese a livello internazionale, per le quali sono sufficienti alcuni richiami essenziali: dalla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano (1972) a quella di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo (1992, entrata in vigore nel 2001). Assume particolare importanza, anche per il diritto amministrativo e il diritto urbanistico, la Convenzione di Aarhus (1998) che stabilisce il diritto all'accesso all'informazione in materia ambientale, garantisce la partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi relativi a questo ambito e prevede meccanismi di controllo in funzione del rispetto della Convenzione.

Alla luce di queste semplici constatazioni, più che osservazioni, l'affermazione che il diritto dell'ambiente è un diritto eminentemente o esclusivamente retto dalle norme nazionali è confutata. Non può, quindi, fornire alcun valido sostegno a una politica del diritto all'altezza dei problemi del nostro tempo.

## 6. Due visioni dello spazio europeo dell'insegnamento

Al netto della diversità degli approcci seguiti nell'interpretare la Costituzione, si confrontano due opposte visioni dello spazio europeo dell'insegnamento. Una è quella dell'Europa delle patrie nazionali, che consente – “in via derogatoria”, per usare le parole del TAR Lombardia –

---

<sup>7</sup> Tar Lombardia, sez. III, sentenza n. 1348/2013, § 3.2.

<sup>8</sup> Per alcuni sviluppi, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Profili giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

l'istituzione di nuovi corsi di studio in lingua straniera, a condizione che essi corrispondano a corsi già esistenti in lingua italiana, nell'intento di salvaguardare non solo la lingua italiana, ma anche i (non meglio precisati) valori che essa è ritenuta in grado di salvaguardare. L'altra visione dello spazio europeo dell'insegnamento è ben espressa dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Maastricht, che eroga alcuni corsi nella lingua nazionale, altri in lingua inglese sull'assunto che, nell'Europa unita, i giuristi debbano assicurare che i rispettivi Paesi possano comprendersi l'un l'altro in vista dell'organizzazione di una società europea. L'auspicio è che una migliore comprensione della reale posta in giuoco possa ispirare non solo quanti sono chiamati ad assumere decisioni all'interno del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale, ma i giuristi tutti. Non è più l'epoca in cui Piacentino insegnava diritto a Montpellier, ma non è nemmeno quella in cui la lingua di Dante era protetta da uno Stato autoritario.