

Rivista N°: 1/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 27/01/2020

AUTORE: Valeria Piergigli\*

## LINGUE E MINORANZE: TRA EGUAGLIANZA, IDENTITÀ E INTEGRAZIONE\*\*

*«Language is the key to inclusion. Language is at the centre of human activity, self-expression and identity. Recognizing the primary importance that people place on their own language fosters the kind of true participation in development that achieves lasting results».*

*(UNESCO, Why Language Matters for the Millennium Development Goals, Bangkok, 2012)*

*Sommario: 1. Introduzione. Lingue e minoranze, minoranze e maggioranze: quali relazioni? – 2. La ricerca di definizioni e la preferenza per un approccio pragmatico ai diritti linguistici delle minoranze. – 3. Eguaglianza senza distinzione di lingua: la lingua come fattore di non discriminazione. – 4. Eguaglianza e diversità: la lingua come veicolo di cultura e identità. – 5. Lingue e minoranze nel diritto euro-unitario e nella interpretazione della Corte di Giustizia. – 6. Eguaglianza e società multiculturale: test linguistici per integrare o per discriminare i non-cittadini? – 7. Conclusioni. Tra sfide e utopie: il pluralismo linguistico e culturale come valore necessario per la democrazia e la coesione sociale.*

### 1. Introduzione. Lingue e minoranze, minoranze e maggioranze: quali relazioni?

Oltre a costituire un possibile fattore di discriminazione, come tale vietato dalle Costituzioni democratiche di molti Stati, la lingua – solitamente quella materna, nella quale una persona oralmente o per iscritto si esprime, dà voce alle proprie emozioni, manifesta la sua creatività, si rapporta con le altre persone e con le istituzioni – contribuisce al contempo a forgiare l'identità di ciascuno, sia nella dimensione individuale che in quella collettiva. In questo senso, la lingua impiegata nella vita privata e pubblica concorre a contraddistinguere l'appartenenza a una specifica comunità, più o meno numerosa; svolge un indiscutibile ruolo

---

\* Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato nella Università di Siena, in regime di convenzione nella Università Roma Tre.

\*\* Il testo costituisce una versione ampliata della relazione presentata al XXXIV Convegno annuale della Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, 15-16 novembre 2019, Università degli Studi di Bergamo.

di aggregazione e identificazione sociale; consente di individuare la collettività umana che trova nella coesione linguistica dei propri aderenti il fondamento, o uno dei fondamenti, per la condivisione di un corredo comune di valori storici, tradizionali, culturali. A questo proposito, anzi, la lingua rappresenta la componente più immediatamente percepibile – sebbene probabilmente la più elementare e comunque non unica – del patrimonio culturale immateriale di una corrispondente formazione sociale, un patrimonio da preservare e tramandare alle generazioni future.

Tra un idioma e i suoi parlanti esiste dunque un legame profondo e intimo, che tuttavia non è affatto irrilevante, in termini politici e giuridici, all'esterno del gruppo di riferimento, nella misura in cui il gruppo stesso sia (o diventi) qualificabile alla stregua di "minoranza". Ciò accade qualora, entro i confini in cui si esplica la sovranità dello Stato unitariamente inteso, si determini una situazione di coesistenza, di confronto e relazione tra una collettività umana, per lo più storicamente radicata in un ambito territoriale definito oltre che connotata da tratti differenziali propri, e un'altra comunità che costituisce, solitamente in termini quantitativi, la "maggioranza"<sup>1</sup>. In simili circostanze, tutt'altro che infrequenti nell'esperienza passata e presente, gli ordinamenti liberali di democrazia pluralista tendono a ricercare gli strumenti più adatti per ridurre le conflittualità che possono determinarsi tra maggioranza e minoranze e realizzare, mediante opportune azioni positive, la c.d. *accommodation* delle identità minoritarie<sup>2</sup>.

Non tutte le minoranze e le rispettive lingue sono tutelate allo stesso modo e con la medesima intensità: un complesso di elementi oggettivi (es. la consistenza demografica e la compattezza del gruppo, l'autoctonia, l'esistenza di uno stato-patria oltre i confini nazionali, il radicamento territoriale della lingua e la sua standardizzazione) e soggettivi (es. la volontà di preservare la comune identità del gruppo linguistico), nonché la ratifica di accordi internazionali, bilaterali e multilaterali, concorrono in maniera significativa alla predisposizione e modulazione da parte dei pubblici poteri delle misure dirette alla protezione dei diritti linguistici delle collettività minoritarie. D'altra parte, non è escluso che talune comunità alloglotte restino del tutto prive di riconoscimento, così perpetuandosi situazioni di discriminazione apparentemente non giustificate.

Analoghi fenomeni di discriminazione possono altresì ravvisarsi con riguardo ai componenti di formazioni sociali di più recente formazione e contraddistinte anch'esse da una lingua diversa da quella maggioritaria. I flussi migratori che hanno interessato il continente europeo negli ultimi decenni hanno contribuito alla costituzione di comunità composte da

---

<sup>1</sup> Come descrive R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994, 283: «Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un *elemento di riferimento comune e unitario*, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo viene a costituire *la* maggioranza. L'elemento di riferimento comune e unitario al quale si allude è quello del *governo territoriale*, ossia dell'esercizio delle potestà sovrane in ordine alla direzione politica di una collettività umana insediata su di un dato territorio» (i corsivi sono dell'A.).

<sup>2</sup> Sui possibili modelli per l'*accommodation* delle diversità linguistiche, cfr. X. ARZOZ, *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*, in *European Constitutional Law Review*, n. 6, 2010, 102 ss.

non-cittadini (c.d. nuove minoranze) che progressivamente si sono stabilizzate nelle nostre società e alle quali sarebbe opportuno, ove possibile, estendere almeno alcune delle misure positive di tutela applicate alle minoranze di più antico insediamento. Nei confronti degli stranieri extra-UE che per motivi economici fanno regolare ingresso e scelgono di stabilirsi, eventualmente facendosi raggiungere dai loro familiari, nei territori degli Stati membri dell'Unione le autorità nazionali sono libere di assicurare o meno, insieme alla salvaguardia della loro propria identità linguistica e culturale, la piena integrazione nella società che li ospita. Di fatto, può accadere che la conoscenza della lingua ufficiale dello Stato di accoglienza, ormai richiesta da numerosi ordinamenti, funzioni più come strumento di selezione che di inclusione, al punto che l'insufficiente padronanza della stessa da parte degli immigrati o aspiranti tali rischia di tradursi, non per l'*an* ma piuttosto per il *quomodo* con cui sono congegnate le tecniche di accertamento, in un ostacolo sproporzionato all'ingresso, alla permanenza, alla ricostituzione del nucleo familiare, nonché in ipotesi all'acquisto della cittadinanza, tutto ciò peraltro in violazione dei valori sui quali è fondata la stessa Unione europea.

Il presente contributo intende mettere a fuoco gli approcci giuridici che gli ordinamenti, soprattutto quelli del continente europeo, riservano al tema delle relazioni tra "lingue e minoranze". L'obiettivo vuole essere quello di riflettere sulle tendenze in atto e sulle principali problematiche e sfide davanti alle quali si trovano oggi gli Stati costituzionali che vogliono continuare a qualificarsi democratici e pluralisti. A tale fine, sarà opportuno preliminarmente un richiamo ai tentativi di definizione che specialmente a livello internazionale sono stati offerti con riguardo alla nozione di minoranza e che in larga misura sono rimasti appunto, per ragioni agevolmente intuibili, allo stadio di tentativi.

Di seguito, verrà analizzata l'evoluzione del principio di eguaglianza, declinato con riferimento al fattore linguistico e ad appartenenze minoritarie. Sul finire del Novecento e in questo primo scorcio del XXI secolo, le società del vecchio continente sono diventate più complesse ed eterogenee, ma non sempre, corrispondentemente, più inclusive; alle minoranze linguistiche di antico insediamento si sono aggiunte, come accennato, quelle immigrate che, contestualmente alla tutela della loro identità culturale, avrebbero bisogno di una effettiva integrazione sociale. Queste nuove comunità, d'altra parte, determinano l'emergere di altrettante problematiche quanto ai rapporti non solo con la maggioranza nazionale, ma eventualmente anche con le minoranze autoctone già stanziate, e tutelate, in ambito locale.

La conclusione vorrebbe essere duplice. In primo luogo, si intende rimarcare che la *lingua della minoranza* (autoctona o immigrata che sia), lungi dal costituire elemento di discriminazione ed emarginazione – il che non è affatto scontato neppure nell'epoca attuale – dovrebbe piuttosto fungere, mediante adeguate politiche pubbliche, da veicolo di trasmissione della cultura e della identità dell'altro, cultura e identità che vanno salvaguardate e valorizzate non nell'interesse esclusivo del gruppo che ne è portatore, bensì della società nel suo complesso. In secondo luogo, si intende evidenziare il fatto che la *lingua della maggioranza* non dovrebbe concretizzare, a sua volta, un fattore di discriminazione tale da impedire irragionevolmente l'integrazione nel paese di accoglienza dei singoli componenti della minoranza (autoctona o immigrata che sia), integrazione che, opportunamente regolata, gioverebbe alla coesione e allo sviluppo culturale, oltre che economico, dell'intera società. In sostanza,

dalla analisi dovrebbe risaltare l'estrema (e, a tratti, drammatica) attualità del tema della (non) discriminazione per ragioni di lingua e di appartenenza culturale/etnica, in modo particolare se si ha riguardo ad alcune tipologie minoritarie: certamente quelle "nuove", ma anche quelle disperse sul territorio e dunque più difficili da tutelare o quelle verso le quali permangono tuttora stereotipi e pregiudizi da parte della società maggioritaria.

Rispetto alla interpretazione di queste problematiche, che sono comuni alla maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, la lettura della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU è certamente di ausilio, ma sia l'una che l'altra incontrano il limite delle sovranità statali. Né l'Unione europea, né il Consiglio d'Europa dispongono del resto di competenze dirette in materia di protezione delle minoranze linguistiche ovvero delle lingue minoritarie. E neppure è configurabile a livello euro-unitario la possibilità di armonizzare le politiche nazionali di integrazione, linguistica o di altra natura, degli immigrati da paesi terzi. In ogni caso, il loro contributo interpretativo, così come quello degli organismi internazionali incaricati di monitorare gli adempimenti degli Stati che hanno ratificato specifici trattati per la protezione delle minoranze nazionali e delle lingue minoritarie, non può essere sottovalutato, specialmente in una fase complessa e delicata come quella che stiamo vivendo, in cui i valori del pluralismo, della democrazia, della tolleranza, dello stato di diritto – per citare alcuni dei principi richiamati dall'art. 2 del Trattato dell'Unione europea (TUE) – sono messi duramente sotto stress in diversi paesi del vecchio continente. Un motivo in più, quello dell'appannamento di questi concetti, per continuare a interrogarsi sul tema della lingua e della appartenenza a minoranze linguistiche come possibili fattori di discriminazione.

## **2. La ricerca di definizioni e la preferenza per un approccio pragmatico ai diritti linguistici delle minoranze**

Nel corso dell'ultimo secolo, sono stati cospicui gli sforzi compiuti dagli organismi internazionali specializzati, oltre che dalla scienza giuridica e sociologica, per individuare la nozione di minoranza – variamente declinabile come minoranza nazionale, etnica, linguistica, religiosa, autoctona – e distinguerla, ad esempio, dal concetto di popolo, soggetto collettivo titolare del diritto di autodeterminazione, senza giungere tuttavia a conclusioni appaganti e soprattutto universalmente condivise. A dispetto di tale lacuna, è innegabile l'adozione di un consistente numero di strumenti, sia di *hard-law* che di *soft-law*, rivolti alla protezione dei diritti degli appartenenti alle minoranze ovvero alla valorizzazione delle lingue minoritarie, come si illustrerà più avanti.

Tra le proposte definitorie, come tali rimaste ma significativamente emerse in sede internazionale, è nota quella elaborata negli anni '70 del secolo scorso da Francesco Capotorti, in qualità di relatore speciale della sottocommissione ONU per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze. Abbandonato il disinteresse verso questo tema che era stato assorbito, all'indomani del secondo dopoguerra, nella protezione dei diritti umani fondamentali e nella garanzia del principio di eguaglianza formale, la stesura del Rap-

porto Capotorti sullo stato delle minoranze, alle quali si rivolge l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, testimoniava la presa di coscienza e il rinnovato impegno della comunità internazionale nei confronti della tutela delle situazioni minoritarie. La definizione individuava nella minoranza «...un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo cittadini dello Stato – posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue»<sup>3</sup>.

Sulla scia di quella definizione si sarebbe collocata più tardi l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, nei testi di svariate raccomandazioni, contribuiva alla identificazione delle minoranze nazionali con i gruppi di persone «che risiedono sul territorio di uno Stato di cui sono cittadini, legati a questo Stato da vincoli antichi, consolidati e durevoli, che presentano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche, che sono sufficientemente rappresentativi pur essendo meno numerosi rispetto al resto della popolazione dello Stato o di una regione statale, animati dalla volontà di preservare la loro comune identità, e specialmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o lingua»<sup>4</sup>.

La locuzione “minoranza nazionale” – da intendere come formula riassuntiva delle peculiarità etniche, culturali, linguistiche e religiose di un gruppo minoritario – riemergeva nei lavori preparatori della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995), ma, significativamente, scompariva nella stesura definitiva del documento, a conferma della difficoltà di coagulare un consenso generale sulle formule definitorie e dell'intenzione di non impegnare aprioristicamente i governi nazionali su tali questioni<sup>5</sup>.

La mancanza di accordo sulla nozione di minoranza e l'assenza di una pratica comune tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa sul riconoscimento ufficiale delle minoranze, induceva peraltro la Corte EDU, interpellata a proposito del rifiuto di registrare una associazione politica rappresentativa di un gruppo etnico da parte delle autorità polacche, ad astenersi esplicitamente da qualunque presa di posizione sul fatto che gli slesiani della Polonia

---

<sup>3</sup> F. CAPOTORTI, *Study on Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, United Nations, 1979, §568.

<sup>4</sup> Art. 1 Raccomandazione 1201 (1993) sulla adozione di un protocollo addizionale alla CEDU sui diritti delle minoranze nazionali e, in termini analoghi, anche i testi di raccomandazioni successive.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 2 del progetto: «Il termine “minoranza” designa un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, i cui membri, che hanno la nazionalità di questo Stato, possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche diverse da quelle del resto della popolazione e sono animati dalla volontà di preservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua (1° co.). / Ogni gruppo che corrisponde a questa definizione deve essere trattato come minoranza etnica, religiosa o linguistica (2° co.). / L'appartenenza ad una minoranza è una questione che attiene ad una scelta personale e nessun vantaggio può derivare da tale scelta (3° co.)». Sebbene priva di efficacia giuridica, una definizione di minoranza autoctona e nazionale si ritrova nel documento formulato nel 2006 dalla Federal Union of European Nationalities (FUEN, una organizzazione che rappresenta la società civile delle minoranze autoctone e nazionali e delle lingue regionali o minoritarie in Europa, sulla quale v. *infra* nota 78), secondo cui: «The autochthonous, national minorities/ethnic groups are the minorities that came into being as a result of developments in European history, as a result of change in borders and other historical events. The autochthonous, national minorities/ethnic groups are also the peoples of Europe who have never established a state of their own and who live as a minority in the territory of a state».

costituissero o meno una minoranza nazionale, proprio per evitare di avventurarsi in delicate operazioni definitorie<sup>6</sup>.

A più incoraggianti esiti lo stesso Consiglio d'Europa è invece pervenuto con la individuazione del concetto di "lingua regionale o minoritaria", a cui possono rivolgersi apposite misure di tutela sia nella sfera privata che nei rapporti pubblici. In proposito, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1992) circoscrive infatti il proprio ambito di applicazione alle lingue «praticate tradizionalmente sul territorio di uno Stato dai cittadini di questo Stato che costituiscono un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato» e «diverse dalla(e) lingua(e) ufficiale(i) di questo Stato», ad esclusione delle lingue dei migranti e dei dialetti (art. 1, lett. a).

Se il diritto internazionale non è finora riuscito ad offrire una definizione largamente condivisa di minoranza, ma soltanto quella di lingua regionale o minoritaria, a esiti opposti conduce una rapida incursione nel diritto comparato. Effettivamente, dall'esame di alcune normative nazionali è possibile desumere un chiaro intento definitorio limitatamente al concetto di minoranza: così, ad esempio, la legge ungherese sui diritti delle nazionalità definisce la minoranza nazionale o etnica come la comunità numericamente inferiore rispetto agli abitanti dello Stato, che vive da almeno un secolo nel territorio della Repubblica di Ungheria e i cui membri, che sono cittadini ungheresi, si differenziano dal resto della popolazione per lingua, cultura e tradizioni (art. 1 legge n. 179/2011 e, negli stessi termini, la precedente legge n. 77/1993), mentre la legge costituzionale croata sui diritti delle minoranze nazionali designa con quella espressione un gruppo di cittadini croati i cui appartenenti sono tradizionalmente stanziati sul territorio della Repubblica di Croazia, i quali presentano caratteristiche etniche, linguistiche, culturali e/o religiose diverse dagli altri cittadini e sono accomunati dal desiderio di conservazione di queste caratteristiche (art. 5 legge cost. 13 dicembre 2002). Peraltro, in occasione della ratifica della citata Convenzione-quadro, gli Stati, oltre a individuare le comunità destinatarie della tutela, hanno talora provveduto ad una loro definizione. Così, per il governo del Lussemburgo la minoranza nazionale si indentifica con il gruppo di persone residenti da numerose generazioni sul territorio, di nazionalità lussemburghese, che hanno conservato caratteristiche distinte dal punto di vista etnico e linguistico; analogamente, per il governo svizzero sono minoranze nazionali i gruppi di individui numericamente inferiori al resto della popolazione del paese o di un cantone, i cui membri sono cittadini svizzeri, che hanno legami consolidati con la Svizzera e sono accomunati dalla volontà di preservare la loro identità e, specificamente, le loro tradizioni, cultura, religione o lingua.

Le definizioni riportate enunciano, tra i criteri di riconoscimento delle collettività minoritarie, il requisito della cittadinanza. Tuttavia, va dato atto che ormai da tempo la tendenza (almeno) degli organismi internazionali incaricati di controllare l'adempimento delle obbliga-

---

<sup>6</sup> Si trattava del caso *Gozelick c. Polonia*, deciso in prima istanza dalla Corte di Strasburgo il 20 dicembre 2001 e quindi dalla Grande Camera il 17 febbraio 2004. Entrambe le sedi di giudizio rilevavano la non contrarietà del rifiuto di registrazione come associazione politica rispetto all'art. 11 CEDU, così negandosi alla associazione richiedente il diritto di usufruire dei vantaggi che la legislazione elettorale polacca riserva alle minoranze nazionali, come la non applicazione della clausola di sbarramento del 5% per l'elezione al parlamento.

zioni assunte dagli Stati con la ratifica di specifici trattati o di esprimere pareri in occasione della adozione o riforma delle legislazioni nazionali di tutela, depone nel senso di una apertura di quelle definizioni, che non dovrebbero riferirsi in modo esclusivo – ed escludente – ai soli cittadini dello Stato. Del resto, anche i più noti documenti internazionali, adottati a protezione dei diritti fondamentali e delle minoranze, sui quali ci si soffermerà tra poco, non impiegano generalmente la locuzione “cittadini”, ma quella onnicomprensiva di “persone” ovvero “persone appartenenti a minoranze”, con ciò abbracciando tanto i cittadini che i non-cittadini, tanto le minoranze autoctone o storiche che quelle di recente formazione. La cittadinanza non sembra costituire un elemento indispensabile per definire il concetto di minoranza e non dovrebbe essere utilizzata come un criterio aprioristico per restringere arbitrariamente lo statuto della tutela minoritaria, bensì come condizione per l’esercizio di alcuni diritti, quali quelli politici. È quanto emerge dal Commento generale del Comitato ONU sui diritti umani a proposito dell’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici<sup>7</sup>, nonché dalle opinioni e dai rapporti elaborati, in seno al Consiglio d’Europa, dalla Commissione di Venezia. Quest’ultima, a far data dal 2001, ha preso a discostarsi dai suoi stessi precedenti per invitare gli Stati ad una applicazione combinata di diversi criteri – quali la residenza regolare sul territorio dello Stato, la durata della permanenza, la consistenza demografica del gruppo – al fine di una efficace tutela delle minoranze<sup>8</sup>. E ancora, pronunciandosi in relazione alla esclusione delle lingue dei migranti dalla applicazione della Carta delle lingue regionali o minoritarie, ha rilevato come i requisiti, territoriale e temporale, per il godimento dei diritti linguistici, sebbene ammissibili in linea di principio, dovrebbero fondarsi su criteri oggettivi e ragionevoli<sup>9</sup>. Nel medesimo senso depongono la pratica dell’Alto Commissario per le minoranze nazionali che opera nel sistema OSCE e a cui ha fatto richiamo, in diverse occasioni, la stessa Commissione di Venezia, nonché i pareri del Comitato consultivo sulla citata Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, il quale raccomanda alle autorità nazionali di privilegiare “*an article-by-article approach*”, in modo da estendere pragmaticamente alcune delle misure della Convenzione anche ai non-cittadini<sup>10</sup>. All’orientamento degli organismi citati si aggiunge quello delle istituzioni europee: nel processo di valutazione delle condizioni richieste dopo il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ai paesi candidati all’ingresso nell’Unione, la Commissione europea ha rilevato la non indispensabilità della cittadinanza, che potrebbe

---

<sup>7</sup> Commento generale 6 aprile 1994, n. 23.

<sup>8</sup> Cfr., in particolare, *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, Strasburgo, 18 gennaio 2007, 39; *Compilation Concerning the Protection of National Minorities*, Strasburgo, 11 novembre 2017, 6 ss.

<sup>9</sup> Cfr. *Compilation*, ult. cit., 33.

<sup>10</sup> Si fa riferimento al *Thematic Commentary no. 3, The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities Under the Framework Convention*, 24 maggio 2012, e al *Thematic Commentary no. 4, The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 27 maggio 2016. Per l’estensione agli immigrati dei diritti linguistici sanciti nella Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e nella Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche (1992), cfr. in dottrina, rispettivamente: Ph. McDERMOTT, *Language Rights and the Council of Europe: A Failed Response to a Multilingual Continent*, in *Ethnicities*, vol. 17(5), 2017, spec. 613 ss. e A. Eide, *The Rights of ‘Old’ and ‘New’ Minorities*, in H. Malloy, J. Marko (eds), *Minority Governance in and Beyond Europe*, Leiden, Brill, 2014, 23 ss.

addirittura costituire un elemento restrittivo ai fini del godimento dei diritti minoritari<sup>11</sup>, e analoga volontà di non limitare talune situazioni soggettive ai soli cittadini appartenenti a minoranze linguistiche è stata espressa a più riprese, come sarà evidenziato nel prosieguo, anche dalla Corte di Giustizia.

In sintesi, vi è concordanza nel ritenere che le situazioni minoritarie meritevoli di attenzione non si esauriscono nelle minoranze nazionali o autoctone, potendo espandersi le previsioni di salvaguardia e promozione, formalmente dettate per i membri delle minoranze nazionali, etniche o linguistiche, alle comunità degli immigrati, sebbene di più recente formazione e non formate da cittadini dello Stato. Il requisito della cittadinanza viene sostituito, nell'approccio internazionale, con quello della *residenza* e finanche della semplice *presenza temporanea* nel paese ospite; pertanto, i lavoratori migranti e gli stranieri che si trovano temporaneamente sul territorio di uno Stato parte – in quanto membri di gruppi che condividono una stessa lingua, cultura, religione – non possono essere privati dei diritti sanciti nell'art. 27 del menzionato Patto internazionale sui diritti civili e politici, quali la libertà di riunione, di associazione, di espressione e, più in generale, del diritto alla identità culturale<sup>12</sup>.

A questo proposito, il pensiero va alle lungimiranti osservazioni espresse su questi temi da Alessandro Pizzorusso, il quale da tempo aveva escluso che lo *status civitatis* fosse necessario per evocare la nozione di minoranza e porre a carico degli Stati una serie di obblighi di tutela positiva. Già in un risalente e fondamentale studio degli anni '60, Pizzorusso sottolineava il carattere non soltanto relativo, ma anche fluido e cangiante del concetto di minoranza, legato com'è al dipanarsi di vicende storiche, istituzionali e politiche, ai cambiamenti dei confini nazionali, ai mutamenti del tessuto sociale e demografico all'interno dei singoli Stati, alla evoluzione della cultura di ciascun paese, all'atteggiamento degli stessi gruppi minoritari e alle relazioni che la maggioranza intrattiene con loro. In quanto sensibile alle multiformi dinamiche della realtà sociale, politica, culturale ed economica, quella nozione è anche adattabile a nuove esigenze e capace di includere situazioni originariamente e astrattamente non previste. Alla luce di tali premesse, veniva proposta una nozione aperta di minoranza, da intendere in senso giuridico alla stregua di «una frazione del popolo, la quale costituisce un gruppo sociale, posto in condizioni di inferiorità nell'ambito della comunità statale, i cui membri, legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza (o eccezionalmente da quello di sudditanza, di stabile residenza, etc.), ricevono dall'ordinamento giuridico di esso un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello Stato stesso» (corsivo aggiunto)<sup>13</sup>. Veniva ulteriormente precisato che in alcune eccezionali ipotesi «... la qualità di appartenente alla minoranza può andare disgiunta da quella di cittadino dello Stato di soggiorno...; quando ciò si verifica, pertanto, il trattamento minoritario riguarderà gli *abitanti* di un determinato territorio o gli apparte-

---

<sup>11</sup> ...come nel caso dei russofoni della Lettonia. In proposito, cfr. G. GULIYEVA, *Defining the Indefinable: a Definition of 'Minority' in EU Law*, in T. H. Malloy, J. Marko (eds), *Minority Governance*, cit., 195.

<sup>12</sup> Sul progressivo riconoscimento in ambito internazionale del diritto alla identità culturale, cfr. Y. DONDERS, *Towards a Right to Cultural Identity? Yes, Indeed!*, in *Il Mulino*, n. 3, 2018, 523 ss.

<sup>13</sup> A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, 193.



nenti ad un determinato gruppo sociale variamente individuati, prescindendosi dalla loro qualità di cittadini» (corsivo dell'Autore)<sup>14</sup>. Infine, più di recente, l'Autore segnalava «... come problemi analoghi a quelli propri delle minoranze possano porsi nei confronti di popolazioni immigrate, cui il diritto di cittadinanza – almeno entro certi limiti – può essere legittimamente negato, ma alle quali non può essere comunque negato l'esercizio dei diritti fondamentali di libertà»<sup>15</sup>. Intuizioni di straordinaria attualità quelle di Pizzorusso, che avrebbero ricevuto conferma – come si è accennato – negli anni a venire nella interpretazione degli organismi internazionali, ma che stentano ancora ad affermarsi pienamente nella pratica degli Stati costituzionali.

A questo proposito, va dato atto della evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana, dalla quale non si evince affatto la volontà di circoscrivere le minoranze a quelle storiche o a quelle formate da soli cittadini. Piuttosto, la Consulta lascia intravedere, in più occasioni, una lettura ampia della nozione di minoranza linguistica che si riferisce a «comunità necessariamente ristrette e differenziate, nelle quali possono spontaneamente raccogliersi persone che, in quanto parlanti tra loro una stessa "lingua", diversa da quella comune, custodiscono ed esprimono specifici e particolari modi di sentire e di vivere o di convivere» (sent. 170/2010, punto 4 cons. dir.). E, ancora, nella prospettiva di uno sviluppo interpretativo dell'art. 6 Cost., il giudice costituzionale ha affermato che la legge 482/1999, contenente norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, «non esaurisce ogni forma di riconoscimento a sostegno del pluralismo linguistico, ma al contrario si riferisce esclusivamente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche» (sent. 88/2011, punto 3 cons. dir.), lasciando ragionevolmente immaginare spazi per una politica linguistica maggiormente sensibile, in futuro, alle necessità provenienti da gruppi alloglotti e idiomi non coincidenti con quelli tradizionalmente protetti fino ad oggi. A conferma di queste aperture, più recentemente, la Corte ha riconosciuto che «la tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche» (sent. 81/2018, punto 3.1 cons. dir.).

### **3. Eguaglianza senza distinzione di lingua: la lingua come fattore di non discriminazione**

Il principio di eguaglianza formale dei cittadini davanti alla legge senza distinzione di lingua è previsto da numerosi documenti internazionali, non necessariamente rivolti alla protezione delle situazioni minoritarie. Così, il divieto di discriminazioni in base alla lingua è sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948, art. 2, 1° co.) e nei Patti ONU sui diritti civili e politici (1966, art. 26) e sui diritti economici, sociali e culturali (1966, art. 2, 2°

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, 171.

<sup>15</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, 62.

co.); il medesimo divieto, declinato anche sulla base della origine nazionale o etnica, si rinvia nella Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'insegnamento (1960, art. 1) e nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (1989, art. 2), mentre la lingua e l'appartenenza ad una minoranza nazionale non possono costituire fattori di discriminazione tanto nell'ambito del Consiglio d'Europa, secondo quanto indicano la CEDU (1950, art. 14) e il Protocollo n. 12 (2000, art. 1), la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali già citata (art. 4.1) e la Carta sociale europea (rev. 1996, art. E), quanto nell'ambito dell'Unione europea, come risulta esplicitamente nel Trattato dell'Unione europea (TUE 2009, art. 2), nella Carta dei diritti fondamentali (2000, art. 21) richiamata dall'art. 6 TUE e, quanto al diritto derivato, nei testi delle direttive 86 e 109 del 2003 ove figurano altresì l'origine etnica e il colore della pelle (per entrambe, considerando n. 5) e sulle quali si avrà modo di tornare più in dettaglio.

A livello nazionale, il divieto di distinzioni sulla base, tra l'altro, del fattore linguistico trova espressa consacrazione all'interno di molte Costituzioni democratiche, adottate sin dal secondo dopoguerra, ma non in tutte. Più precisamente, dei 193 testi costituzionali (o documenti di rango costituzionale) dei corrispondenti paesi membri delle Nazioni Unite, soltanto 79 – di cui 26 sono quelli degli Stati parti del Consiglio d'Europa – prevedono la lingua come criterio di non discriminazione, frequentemente associato a quelli della affiliazione a minoranze nazionali o linguistiche o culturali, della appartenenza a tribù, clan o etnie, della razza, del colore della pelle, della cultura o delle tradizioni, della origine etnica o nazionale. Ben più numerosi (147 costituzioni nel mondo) sono i riferimenti costituzionali alle lingue ufficiali (una o più) o nazionali impiegate sull'intero territorio dello Stato, cui può aggiungersi l'uso di idiomi regionali o locali con rinvio alla legge per la loro individuazione e regolamentazione.

Dunque, il divieto di discriminazione per ragioni linguistiche conosce importanti eccezioni; tra queste, risaltano il *Bill of Rights* degli Stati Uniti e la Carta canadese dei diritti e delle libertà e, in Europa, le Costituzioni di Belgio, Austria, Spagna, Francia e Lituania. Naturalmente, per ognuno di questi ordinamenti l'omissione può trovare fondamento, oltre che su una precisa scelta ideologica, nelle peculiari vicende storiche e nel contesto sociale di ciascun paese, ma quella lacuna può essere colmata con le disposizioni costituzionali dedicate, ad esempio, alla garanzia della eguaglianza delle comunità linguistiche presenti sul territorio nazionale, al riconoscimento della parità delle lingue ufficiali del paese, alla previsione del bilinguismo nelle aree di insediamento minoritario, ovvero alla tutela della libertà di espressione nella sua massima espansione e indipendentemente dalla lingua utilizzata. In nessun caso, quella lacuna può considerarsi *tout court* lesiva del principio di eguaglianza o dei valori della democrazia e del pluralismo. Peraltro, rimanendo nel novero dei paesi citati, non si può sottacere che in alcuni di essi la mancanza del divieto esplicito di discriminazioni per ragioni di lingua o di appartenenza a gruppi linguistici non è stata affatto di ostacolo alla realizzazione di regimi avanzati di tutela e promozione, ampiamente conosciuti e studiati in tutto il mondo (soprattutto Canada, ma anche Belgio e Spagna). In un certo senso, alla mancata previsione del principio di eguaglianza formale senza distinzione di lingua ha supplito la garanzia della eguaglianza sostanziale con la predisposizione di un ricco apparato di azioni positive, opportunamente calibrate e modulate sulla base delle esigenze delle stesse comunità e dei

cambiamenti socio-economici locali. Del resto, a voler ribaltare la prospettiva, non è per nulla scontato che il divieto esplicito di discriminazioni per ragioni linguistiche trascini prodigiosamente con sé la garanzia effettiva di un catalogo più o meno ampio di diritti linguistici per i membri delle comunità minoritarie.

La previsione, ampia ma non generalizzata, da parte degli ordinamenti della eguaglianza formale a prescindere dal fattore linguistico e la realizzazione di una tutela negativa – imperniata cioè sul diritto di chiunque, cittadino o straniero, di non ricevere dai pubblici poteri trattamenti irragionevolmente pregiudizievole per il fatto di impiegare una lingua diversa da quella maggioritaria/ufficiale/nazionale – sono intimamente connesse al principio della libertà di lingua. Tale principio è di solito riconosciuto in modo implicito ovvero come clausola non scritta, sia nel diritto interno<sup>16</sup> che internazionale, quale manifestazione, appunto, del divieto espresso di discriminazione per motivi linguistici e della pari dignità, almeno teorica, di ogni idioma. La facoltà di scegliere la lingua nella quale esprimersi si relaziona con i diritti al libero sviluppo della personalità, alla libera manifestazione del pensiero, alle libertà di riunione e associazione, con il diritto di interloquire con le pubbliche autorità. Nonostante il valore tendenzialmente universale, la libertà di lingua è suscettibile in concreto di subire erosioni e deroghe ad opera di meccanismi con quella non sempre facilmente conciliabili e sostenuti da prevalenti motivazioni pratiche, oltre che storiche e politiche. Così ai non-cittadini o ai cittadini componenti di comunità linguistiche minoritarie non riconosciute come tali dall'ordinamento resta preclusa, evidentemente, la pretesa di ricevere risposta dalle autorità amministrative o giudiziarie nella loro propria lingua, il cui impiego sarà allora per lo più limitato ai rapporti privati. E ancora, qualora l'ordinamento predisponga soluzioni territoriali ai problemi minoritari (es. Belgio, Svizzera, Italia, Spagna, Canada), ricercando quanto più possibile la coincidenza tra i confini linguistici e quelli geografici, il criterio del monolinguisma non trova agevole contemperamento con l'antitetica facoltà di opzione individuale di un dato idioma, che quindi può subire localmente una recessione a vantaggio della territorialità linguistica.

Riguardati attraverso la lente della libertà di lingua e del divieto di discriminazione, i diritti linguistici ricevono una protezione soltanto indiretta e trasversale da parte dei sistemi nazionali, dal momento che – in questa prospettiva – obiettivo primario non è la protezione della minoranza linguistica, bensì quello di assicurare all'individuo (straniero o cittadino membro di un gruppo alloglotto) l'esercizio pieno ed effettivo dei suoi diritti fondamentali<sup>17</sup>. Chiare indicazioni in tal senso provengono dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale applica l'art. 14 CEDU e l'omologo art. 1 del Protocollo n. 12 – divieto di discriminazio-

---

<sup>16</sup> Tra le Carte costituzionali che garantiscono indirettamente la libertà di lingua, si vedano l'art. 30 Cost. Belgio del 1993 e l'art. 133 *British North America Act* del 1867 che impone la regola del bilinguismo ed è completato dalla Carta canadese dei diritti e delle libertà del 1982 oltre che da varie leggi del parlamento in materia di uso delle lingue ufficiali, mentre per un riconoscimento esplicito della libertà di lingua si rinvia all'art. 18 Cost. Svizzera rev. 1999.

<sup>17</sup> G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2010, 32 ss., parla a questo proposito di diritti linguistici di prima specie per distinguerli da quelli di seconda specie (che si traducono in misure di tutela positiva in nome dell'eguaglianza sostanziale) e di terza specie (che attengono all'integrazione e al mantenimento della diversità degli stranieri e dei loro discendenti).

ni fondate, tra l'altro, sulla lingua e sulla appartenenza a una minoranza nazionale<sup>18</sup> – in combinato disposto con altre norme della Convenzione, quali gli artt. 5, 2° co. e 6, 3° co. (giusto processo)<sup>19</sup>, l'art. 8 (rispetto della vita privata e familiare), l'art. 9 (libertà di pensiero, coscienza e religione), l'art. 10 (libertà di espressione)<sup>20</sup>, l'art. 11 (libertà di riunione e associazione) o con gli artt. 2 (diritto all'istruzione) e 3 (libertà di opinione) del Protocollo n. 1. Pertanto, la Corte non ha difficoltà a riconoscere il diritto della persona arrestata o accusata di essere informata sui motivi dell'arresto e sulle accuse elevate a suo carico in una lingua a lei comprensibile, nonché il diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete durante lo svolgimento delle udienze, qualora l'imputato non abbia una conoscenza sufficiente della lingua ufficiale utilizzata nel processo, requisito questo la cui sussistenza deve essere provata dalle autorità nazionali<sup>21</sup>. In ogni caso, l'appartenenza a una minoranza nazionale o linguistica non è elemento bastevole *per se* a garantire l'assistenza gratuita di un interprete, così come non è contemplato nella CEDU un diritto in quanto tale di scegliere a piacimento la lingua da usare nei rapporti con le autorità amministrative e giurisdizionali o nelle sedute degli organi politici rappresentativi<sup>22</sup>. Analogamente, con riguardo ai diritti linguistici nell'educazione, la Corte ha sancito che il diritto all'istruzione senza discriminazioni di lingua non può legittimamente spingersi fino alla pretesa di ricevere, negli istituti pubblici, l'insegnamento in una lingua a propria scelta<sup>23</sup>.

Con riguardo alla protezione della libertà di espressione sia nei rapporti pubblici che nelle relazioni tra privati, i giudici di Strasburgo hanno affermato che la libertà di ricevere e diffondere informazioni in qualsiasi lingua deve essere garantita, perché consente la piena partecipazione alla vita pubblica e lo scambio di idee in ogni ambito, culturale, politico e sociale, tanto dei cittadini appartenenti a minoranze nazionali<sup>24</sup>, quanto di stranieri immigrati<sup>25</sup>. Nella sfera politica, ferma restando la facoltà dei singoli legislatori di determinare i criteri di eleggibilità dei candidati eventualmente escludendo coloro che non abbiano una adeguata conoscenza della lingua ufficiale<sup>26</sup> e senza mettere in discussione la discrezionalità degli Stati nella disciplina delle campagne elettorali, il divieto assoluto e penalmente sanzionato di usare una lingua diversa da quella ufficiale da parte dei candidati alle elezioni politiche è incompatibile sia con la libertà di espressione che con i valori essenziali di una società demo-

---

<sup>18</sup> Occorre precisare che la portata applicativa del divieto di discriminazione sancito nel Protocollo è più ampia, in quanto non limitata ai diritti sanciti nella CEDU. Peraltro, solo 20 Stati del Consiglio d'Europa e solo 10 Stati dell'Unione europea hanno ratificato il Protocollo.

<sup>19</sup> Analoghe previsioni sono contenute nel citato Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 14.3 a), f) e nella Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (art. 10.3).

<sup>20</sup> Diritto garantito anche dal Patto internazionale (art. 19.2) e dalla Dichiarazione ONU 1948 (art. 19).

<sup>21</sup> *Ex multis*, cfr.: *Luedicke e al. c. Germania*, 1978; *Kamasinski c. Austria*, 1994, *K. c. Francia*, 1983, *Brozicek c. Italia*, 1989, *Lagerbrom c. Svezia*, 2000. Sulla *case-law* della Corte EDU in materia di giusto processo e lingua, cfr. A. SKORUPA-WULCZYŃSKA, *Language Rights in the Light of International Law*, in *Comparative Law Review*, n. 24, 2018, spec. 110 ss.

<sup>22</sup> Cfr. *Clerfayt, Legros e al. c. Belgio*, 1985.

<sup>23</sup> Si veda il celebre *Caso linguistico belga*, 1968.

<sup>24</sup> Cfr. *Eğitim c. Turchia* 2012.

<sup>25</sup> Cfr. *Khurshid Mustafa e Tarzibachi c. Svezia* 2008.

<sup>26</sup> Cfr. *Podkolzina c. Lettonia*, 2002.

cratica<sup>27</sup>. Ancora, è stato riconosciuto che la libertà di corrispondenza nella propria lingua deve essere garantita anche a coloro che si trovino in stato di detenzione<sup>28</sup>.

Tuttavia, in assenza di standard comuni e in ragione delle peculiarità storiche, linguistiche, culturali oltre che religiose dei singoli Stati membri del Consiglio d'Europa, la Corte preferisce, nella valutazione di pretese avanzate da cittadini stranieri o da persone appartenenti a minoranze linguistiche, seguire un approccio conservativo o restrittivo, che fa rinvio al margine di apprezzamento degli Stati. È così accaduto, ad esempio, con riferimento al diritto sancito nell'art. 8 CEDU, che diversi casi relativi a richieste di trascrizione grafica e fonetica nei documenti di identificazione personale dei nomi o cognomi nella lingua minoritaria, anziché secondo l'alfabeto della lingua ufficiale dello Stato, sono stati dichiarati inammissibili. Resta il dubbio che in quelle circostanze la Corte EDU si sia talvolta astenuta dall'effettuare un equo bilanciamento tra esigenze generali e aspirazioni individuali, senza riuscire a cogliere fino in fondo l'essenza di una materia estremamente delicata e sensibile, in quanto attinente a un profilo strettamente privato della identità e della dignità della persona, come il diritto al nome, anche a prescindere da eventuali appartenenze minoritarie<sup>29</sup>.

#### 4. Eguaglianza e diversità: la lingua come veicolo di cultura e identità

Se il divieto di discriminazioni per motivi linguistici costituisce il livello minimo e indispensabile per la protezione del diritto alla libertà di scelta dell'idioma da utilizzare, è evidente che per garantire la salvaguardia e lo sviluppo dei caratteri peculiari delle minoranze linguistiche un atteggiamento di mera astensione da parte dei poteri pubblici non stenta a rivelarsi insufficiente e non pienamente idoneo. Alle misure di tutela negativa, allora, gli ordinamenti generalmente affiancano misure speciali di intervento pubblico dirette ad attuare la c.d. discriminazione positiva e a promuovere la conservazione e valorizzazione delle identità linguistiche e culturali minoritarie.

---

<sup>27</sup> Cfr. *Şükran c. Turchia* 2013; *Semir Güzel c. Turchia* 2016.

<sup>28</sup> Cfr. *Mehmet Nuri Özen e al. c. Turchia* 2011; *Çalan e al. c. Turchia* 2015.

<sup>29</sup> Cfr., ad es., es.; *Kuharec c. Lettonia* 2004; *Mentzen c. Lettonia* 2004; *Bulgakov c. Ucraina*, 2007; *Johansson c. Finlandia* 2007; *Baylac-Ferrer e Suarez c. Francia* 2008; *Daroczy c. Ungheria* 2008; *Kemal e al. c. Turchia* 2010; *Garnaga c. Ucraina* 2013; *Macalin c. Svizzera* 2015. Il caso *Güzel Erdagöz c. Turchia* 2008 è finora l'unico in cui la Corte ha riconosciuto la protezione del diritto al nome della ricorrente e respinto la posizione protezionistica della lingua nazionale sostenuta dal governo turco. Sulla giurisprudenza della Corte EDU in materia di diritto al nome degli appartenenti a minoranze linguistiche, cfr. criticamente E. LAMARQUE, *L'uso e la conservazione del nome nella propria lingua. Prove tecniche di circolazione delle giurisprudenze europee presso i giudici italiani*, in P. Bonetti (a cura di), *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, spec. 258 ss. Più in generale, sul contributo sia della Commissione che della Corte EDU a proposito del divieto di discriminazioni fondate sulla lingua o sulla appartenenza a una minoranza nazionale, cfr.: R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010, *passim*; EADEM, *The European Convention on Human Rights and Language Rights: is the Glass Half Empty or Half Full?*, in T.H. Malloy, J. Marko (eds), *Minority Governance*, cit., 135 ss.; N. MAGALDI, *Els drets lingüístics a la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans*, in *Revista de Llengua i Dret*, n. 57, 2012, 123 ss.; D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, Giappichelli, 2017, 80 ss.; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Cultural Rights in the case-law of the European Court of Human Rights*, Strasburgo, 2017, 23 ss.

Prima ancora che nel costituzionalismo contemporaneo, l'obiettivo della tutela e promozione dei diritti alla diversità e alla identità culturale si è affermato in seno alla comunità internazionale<sup>30</sup>. Già all'epoca della Società delle Nazioni, il concetto di identità trovava accoglimento proprio in occasione del primo tentativo di definire la nozione di minoranza<sup>31</sup>. Sotto l'egida dell'ONU, un impulso significativo alla individuazione di un diritto alla identità culturale dei componenti le formazioni sociali minoritarie è stato impresso dall'art. 27 del citato Patto internazionale sui diritti civili e politici che costituisce la prima disposizione a livello mondiale dotata di forza cogente per la tutela delle minoranze. In particolare, senza dismettere l'impostazione individualistica accreditata ancora oggi nel contesto internazionale, l'art. 27 riconosce alle persone appartenenti a minoranze il diritto di non essere private della possibilità di godere, in comune con gli altri membri del gruppo, della propria lingua, cultura e religione. La disposizione, cautamente formulata in termini negativi e apparentemente evocatrice di un atteggiamento meramente omissivo da parte dei pubblici poteri, lascia intravedere quello che, in una accezione più attuale, possiamo definire come *diritto alla identità* linguistica, culturale e religiosa di quanti appartengono e si identificano, appunto, in una comunità connotata da tratti differenziali propri. In termini analoghi si esprime l'art. 30 della Convenzione ONU per la protezione dei diritti del fanciullo (1989). Comunque, sulla linea inaugurata dal Patto sui diritti civili e politici, ma utilizzando una formulazione più apertamente positiva, sia con riguardo alla configurazione dei diritti menzionati che ai doveri degli Stati, si sarebbe posta – qualche tempo dopo – la Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose o linguistiche (1992), che afferma espressamente il diritto delle minoranze alla esistenza e al mantenimento della loro identità (nazionale, etnica, culturale, religiosa) (art. 1). Il mantenimento dell'identità culturale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie è invece formulato alla stregua di un dovere e posto a carico degli Stati che hanno sottoscritto la relativa Convenzione ONU (1990, art. 31).

Per rimanere nell'ambito delle Nazioni Unite, anche l'UNESCO si è fatto promotore di alcuni significativi documenti a vario titolo diretti alla protezione della diversità e della identità culturale, con speciale attenzione alla tutela delle comunità di lingua minoritaria e dei popoli indigeni. In questa prospettiva, la Dichiarazione universale sulla diversità culturale (2001) contribuisce alla chiarificazione del legame indissolubile tra i concetti di cultura, diritti culturali, identità, diversità e pluralismo culturale, concetti la cui implementazione costituisce, nell'epoca contemporanea, una delle migliori premesse alla costruzione della pace e della sicurezza internazionale, nonché una vera e propria sfida all'irreversibile processo di globalizzazione. Ancora, la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003) si rivolge alla protezione di tutte le pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze, abilità – ivi compresa la lingua per la sua funzione veicolare – che compongono il patri-

---

<sup>30</sup> Nella dottrina recente, cfr. E. LAGRANGE, S. OETER, R. UERPMANN-WITZACK (eds), *Cultural Heritage and International Law*, Springer, 2018 (<https://doi.org/10.1007/978-3-319-78789->).

<sup>31</sup> Cfr. Corte permanente di giustizia, parere 31 luglio 1930, n. 17, concernente la Convenzione greco-bulgara del 27 novembre 1919 (*Permanent Court of Justice*, Serie B, n. 17, 21), che definiva la minoranza (etnica, linguistica, religiosa) come la «collettività di persone che vivono in un dato paese o località e unite da identità di razza, religione, lingua e tradizione in un sentimento di solidarietà, allo scopo di preservare l'identità stessa».

monio culturale degli individui, dei gruppi e delle comunità. Il documento, articolato in una serie di misure da adottarsi a livello nazionale e internazionale, prevede la partecipazione delle comunità interessate alla individuazione degli elementi del patrimonio culturale da salvaguardare e incoraggia gli Stati contraenti ad adottare politiche di programmazione culturale, a istituire organismi specializzati, a promuovere studi e ricerche per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale in pericolo, ad assumere apposite misure giuridiche, tecniche, amministrative e finanziarie, senza trascurare gli aspetti informativi ed educativi, allo scopo di divulgare il riconoscimento e il rispetto di tale patrimonio. Infine, la Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali (2005), proclama nel lungo preambolo che la diversità culturale – da intendere come la molteplicità delle forme mediante le quali si esprimono le culture dei gruppi e delle società – «costituisce un patrimonio comune dell'umanità che dovrebbe essere celebrata e preservata per il bene di tutti» e che la diversità linguistica è un «elemento fondamentale della diversità culturale», richiamando il ruolo dell'educazione nella protezione e promozione delle espressioni culturali (art. 4). La Convenzione enuclea le linee-guida per gli Stati ratificanti, invitandoli, in particolare, a tenere in considerazione le culture deboli o emarginate, nonché le esigenze particolari delle persone appartenenti a minoranze e ai popoli indigeni (art. 7).

Oltre che in seno alle Nazioni Unite, il tema della tutela positiva delle situazioni minoritarie è, dalla metà degli anni '70, al centro dei lavori dell'OSCE. I documenti conclusivi delle conferenze sulla dimensione umana (c.d. Seguiti di Helsinki) susseguitesesi a far data dalla riunione di Vienna del 1989, quantunque privi di effetti giuridicamente vincolanti, hanno a più riprese disposto l'impegno per gli Stati di proteggere e creare le condizioni per la promozione della identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali nei loro territori, in quanto condizione per preservare la pace, la giustizia, la stabilità e la democrazia degli Stati stessi, soprattutto in considerazione dei profondi rivolgimenti geo-politici determinatisi nei territori dell'Europa centro-orientale all'indomani della dissoluzione della Unione sovietica.

Sulla scorta di quei documenti, il rispetto e lo sviluppo della identità delle minoranze nazionali e l'opportunità di instaurare un clima di tolleranza in grado di favorire la diversità culturale venivano ribaditi dal Consiglio d'Europa sia mediante l'adozione di specifiche raccomandazioni<sup>32</sup> che, soprattutto, con la stesura della menzionata Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Questo strumento dispone a carico degli Stati contraenti l'obbligo di favorire la conservazione e la promozione della cultura e della identità degli appartenenti alle minoranze nazionali ed enumera la religione, la lingua, il patrimonio culturale e le tradizioni quali elementi essenziali della nozione di identità, a sua volta modulabile come religiosa, linguistica, culturale o etnica senza che, d'altra parte, il richiamo alle tradizioni proprie delle comunità minoritarie possa valere alla introduzione di pratiche contrarie alla legislazione dello Stato di appartenenza o al diritto internazionale. Il Comitato consultivo, incaricato di vigilare sull'adempimento delle obbligazioni assunte dagli Stati parti, ripetutamente-

---

<sup>32</sup> Si vedano, ad es., le Raccomandazioni 1134 (1990), 1177 (1992), 1201 (1993), 1492 (2001).

te sottolinea lo stretto legame tra lingua e preservazione della cultura, specialmente con riguardo alle minoranze poco numerose e alle lingue meno diffuse. Inoltre, suggerendo – come anticipato – una nozione aperta e dinamica di minoranza nazionale, invita le autorità nazionali ad astenersi da pratiche di assimilazione e a promuovere l'*accommodation* delle diversità, secondo un processo osmotico di integrazione che deve coinvolgere sia la maggioranza che le persone appartenenti a minoranze nazionali, incluse le persone che risiedono al di fuori delle tradizionali aree di insediamento, gli immigrati e i non-cittadini<sup>33</sup>. In proposito, non si può sottacere il fatto che paesi certamente interessati dalla presenza di minoranze linguistiche o nazionali entro i loro confini non abbiano ancora ratificato (Belgio, Grecia) o nemmeno firmato (Francia, Turchia) la Convenzione-quadro.

Anche la Corte di Strasburgo, nella interpretazione evolutiva delle disposizioni della CEDU, che peraltro non contiene riferimenti diretti alla identità culturale, ha progressivamente elaborato una giurisprudenza dalla quale si evince distintamente che l'identità culturale deve intendersi come modo di vita tradizionale che i membri delle minoranze hanno diritto di mantenere «non soltanto per proteggere gli interessi delle minoranze in quanto tali ma anche per preservare la diversità culturale che giova alla società nel suo complesso»<sup>34</sup>.

A livello nazionale, è largamente diffusa nei paesi europei la propensione alla garanzia dei diritti linguistici delle minoranze, almeno di quelle autoctone. In proposito, sono 25 le Costituzioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa che riconoscono forme di tutela positiva nei confronti dei membri delle minoranze – nazionali, etniche, linguistiche, culturali – frequentemente con rinvio alla legge del parlamento per definire nel dettaglio lo statuto della protezione. A dispetto di questa tendenza, comune anche agli ordinamenti dell'Europa centro-orientale specialmente dopo il 1989, non è dato riscontrare – come ha ricordato anche la Corte EDU – un approccio costituzionale comune, né tanto meno un modello uniforme di tutela. L'esperienza dimostra piuttosto una notevole varietà, sia rispetto alla tipologia che al grado di protezione accordata alle situazioni minoritarie. Le scelte degli Stati possono concretizzarsi nella adozione di specifiche misure che concernono, in una ipotetica scala di crescente intensità, la tutela e promozione del patrimonio storico e delle attività culturali, la regolamentazione degli usi pubblici delle lingue minoritarie (nell'insegnamento della/nella lingua minoritaria, nei mezzi di informazione, nella onomastica e toponomastica, davanti alle pubbliche autorità), fino alla previsione di forme di autonomia amministrativa o politica, della rappresentanza minoritaria nella organizzazione locale o statale, della parificazione giuridica della lingua della minoranza alla lingua ufficiale dello Stato.

L'implementazione di queste azioni positive dipende da numerosi fattori e può variare a seconda che la legislazione attuativa delle disposizioni costituzionali: a) preveda o meno l'uso pubblico, almeno a livello locale, degli idiomi minoritari; b) subordini gli usi pubblici delle lingue minoritarie ad una certa percentuale di parlanti ovvero ad un numero minimo di richie-

---

<sup>33</sup> Così, ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Thematic Commentary no. 3*, cit., spec. 9 e 11.

<sup>34</sup> *Chapman c. Regno Unito* 2001; in senso analogo, v. casi *Beard*, *Coster*, *Lee*, *Jane Smith*, tutti contro il Regno Unito e decisi nel 2001.



ste entro un determinato ambito geografico oppure prescindendo da tali requisiti; c) scelga di ispirare il regime della tutela minoritaria al principio di personalità ovvero di territorialità: se il primo criterio non tiene conto del luogo dell'insediamento ed è fondato sulla libera scelta della lingua da utilizzare nei rapporti pubblici, il secondo, più utilizzato in pratica, tende invece – come dianzi accennato – a far corrispondere a determinate circoscrizioni territoriali altrettanti confini linguistici in modo da rendere effettive le misure di protezione all'interno di spazi geografici ben delimitati; d) opti per il modello del bilinguismo totale o integrale ovvero per quello del separatismo linguistico, in ragione della preferenza accordata, rispettivamente, alla esigenza di agevolare i contatti e l'integrazione culturale tra le diverse componenti nazionali nelle aree mistilingui oppure alla necessità di favorire la conservazione del gruppo minoritario evitandone l'assimilazione al gruppo economicamente e culturalmente più forte; e) prescelga uno statuto omogeneo, in ipotesi, per tutte le minoranze linguistiche storiche e le corrispondenti lingue parlate sul territorio e diverse da quella ufficiale dello Stato oppure propenda per una tutela differenziata e asimmetrica sulla base di fattori giuridici ed extragiuridici, quali la stipulazione di trattati internazionali con Stati contermini, la consistenza demografica del gruppo alloglotto, la sua concentrazione entro un determinato ambito geografico e il legame storico col medesimo, la volontà dei parlanti di preservare e valorizzare l'idioma minoritario.

Peraltro, non è affatto esclusa una mescolanza di quei criteri all'interno del medesimo ordinamento, ben potendo accogliersi, ad esempio, sia il principio personale che territoriale a seconda che si abbia riguardo all'ambito nazionale o locale in cui la lingua minoritaria è utilizzata, sia il bilinguismo che il separatismo linguistico a seconda del settore specifico (scuola, rapporti con la pubblica amministrazione, media, toponomastica) nel quale le misure di protezione devono trovare concreta applicazione. Occorre altresì precisare che alcuni ordinamenti plurilingui (es. Svizzera, Belgio) sono poco inclini a qualificare i propri idiomi come "lingue minoritarie" e i rispettivi parlanti alla stregua di "minoranze linguistiche", dal momento che le lingue praticate, indipendentemente dalla consistenza demografica dei parlanti, sono considerate co-ufficiali e dunque poste su un piano di parità (salvo eventualmente circoscrivere il loro impiego ufficiale, come per il romancio in Svizzera).

Sta di fatto che, analogamente ad altri gruppi sociali vulnerabili, anche per gli appartenenti alle minoranze linguistiche può sorgere la questione della legittimità delle c.d. *affirmative actions*<sup>35</sup> che, in quanto misure speciali rispetto al principio di eguaglianza e compensatorie di trattamenti sfavorevoli subiti in passato, potrebbero dar luogo a episodi di *reverse discrimination*<sup>36</sup>. Fino a che punto e quanto a lungo l'ordinamento è disposto, eventualmente, a tollerare simili deroghe?

---

<sup>35</sup> Si pensi alle deroghe ai regolamenti di caccia, pesca e destinazione del suolo disposte a favore della popolazione Sami della Finlandia oppure alle deroghe alle normative sul governo del territorio per salvaguardare lo stile di vita delle comunità rom nel Regno Unito. Sui diritti derogatori a favore dei gruppi minoritari, cfr. E. CECCHERINI, *Multiculturalismo (dir. comp.)*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, tomo II, Torino, UTET, 2008, 489 ss.

<sup>36</sup> Quanto alla legittimità della "proporzionale etnica", prevista dallo statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in rapporto al principio di eguaglianza, il giudice costituzionale ha ritenuto che l'istituto è conforme alla Costituzione e non sproporzionato rispetto al fine, che è quello di garantire la riparazione di discriminazioni subite in passato (es. sentt. 289/1987 e 768/1988). Effettivamente, misure di discriminazione positiva, come quella in parola, dovrebbero avere natura temporanea e cessare una volta conseguito lo scopo che, nella fattispecie, è il

Se, da un lato, è lecito immaginare che quelle misure debbano avere natura temporanea ed essere riviste o cessare una volta conseguito lo scopo – cioè l'eliminazione della situazione di disparità nei confronti della popolazione maggioritaria ovvero, in presenza di più comunità alloglotte sul medesimo territorio, il raggiungimento dell'equilibrio tra i diversi gruppi linguistici – dall'altro lato, proprio con riferimento alle minoranze linguistiche e culturali (oltre che religiose), non si può probabilmente escludere l'opportunità della loro permanenza nel tempo, essendo finalizzate a preservare l'identità linguistica e culturale (oltre che religiosa) dei gruppi minoritari. In proposito, il diritto internazionale, che in linea di principio non è contrario al meccanismo delle azioni positive, propende per il primo approccio: è quanto risulta dal Commento generale n. 18 sul principio di non discriminazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dal Commento generale n. 13 sul diritto all'istruzione garantito nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, oltre che dalla Convenzione ONU sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (art. 1.4). Tuttavia, non mancano in dottrina voci dissenzienti che ritengono necessario un trattamento differenziato, e non semplicemente un sistema di azioni positive, che si protragga nel tempo salvaguardando i diritti acquisiti dai membri del gruppo<sup>37</sup>. La permanenza di uno statuto *ad hoc* che valorizzi i diritti identitari delle comunità minoritarie – salvo valutare l'opportunità di ricomprendere tra queste anche le nuove minoranze – non sembra smentito dal menzionato Commento generale n. 23 all'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e si giustificerebbe, secondo questa interpretazione, in ragione del carattere permanente della soggezione delle minoranze alla volontà della maggioranza. Resta dunque aperta, anche in base alla tipologia minoritaria da proteggere, la questione del bilanciamento delle scelte politiche in materia di misure positive con gli interessi generali della società e con il godimento dei diritti di coloro che a quei gruppi minoritari sono estranei.

Ben lontana da rivendicazioni connesse alla protezione della identità culturale, se si fa eccezione per alcuni opportuni interventi in tal senso da parte della Corte EDU<sup>38</sup>, è la condizione dei gruppi rom, presenti talora in numero consistente sul territorio di svariati paesi europei e verso i quali permangono pregiudizi diffusi della popolazione maggioritaria e visioni spesso anacronistiche delle pubbliche autorità. Nei confronti delle comunità rom, non soltanto gli Stati scelgono di non assumere un atteggiamento promozionale di tutela, né di agnostica tolleranza, ma frequentemente si attestano su posizioni repressive, rifiutandone il formale riconoscimento come minoranza (etnica, linguistica o nazionale). Su tutt'altro fronte si colloca

---

raggiungimento dell'equilibrio tra i gruppi linguistici, ma a ciò si oppone la classe politica locale, trasversalmente ai tre gruppi linguistici, interessata piuttosto a mantenere l'equilibrio raggiunto. Per queste considerazioni, cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2011, 299-301.

<sup>37</sup> Cfr. J. PACKER, *Problems in Defining Minorities*, in D. Fottrell, B. Bowring (eds), *Minority Group Rights in the Millennium*, The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1999, 241-242; M. BOSSUYT, *Comprehensive Examination of Thematic Issues Relating to Racial Discrimination – The Concept and Practice of Affirmative Actions*, Rapporto preliminare Relatore speciale ONU, E/CN.4/Sub2/2000/11, Sottocommissione sulla promozione e protezione dei diritti umani, cinquantaduesima sessione, 19 giugno 2000; J.T. LEVY, *The Multiculturalism of Fear*, Oxford, Oxford University Press, 2000, spec. 132 e 137.

<sup>38</sup> Si vedano il caso *Chapman* e gli altri riferiti *supra* nota 34.

da tempo la comunità internazionale, incline a considerare i rom alla stregua di gruppi minoritari socialmente svantaggiati la cui diversità culturale va difesa e valorizzata contestualmente alla eliminazione delle manifestazioni di discriminazione nei loro confronti. In particolare, se l'ONU non ha esitato a definire i rom come la minoranza peggio trattata in Europa<sup>39</sup>, le organizzazioni europee, dal canto loro, hanno a più riprese osservato che quella comunità, nonostante l'evidente eterogeneità della composizione, la mancanza di uno stato-patria e l'assenza di un territorio suo proprio, «condivid(e) comuni legami culturali, linguistici ed etnici»<sup>40</sup>. La minoranza rom costituisce dunque «una vera minoranza europea»<sup>41</sup>, anzi «la più numerosa minoranza etnica d'Europa»<sup>42</sup>, peraltro non assimilabile alle minoranze nazionali o linguistiche<sup>43</sup>, poiché la condizione di svantaggio sociale che connota i gruppi rom si cumula allo *status* di minoranza nazionale. In quanto comunità transnazionale, paneuropea, non territoriale, la lotta contro la discriminazione nei confronti dei suoi appartenenti richiederebbe dunque un approccio integrato e globale sull'intero continente. Sebbene non siano mancati espliciti riferimenti ad opera dei governi nazionali verso le comunità rom e il loro idioma all'atto della ratifica della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, gli organi che vigilano sulla attuazione di questi documenti continuano a segnalare deficit di tutela e il permanere di atteggiamenti di discriminazione, fondati sulla percezione diffusa dei rom come nomadi o stranieri o immigrati, al punto che la Corte EDU, nell'ultimo decennio, ha preso ripetutamente posizione condannando, tra l'altro, gli episodi di segregazione scolastica degli alunni di etnia rom<sup>44</sup> e, negli stessi anni, l'Unione europea si è adoperata, con scarso successo in verità, per sensibilizzare gli Stati membri ad adottare piani strategici di inclusione dei rom secondo precisi assi di intervento (abitazione, lavoro, sanità, istruzione)<sup>45</sup>.

## 5. Lingue e minoranze nel diritto euro-unitario e nella interpretazione della Corte di Giustizia

---

<sup>39</sup> Ris. 6/1977, ONU doc. E/CN4/Sub2/399.

<sup>40</sup> OSCE-OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area. Status Report 2008* e OSCE-OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area. Renewed Commitments, Continued Challenges. Status Report 2013*.

<sup>41</sup> Racc. Assemblea parlamentare Consiglio d'Europa 1203/1993.

<sup>42</sup> Ris. Parlamento europeo 28 aprile 2005; Commissione europea, *Libro Verde "Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata"*, 28 maggio 2004, 14. Inoltre, la Ris. Parlamento europeo 124/1994 "Sulla situazione degli zingari nella Comunità", considerato che il popolo rom è una delle più importanti minoranze dell'Unione europea la cui lingua e cultura sono parte integrante del patrimonio culturale europeo, ha raccomandato ai governi degli Stati membri di completare la CEDU con un protocollo aggiuntivo sulle minoranze, nel quale la definizione di minoranza possa comprendere gli zingari in forma esplicita, attraverso un riferimento alle minoranze che non abbiano un territorio proprio. La consistenza demografica della comunità rom si aggira intorno ai 10-12 milioni di persone, di cui sei milioni nel territorio dell'Unione europea (<https://fra.europa.eu/en/theme/roma>).

<sup>43</sup> Racc. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1203/1993.

<sup>44</sup> Cfr., ad es., *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, 2007; *Sampanis e al. c. Grecia*, 2008 e 2012; *Orsus e altri c. Croazia*, 2010; *Horvath e Kiss c. Ungheria*, 2013.

<sup>45</sup> Si fa riferimento alla *Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011 "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"*.

Sono circa 40 milioni i cittadini residenti negli Stati membri dell'Unione europea che appartengono a minoranze nazionali o linguistiche<sup>46</sup>; ad essi si aggiungono gli oltre 22 milioni di immigrati da paesi terzi<sup>47</sup>. Quanto agli idiomi praticati, accanto alle 24 lingue ufficiali dell'Unione, occorre considerare le circa 60 lingue regionali o minoritarie<sup>48</sup>, alle quali bisogna affiancare quelle utilizzate, almeno nella sfera privata, dagli stranieri extra-UE.

Nonostante il carattere sempre più multiforme e plurilingue del tessuto sociale, le istituzioni euro-unitarie non sono titolari di competenze dirette in materia linguistica o di protezione delle identità minoritarie. Eppure, in diversi momenti si è finora evocato il ruolo del diritto e della *policy* dell'Unione europea. Rinviando al paragrafo successivo la riflessione sulla compatibilità col diritto dell'Unione delle misure di integrazione linguistica variamente introdotte in anni recenti da numerosi paesi membri, la riflessione verterà ora sul contributo che l'Unione europea – malgrado la soggezione ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità – è in grado di offrire alla promozione della cultura degli Stati membri, di cui fanno parte evidentemente le culture minoritarie, e alla soluzione di controversie nelle quali la lingua, talora in collegamento con la cittadinanza, può assumere rilievo come fattore di discriminazione, soprattutto in relazione alle quattro libertà di circolazione (di beni, servizi, persone, capitali), alla libertà di stabilimento e in generale alla libertà di concorrenza. Un rapido sguardo alle norme di diritto primario e derivato aiuterà a inquadrare l'ambito e le modalità di azione degli organi dell'Unione, tra i quali la Corte di Giustizia ha offerto nel tempo il suo significativo, sebbene a tratti ondivago, apporto.

Il principio di non discriminazione e il *rispetto* dei diritti umani, inclusi i diritti delle persone appartenenti a minoranze (non ulteriormente qualificate), rientrano nell'*acquis* euro-unitario, insieme agli altri valori enunciati nell'art. 2 TUE. Sulla scorta dei c.d. criteri di Copenaghen del 1993, è inoltre sancito che il *rispetto* e l'impegno alla promozione di quei valori sono le condizioni richieste per l'ingresso nell'Unione (art. 49 TUE) e, corrispondentemente, è prevista l'applicazione di sanzioni in caso di violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 (art. 7 TUE). E ancora, l'Unione *rispetta* la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica (art. 3.3 TUE) e, proprio con riguardo a possibili interventi nel settore della cultura, essa contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel *rispetto* delle loro diversità nazionali e regionali, mediante l'adozione di azioni di incentivazione, ma astenendosi da qualsiasi forma di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati (art. 167 TFUE). Soltanto deliberando all'unanimità secon-

---

<sup>46</sup> Cfr. R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione europea: un work in progress*, in R. Toniatti (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione europea. Le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, Trento, LIA eBooks, 2019, 9, nota 1, e *passim* sul ruolo dell'Unione europea nella protezione delle lingue minoritarie/minoranze linguistiche. Sullo stesso tema, cfr., altresì, B. DE WITTE, *I diritti europei delle minoranze*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino, 2007, 405 ss. e G. GULIYEVA, *Education, Language and Linguistic Minorities in the EU: Challenges and Perspectives*, in *European Law Journal*, vol. 19, n. 2, 2013, 219 ss.

<sup>47</sup> Il dato, aggiornato a marzo 2019, è riportato da Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)

<sup>48</sup> Cfr. R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche*, op.loc.ult.cit.

do una procedura speciale, il Consiglio può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate su un elenco tassativo di motivi, tra i quali non compare l'appartenenza a una minoranza nazionale (art. 19.1 TFUE). Da parte sua, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, già menzionata e richiamata dall'art. 6 TUE, declina – in analogia con la CEDU – il divieto di discriminazioni (anche) sulla base della lingua e dell'appartenenza a una minoranza nazionale (art. 21), aggiungendo il *rispetto* da parte dell'Unione della diversità linguistica e culturale (oltre che religiosa) (art. 22). Al *rispetto* della diversità delle culture e tradizioni dei popoli europei, oltre che dell'identità nazionale degli Stati membri<sup>49</sup>, fa riferimento altresì il preambolo della Carta dei diritti. Evidentemente, il “rispetto” è concetto meno incisivo di “promozione, valorizzazione, incoraggiamento”; il rispetto evoca un atteggiamento neutrale, di tolleranza e tutela negativa nei confronti dell'esercizio di diritti fondamentali, non richiede – ma nemmeno esclude – in astratto l'adozione di azioni positive, sia da parte dei governi nazionali che delle istituzioni euro-unitarie.

A questo proposito, non mancano segnali da parte dell'Unione nel senso di una progressiva consapevolezza verso l'opportunità di garantire, accanto al divieto di discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (dir. 2000/78/CE e dir. 2000/43/CE), l'eguaglianza sostanziale mediante la rimozione di impedimenti di natura linguistica ovvero attraverso l'inclusione sociale di gruppi vulnerabili. Se nella seconda prospettiva depongono, tra le misure di *soft-law*, diverse risoluzioni del parlamento europeo che dagli anni '80 in avanti hanno promosso le lingue e culture delle minoranze regionali ed etniche, nonché l'elaborazione – sopra ricordata – di un quadro strategico di interventi a favore dei rom, nella prima direzione si collocano, ad esempio, le direttive approvate in materia di diritto all'assistenza linguistica nel processo penale<sup>50</sup>. In quanto atti normativi giuridicamente obbligatori, almeno nelle finalità da conseguire, quelle misure intendono fornire un ausilio linguistico, adeguato e gratuito, a quanti – cittadini allogliotti o stranieri – non parlano o non comprendono la lingua del procedimento nel quale sono indagati o imputati, allo scopo di rendere effettiva la garanzia del giusto processo e del diritto di difesa, sia nell'interpretariato che nella traduzione degli atti procedurali. Si intende in tal modo favorire la creazione di uno “spazio giudiziario europeo” che possa superare le debolezze del sistema CEDU sottese, in particolare, al rinvio al margine di apprezzamento nazionale.

Proprio la materia processuale e le garanzie linguistiche disposte a favore delle minoranze nazionali hanno offerto diversi spunti alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, sollecitata in via pregiudiziale dalle autorità nazionali. È stata così ammessa l'estensione della normativa italiana, dettata in tema di processo sia penale che civile a tutela della minoranza

---

<sup>49</sup> In particolare sul rapporto tra identità nazionale, identità costituzionale e tradizioni costituzionali comuni, cfr. i saggi di S. CASSESE, *The «Constitutional Traditions Common to the Member States» of the European Union*, M.E. COMBA, *Common Constitutional Traditions and National Identity*, O. PORCHIA, *Common Constitutional Values and the Rule of Law*, tutti in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 4, 2017, rispettivamente, 939 ss., 973 ss. e 981 ss., nonché F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

<sup>50</sup> Si vedano, in particolare, le dir. 2010/64/UE e 2012/13/UE. In dottrina, cfr. G. SORRENTI, *La lingua nel e del processo: giurisdizione penale e giurisdizione civile a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

germanofona, a favore di cittadini dell'Unione europea che si trovino a circolare o soggiornare temporaneamente sul territorio della provincia di Bolzano. In altri termini, per una comunità che intenda definirsi davvero ampia e integrata come quella europea, non vi è motivo di circoscrivere determinati trattamenti di favore ai soli gruppi minoritari caratterizzati da vincoli storici o nazionali con un dato territorio, qualora l'allargamento dei benefici non comporti complicazioni o costi supplementari<sup>51</sup>. Incidentalmente, è significativa per le sue potenzialità – che sembrano andare oltre la *case-law* espansiva del giudice europeo – la revisione delle norme di attuazione per il Trentino-Alto Adige, che originariamente erano state apprestate a favore dei cittadini italiani di lingua tedesca o ladina. Il legislatore statale ha, infatti, stabilito che, indipendentemente «dalla loro nazionalità, residenza, domicilio o sede», tutte le «persone fisiche e giuridiche» possono avvalersi della lingua tedesca o ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione nel territorio della provincia di Bolzano (art. 1-*bis* e art. 32 d. lgs. 574/1988, modif. da d. lgs. 186/2015). Per quanto concerne i rapporti con l'autorità giudiziaria, gli «interessati» hanno facoltà di rendere le loro dichiarazioni e deposizioni in tedesco davanti agli organi giurisdizionali ordinari, amministrativi, contabili e tributari (art. 24 d. lgs. cit.). Il riferimento non più ai “cittadini” e ai “residenti nella provincia di Bolzano, ma alle “persone” e agli “interessati” lascia presagire l'applicazione di queste misure di garanzia anche a stranieri – non soltanto cittadini UE, ma altresì extra-UE – che si trovino occasionalmente a soggiornare sul territorio provinciale e abbiano necessità di corrispondere con le pubbliche autorità della provincia di Bolzano<sup>52</sup>.

Ulteriori fattispecie, pervenute in sede pregiudiziale all'esame dei giudici di Lussemburgo, hanno suggerito di contemperare il divieto di discriminazione per ragioni linguistiche e culturali, di volta in volta, con la libertà di circolazione delle persone e dei lavoratori, con la libera fornitura dei servizi ovvero con la disciplina della etichettatura dei prodotti commerciali. La Corte ha pertanto ritenuto non contraria al principio della parità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri la richiesta di conoscenza della lingua irlandese per un docente di arte presso le istituzioni pubbliche irlandesi, nel contesto di una politica di promozione di quella lingua che, oltre ad essere lingua nazionale, in Irlanda è anche la prima lingua ufficiale<sup>53</sup>. Viceversa, è stata ritenuta sproporzionata, e quindi illegittima, la richiesta di esibizione del c.d. patentino di bilinguismo come requisito per la partecipazione a concorsi presso enti pubblici della provincia di Bolzano a cittadini europei, che siano in grado di dimostrare con altri certificati le proprie competenze linguistiche<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. Corte Giust. 24/11/1998, causa C-274/96, *Bikel-Franz*; Corte Giust. 11/7/1985, causa 137/84, *Ministère Public c. Mutsch*; Corte Giust. 27/3/2014, causa C-322/13, *Ulrike Elfriede Grauel Rüffer c. Katerina Pokorná*.

<sup>52</sup> Cfr. sul punto S. BARONCELLI, *Il ruolo chiave delle Regioni a Statuto speciale nella promozione dei diritti linguistici*, in P. Caretti, G. Mobilio (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, Torino, Giappichelli, 2016, 174-175.

<sup>53</sup> Cfr. Corte Giust. 28/11/1989, causa C-379/87, *Anita Groener c. Minister for Education and City of Dublin Vocational Education Committee*; in senso analogo, sul possesso di idonei requisiti linguistici per l'esercizio di determinate professioni, Corte Giust. 4/7/2000, Causa C-424/97, *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*.

<sup>54</sup> Cfr. Corte Giust. 6/6/2000, causa C-281/98, *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio*.

In altri ambiti, i giudici di Lussemburgo hanno preferito invece seguire una impostazione più incline alla politica linguistica nazionale che alla protezione delle lingue minoritarie. Così, in linea con l'approccio seguito in materia dalla Corte EDU, secondo quanto si è riferito in precedenza, hanno escluso la violazione della libertà di circolazione da parte della legislazione nazionale che non consentiva l'impiego della grafia polacca per la trascrizione del cognome nei documenti di identità di una cittadina lituana appartenente alla minoranza linguistica polacca, non sussistendo nella fattispecie seri inconvenienti di ordine amministrativo<sup>55</sup>. Del resto, come ha ricordato la Corte nel caso richiamato, tra i valori che l'Unione è tenuta a rispettare figura l'identità nazionale degli Stati membri (art. 4.2 TUE) «in cui è compresa anche la tutela della lingua ufficiale nazionale dello Stato» (§86).

Diversamente, nel senso cioè di supportare lo sforzo dello Stato verso misure di promozione delle lingue delle minoranze, la Corte ha riconosciuto che, nel rispetto di criteri oggettivi di trasparenza, pluralismo e non discriminazione, il regime bilingue della regione di Bruxelles-Capitale ed esigenze imperative di interesse pubblico, come sono quelle di politica culturale, possono giustificare in Belgio una compressione della libera prestazione dei servizi da parte degli operatori via cavo presenti sul territorio e il corrispondente obbligo di “*must carry*”, cioè di diffondere le trasmissioni televisive degli organismi di radiodiffusione privata designati dalle autorità statali<sup>56</sup>. Similmente, ha ritenuto non sproporzionate, rispetto all'obiettivo di promuovere il multilinguismo della Spagna, le limitazioni alle libertà economiche fondamentali dell'Unione europea derivanti dall'obbligo sancito dalla normativa nazionale di destinare una percentuale dei ricavi delle reti televisive private a favore di opere la cui lingua originale sia una delle lingue ufficiali della Spagna<sup>57</sup>. E ancora, un approccio tendenzialmente aperto alla protezione di lingue diverse dalla lingua ufficiale è quello riscontrabile in alcune pronunce relative alla libera circolazione dei prodotti alimentari, le cui etichette devono indicare in una lingua facilmente comprensibile per il consumatore – che non coincide né con la lingua ufficiale, né con una lingua regionale – la composizione dei prodotti posti in vendita<sup>58</sup>. A questo proposito, va segnalato che una sopraggiunta modifica della normativa europea consente oggi agli Stati membri di stabilire, accanto all'uso di una lingua di facile comprensione per l'acquirente, che le indicazioni dei prodotti alimentari commercializzati nei loro territori «siano fornite in una o più lingue ufficiali dell'Unione» (art. 15 reg. 1169/2011), con ciò segnando, per così dire, un passo indietro nella promozione delle identità linguistiche minoritarie.

Malgrado una certa frammentarietà e l'andamento non esattamente lineare della richiamata giurisprudenza, che lascia comunque ai giudici nazionali la decisione sui casi con-

---

<sup>55</sup> Cfr. Corte Giust. 12/5/2011, Causa C-391/09, *Runevič-Vardyn e Wardyn*. In dottrina, per un commento aggiornato alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia linguistica, cfr. D.E. Tosi, *Diritto alla lingua*, cit., 350 ss. e E. LAMARQUE, *L'uso e la conservazione del nome*, cit., 251 ss.

<sup>56</sup> Cfr. Corte Giust. 13/12/2007, causa C-250/06, *United Pan-Europe Communications c. Belgio*.

<sup>57</sup> Cfr. Corte Giust. 5/3/2009, causa C-222/07, *Uteca c. Administración General del Estado*.

<sup>58</sup> Cfr., ad es., Corte Giust. 12/10/1995, causa C-85/94, *Piageme e al. c. Peeters NV*; Corte Giust. 14/7/1998, causa C-385/96, *Goerres*; Corte Giust. 3/6/1999, causa C-33/97, *Colim NV c. Bigg's Continent Noord NV*; Corte Giust. 12/9/2000, Causa C-366/98, *Geffroy et Casino France SNC*.

creti, si può concludere nel senso che la Corte di Giustizia – sia pure indirettamente – si è dimostrata sensibile alle questioni minoritarie, la cui tutela fa parte a pieno titolo dell'*acquis* euro-unitario, nonostante l'assenza di un parametro esplicito nei trattati. La *case-law* intervenuta in questi anni rivela in più occasioni lo sforzo di conciliare le normative nazionali dettate a protezione delle minoranze linguistiche e delle lingue minoritarie con le regole dell'Unione, senza vincolare gli Stati membri alla assunzione di azioni positive, ma semplicemente limitandosi ad offrire loro una base giuridica in tale direzione a garanzia della diversità linguistica e culturale. Resta inteso che tali azioni non possono contrastare con gli obiettivi prioritari dell'Unione europea, che sono la realizzazione del mercato comune e l'integrazione economica, e sul cui rispetto la Corte di Giustizia è chiamata a vigilare.

## **6. Eguaglianza e società multiculturale: test linguistici per integrare o per discriminare i non-cittadini?**

Non soltanto le opzioni sui profili linguistici e identitari, ma più in generale i processi decisionali concernenti la gestione dei confini nazionali e lo *status* della popolazione residente – attraverso le scelte in materia di immigrazione, integrazione e naturalizzazione – restano saldamente ancorati, anche dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, nella sfera di sovranità degli Stati. Le istituzioni europee, in verità, hanno tentato di orientare – per quanto possibile, sia con strumenti di *hard law* che, soprattutto, di *soft law* – la discrezionalità statale e di fissare alcuni standard comuni in tema di integrazione dei cittadini di paesi terzi che richiedono il rilascio del permesso di lungo soggiorno o che aspirano al ricongiungimento familiare. Tuttavia, quello della integrazione è un ambito rispetto al quale le competenze dell'Unione europea continuano a risultare, *pour cause*, modeste e recessive. Basti richiamare in proposito la nitida disposizione secondo cui il parlamento europeo e il consiglio possono stabilire misure di sostegno e incentivazione agli Stati membri al fine di favorire l'integrazione degli immigrati extra-UE regolarmente soggiornanti, ma, con formula analoga a quella impiegata in relazione al rispetto della diversità linguistica e culturale, viene esclusa «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (art. 79, 4° co. TFUE).

Per quanto in questa sede interessa, il diritto derivato evoca marginalmente la questione della integrazione nelle direttive 86 e 109 del 2003<sup>59</sup>, rispettivamente dedicate alla disciplina dei ricongiungimenti familiari e al rilascio del permesso di lungo soggiorno agli stranieri extra-UE in possesso dei prescritti requisiti. Non senza ambiguità, la normativa alterna i riferimenti a “misure” e “condizioni” di integrazione senza fornire definizioni, né ulteriori preci-

---

<sup>59</sup> Quelle analizzate nel testo non sono naturalmente le uniche direttive che fanno riferimento alla integrazione degli stranieri; richiami a questo concetto si trovano, ad esempio, anche nella dir. 2004/114/CE sulla ammissione negli Stati dell'Unione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio o nella dir. 2009/50/CE sulla mobilità negli stati dell'Unione dei lavoratori altamente specializzati provenienti da paesi terzi. Sulle problematiche connesse, in particolare, alla integrazione linguistica dei cittadini di paesi terzi, sia consentito rinviare a V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2013.



sazioni e riservando alle leggi e alla pratica di ciascun paese la concreta individuazione delle une e delle altre. Ebbene, al di là dei limiti che le istituzioni euro-unitarie incontrano su questo terreno, il contributo della Corte di Giustizia, interpellata in sede di rinvio pregiudiziale dai giudici nazionali, si sta rivelando prezioso per sciogliere i maggiori nodi problematici sottesi alla interpretazione della nozione di integrazione degli immigrati da paesi terzi che fanno, o desiderano fare, regolare ingresso nel territorio dei paesi membri. Ma, se l'art. 79, 4°co. TFUE esclude, come accennato, la competenza dell'Unione ad assumere politiche vincolanti in materia di integrazione e le direttive del 2003 rinviano sul punto alla discrezionalità dei singoli Stati, quali sono le norme-parametro invocabili davanti alla Corte di Giustizia?

L'interrogativo ha cominciato a porsi concretamente a seguito della introduzione sul finire del secolo scorso – e alla rapida propagazione dal nucleo originario costituito da paesi come Olanda, Germania, Austria, Italia, Francia, Regno Unito, Danimarca a un sempre più vasto consesso di Stati europei – di test linguistici, variamente modulati, talora previsti all'interno di un apposito accordo o contratto di integrazione, eventualmente affiancati da una verifica di conoscenza della storia, dei valori, delle istituzioni e dello stile di vita della società maggioritaria<sup>60</sup>. Ad ogni modo, la padronanza della lingua ufficiale del paese di accoglienza è diventata una questione centrale delle politiche migratorie e dell'integrazione. Indubbiamente, la conoscenza adeguata della lingua di Stato è un fattore indispensabile di coesione sociale<sup>61</sup> ed infatti i test rispondono ovunque allo scopo dichiarato di agevolare l'inclusione degli stranieri regolari nel contesto che li accoglie, lasciando tuttavia trapelare – in ragione della loro struttura, dei contenuti, della assenza di flessibilità in base ai destinatari, delle modalità di svolgimento e delle conseguenze in caso di esito negativo – l'intenzione di controllare e

---

<sup>60</sup> Cfr. L. ROCCA, C. HAMNES CARLSEN, B. DEYGERS, *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities for Migrants, Provisional Version, Report on the 2018 Council of Europe and ALTE Survey on Language and Knowledge of Society Policies for Migrants*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, ottobre 2019 (<https://www.coe.int/it/web/lang-migrants/surveys>; <https://rm.coe.int/prems-112819-gbr-2518-liam-report-2019-couv-texte-16x24-provisoire-web/16809838b3>). Dal rapporto risulta che su 41 Stati intervistati (il Belgio è considerato con riferimento alle due regioni vallona e fiamminga; mancano all'intervista sette paesi), 34 prevedono test linguistici per una o per tutte le opzioni (pre-ingresso, ingresso, soggiorno temporaneo, lungo-soggiorno, cittadinanza). Dei 41 Stati intervistati solo sette ne sono totalmente privi. Il documento dimostra, in sintesi, sia il progressivo aumento del numero dei paesi membri del Consiglio d'Europa che hanno introdotto i test, sia l'innalzamento del livello di conoscenza richiesto. Tra l'altro, il test di conoscenza delle istituzioni e della società di accoglienza si traduce in un implicito test linguistico che può richiedere un livello di conoscenza particolarmente elevato della lingua ufficiale del paese ospitante, a meno che la legislazione non specifichi il livello linguistico richiesto per il test di conoscenza delle istituzioni e della società (es. Italia) ovvero non proponga lo svolgimento del test in più lingue (es. Norvegia). Cfr., inoltre, il *Report* presentato da Ms. T. Strik alla Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa "Integration Tests: Helping or Hindering Integration?", Strasburgo, 2013, cui seguivano la Raccomandazione 2034(2014) e la Risoluzione 1973(2014), nonché COUNCIL OF EUROPE, *Linguistic Integration of Adult Migrants: Policy and Practice. Final Report on the 3rd Council of Europe Survey*, Strasburgo, 2014 e, più recentemente, lo studio condotto per conto del Consiglio d'Europa da J.-C. BEACCO, H.-J. KRUMM, D. LITTLE, P. THALGOTT (eds), *The Linguistic Integration of Adult Migrants-L'intégration linguistique des migrantes adultes*, Berlin-Boston, de Gruyter, 2017.

<sup>61</sup> In questi termini, cfr. Rapporto esplicativo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali *sub art. 14* e OSCE-HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, 2012, 52. Per un approccio sociologico al tema della integrazione degli stranieri nelle nostre società e sulla opportunità di distinguere le diverse dimensioni (formale e informale) del fenomeno, la loro profondità, nonché l'incidenza del fattore temporale, cfr., di recente, A. MUTTI, *L'integrazione degli immigrati*, in *Il Mulino*, n. 2, 2019, 312 ss. e bibl. *ivi*.

contenere i flussi migratori da paesi terzi, proteggere le frontiere e salvaguardare la sicurezza nazionale, selezionare la popolazione immigrata. L'accertamento di tale requisito non è più prodromico, come era in passato, alla sola concessione della cittadinanza<sup>62</sup>, ma è ormai diffusamente richiesto per il conseguimento dello *status* di soggiornante a titolo duraturo e per i ricongiungimenti familiari, quando non anche per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo, mentre non risulta altrettanto generalizzata da parte delle autorità nazionali la pratica di offrire gratuitamente forme di facilitazione o supporto per l'acquisizione della conoscenza della lingua di stato. A ciò si aggiunga che le procedure dirette a verificare il livello di padronanza della lingua ufficiale e delle istituzioni del paese ospitante sono diventate sempre più sofisticate, rigide e formalizzate. L'introduzione e la progressiva revisione in senso restrittivo di una serie di adempimenti legati all'apprendimento della lingua e delle istituzioni del paese ospitante rischiano di tradursi, in maniera aprioristica, in strumenti di emarginazione e selezione, soprattutto se si ha riguardo alle comunità di immigrati particolarmente svantaggiate e vulnerabili. Di conseguenza, le normative nazionali intervenute in materia sono suscettibili di porre delicati problemi di compatibilità sia con gli obiettivi delle direttive del 2003 e i principi generali non scritti del diritto dell'Unione, che, in una dimensione più ampia, con le disposizioni a vario titolo racchiuse nei documenti internazionali che sono rivolti alla protezione dei diritti fondamentali in condizioni di eguaglianza. La Commissione europea, nei suoi rapporti sulla implementazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE ha invitato gli Stati membri ad attuare gli obiettivi ad esse rispettivamente sottesi e a tenere in considerazione i principi generali del diritto dell'Unione europea, come quelli di effettività e di proporzionalità<sup>63</sup>. Con riguardo alle misure e condizioni di integrazione linguistica che le legislazioni nazionali hanno variamente introdotto, la Commissione ha ammonito che una serie di indicatori possono essere utilizzati per valutarne la conformità con le normative sovranazionali. Così, ad esempio, saranno rilevanti la natura e il livello delle conoscenze linguistiche prescritte, la facilità o meno di accesso ai programmi di integrazione, ai materiali didattici e ai test, i costi dei corsi e delle prove, la presenza o meno di garanzie procedurali in caso di decisioni sfavorevoli all'ingresso o al rilascio del permesso di soggiorno di lungo-periodo, la comparazione con i requisiti di integrazione disposti in riferimento ai cittadini europei per i quali ci si attenderebbe una disciplina più rigorosa.

Queste riserve sono state avvalorate dalla Corte di Giustizia in occasione dei giudizi che hanno avuto ad oggetto la violazione delle ricordate direttive del 2003.

Richiamando tra l'altro la CEDU, la Carta sociale europea, la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la costante giurisprudenza dei giudici di Strasburgo sul diritto alla vita privata e familiare, la Corte di Giustizia ha sancito chiaramente che il potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali nella modulazione dei requisiti che devono essere adempiuti dai familiari richiedenti il ricongiungimento

---

<sup>62</sup> Sui test linguistici per l'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato, cfr. G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, Giuffrè, 2017.

<sup>63</sup> Rapporti della Commissione europea sulla attuazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, rispettivamente dell'8 ottobre 2008 e del 28 settembre 2011.

non deve tradursi nella negazione di un diritto fondamentale, quale è quello alla vita familiare, né pretermettere la considerazione del superiore interesse dei figli minori (Causa C-504/03)<sup>64</sup>. In sostanza, il fatto che il concetto di integrazione (e di promozione della stessa) sia privo di definizione tanto nel testo della direttiva 2003/86/CE quanto in quello della direttiva 2003/109/CE non può tradursi – a giudizio dei giudici di Lussemburgo – in un mandato in bianco e legittimare gli Stati membri ad impiegare quel concetto in maniera tale da contraddire gli scopi delle normative dettate in sede sovranazionale che consistono, rispettivamente, nella garanzia dell'unità familiare e nella integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo nel territorio degli Stati membri. Pertanto, subordinare la concessione del permesso di lungo soggiorno alla riscossione di un contributo eccessivamente oneroso (Cause C-508/10 e C-309/14)<sup>65</sup> oppure condizionare l'ammissione dei membri della famiglia alla dimostrazione di un livello di reddito ulteriore rispetto a quanto ordinariamente prescritto in base alla direttiva sul ricongiungimento (Causa C-578/08)<sup>66</sup> significa – secondo la Corte – contravvenire agli obiettivi perseguiti dalle direttive, oltre che ai principi di proporzionalità, effettività e rispetto dei diritti fondamentali.

Interessante, quantunque concluso con una decisione di non luogo a provvedere della Corte di Giustizia, è stato il caso concernente, per la prima volta nel 2011, la legittimità di un requisito di integrazione da soddisfare da parte dell'interessata, una cittadina afgana, nel paese di provenienza precedentemente all'ingresso nello Stato membro per fini di ricongiungimento familiare. Il tribunale dell'Aja chiedeva in via pregiudiziale alla Corte se l'obbligo imposto dalla normativa olandese non costituisse una interpretazione troppo severa dell'art. 7, 2° co. dir. 2003/86/CE e se «sia rilevante che i cittadini di taluni altri paesi terzi siano esentati dall'obbligo di superare all'estero l'esame di integrazione civica, solo in forza della loro cittadinanza» (Causa C-155/11)<sup>67</sup>. Effettivamente, il fattore della nazionalità può contribuire ad attuare una vera e propria selezione della qualità (e non soltanto della quantità) della immigrazione, con conseguente violazione del principio di non discriminazione che si trova sancito nelle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani, nel TFUE (artt. 18 e 19) e nelle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE. Diversi ordinamenti europei, tra cui appunto quello olandese, escludono espressamente dalla sottoposizione ad un test linguistico e/o di integrazione civica talune categorie di cittadini extra-UE, semplicemente sulla base del fatto che la loro provenienza da paesi occidentali o comunque di democrazia consolidata sarebbe di per sé garanzia sufficiente per la loro integrazione.

Più recentemente, la Corte di Giustizia ha continuato ad essere interpellata in via pregiudiziale sulla conformità degli obblighi di integrazione civica, stabiliti dalla normativa

---

<sup>64</sup> Corte giust., 27 giugno 2006 Causa C-504/03 (*Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*).

<sup>65</sup> Corte giust., 26 aprile 2012 Causa C-508/10 (*Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*) e Corte giust., 2 settembre 2015 Causa C-309/14 (*Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), Istituto nazionale confederale assistenza (INCA) c. Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*).

<sup>66</sup> Corte giust., 4 marzo 2010, Causa C-578/08 (*R. Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*).

<sup>67</sup> Corte giust., 10 giugno 2011 Causa C-155/11 (*Bibi Mohammad Imran c. Minister van Buitenlandse Zaken*).

olandese, alle direttive 109 e 86 del 2003. Con argomentazioni piuttosto asciutte, che tra l'altro hanno omesso riferimenti alla Carta dei diritti dell'Unione europea, il giudice sovranazionale ha confermato la propria giurisprudenza ed è pervenuto ad una soluzione di compromesso tra diritto dell'Unione e facoltà degli Stati di decidere sui requisiti di integrazione.

In due giudizi distinti ma conclusi a distanza ravvicinata, la Corte ha ribadito che gli Stati membri non sono padroni assoluti in materia di integrazione, giacché l'esercizio del loro potere, filtrato attraverso il test di proporzionalità, non deve ledere il principio di non discriminazione, né pregiudicare gli obiettivi o l'effetto utile delle norme europee. I giudici di Lussemburgo, privilegiando un atteggiamento pragmatico che sorvola sulla distinzione tra misure e condizioni di integrazione, hanno ritenuto che l'obbligo di superare un esame di integrazione civica non è in contrasto con l'art. 5, 2° co. dir. 2003/1009/CE, anche se disposto a carico di immigrati che abbiano già conseguito lo *status* di soggiornanti di lungo periodo, purché le modalità applicative non compromettano la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva stessa. Tali modalità, che devono essere apprezzate dal giudice del rinvio, possono legittimamente comprendere anche l'irrogazione di un'ammenda in caso di mancato superamento del test, ma il sistema sanzionatorio deve essere strutturato in maniera tale da non privare la direttiva del suo effetto utile (Causa C-579/13)<sup>68</sup>.

Analogamente, secondo la Corte di Giustizia, la facoltà dello Stato membro di imporre un obbligo di integrazione dall'estero per il richiedente il ricongiungimento familiare, ai sensi dell'art. 7, 2° co. dir. 2003/86/CE, non impedisce, in teoria, agli Stati membri di esigere dai cittadini di paesi terzi di superare un esame di conoscenza elementare della lingua e della società dello Stato membro prima di autorizzarne l'ingresso o il soggiorno sul proprio territorio. In pratica, però, la previsione di tale obbligo non deve rendere impossibile o eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, per il fatto di accompagnarsi a costi elevati e di non tenere in giusta considerazione circostanze individuali del richiedente, come l'età, il livello di istruzione, le condizioni economiche o di salute (Causa C-153/14)<sup>69</sup>. Infatti, le misure di integrazione cui fa riferimento la direttiva in parola «devono avere come finalità non quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma facilitare l'integrazione di queste ultime negli Stati membri» (§57).

Il riferimento ad un principio di "proporzionalità personalizzata" e alla opportunità di effettuare valutazioni caso per caso trovava conferma nella decisione con cui il giudice di Lussemburgo, sollecitato in via pregiudiziale da un tribunale amministrativo spagnolo, ha affermato che l'allontanamento di un soggiornante di lungo periodo dal territorio di uno Stato membro è legittimo «soltanto qualora egli costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza» (Causa C-636/16, §25)<sup>70</sup>. Il provvedi-

---

<sup>68</sup> Corte Giust., 4 giugno 2015, Causa C-579/13 (*P e S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*).

<sup>69</sup> Corte Giust., 9 luglio 2015, Causa C-153/14 (*Minister van Buitenlandse Zaken c. K e A*).

<sup>70</sup> Corte Giust., 7 dicembre 2017, Causa C-636/16 (*Wilber López Pasuzano c. Delegación del Gobierno de Navarra*).

mento di espulsione, che si tratti di una sanzione amministrativa oppure la conseguenza di una condanna penale, può essere adottato dallo Stato membro dopo aver considerato una serie di elementi, tra cui – rammenta la Corte di Giustizia richiamando l’art. 12, 3°co. dir. 2003/109/CE – i vincoli stabiliti con il paese di soggiorno o l’assenza di vincoli con il paese di origine (§26). In altri termini, la constatazione della avvenuta integrazione dell’immigrato nel paese di accoglienza costituisce una forma di tutela rafforzata contro l’espulsione (§§23-24), analogamente a quanto da tempo dispone la normativa europea a favore dei lavoratori cittadini dell’Unione. Nel medesimo senso, quantunque con ampio rinvio al margine di apprezzamento statale, depone la giurisprudenza di Strasburgo che, sulla base dei criteri elaborati per misurare l’avvenuta integrazione dello straniero extra-UE, include i legami dello straniero con il paese di residenza e con quello di origine, la sua situazione familiare, eventuali ostacoli allo svolgimento della vita familiare nel proprio paese, la conoscenza della lingua del paese ospitante e di quella del paese di provenienza<sup>71</sup>.

Al di là del fatto che queste pronunce indugiano sul concetto di inclusione nelle sue varie dimensioni e non esclusivamente sulla legittimità dei test di integrazione linguistica, certamente è prematuro leggere attraverso la giurisprudenza sovranazionale la creazione in via pretoria di un “modello europeo” di integrazione degli immigrati (o aspiranti tali) da paesi terzi. Tuttavia, a fronte del diritto primario e derivato dell’Unione, che detta le regole per una politica comune dell’immigrazione, ma fa salva l’autodeterminazione degli Stati in materia di integrazione compresa quella linguistica, i segnali provenienti dalla Corte di Giustizia hanno progressivamente contribuito alla individuazione di alcuni standard minimi che consentono se non altro di stabilire “cosa non è integrazione”. Detto in termini affermativi, meriterebbe che venisse preso sul serio l’approccio olistico all’integrazione, sul quale da tempo insistono svariati documenti predisposti, quantunque senza effetti giuridicamente vincolanti, dalle istituzioni sia dell’Unione europea che del Consiglio d’Europa. Un approccio teso, cioè, a considerare, accanto agli aspetti economici e sociali, quelli legati ai diritti politici, alla cittadinanza e alla partecipazione alla vita pubblica, all’educazione e alle competenze linguistiche degli immigrati, nonché al mantenimento della loro diversità culturale e religiosa. E soprattutto che muova dalla premessa secondo cui l’integrazione non può essere un requisito verificabile *uno actu* o misurabile esclusivamente con un test di carattere linguistico, ma piuttosto un obiettivo per il cui conseguimento è necessario attivare un processo bilaterale, sufficientemente flessibile e dinamico tra immigrati e società di accoglienza, un percorso nel quale far convergere diritti e doveri reciproci, in modo da assicurare ai cittadini extra-UE, che dimostrino la volontà di integrarsi, una condizione giuridica «comparabile» e «il più vicino possibile» – come recitavano le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, richiamate nelle due direttive del 2003 – a quella dei cittadini dell’Unione.

---

<sup>71</sup> Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo cfr., ad es.: *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 1985; *Nasri c. Francia*, 1995; *Boughanemi c. Francia*, 1996; *C. c. Belgio*, 1996; *Ahmut c. Regno dei Paesi Bassi*, 1996; *Gül c. Turchia*, 2000; *Sen c. Regno dei Paesi Bassi*, 2001; *Tuquabo-Tekle e al. c. Regno dei Paesi Bassi*, 2006; *Osman c. Danimarca*, 2011.

## **7. Conclusioni. Tra sfide e utopie: il pluralismo linguistico e culturale come valore necessario per la democrazia e la coesione sociale**

Nonostante i progressi compiuti, il cammino per il superamento delle disuguaglianze, il riconoscimento delle diversità e la promozione del pluralismo nella sua dimensione linguistica e culturale è ancora lungo e addirittura sembra che, nel presente momento storico, quel cammino incontri nuovi ostacoli determinati, più che dalla accresciuta complessità sociale, dagli strumenti che gli Stati assumono per la sua regolazione. Nemmeno le conquiste realizzate a livello costituzionale e legislativo da parte di molti paesi OSCE con riguardo alla protezione e valorizzazione delle lingue e delle minoranze linguistiche tradizionali o autoctone, possono darsi per acquisite in via definitiva.

Si è detto in apertura che la lingua – maggioritaria o minoritaria che sia – costituisce il veicolo principale e più immediato per la trasmissione di precisi valori identitari, come tali tendenzialmente immutabili nel tempo. Tuttavia, ogni lingua è anche funzionale alla comunicazione tra gli individui e tra le collettività, vive e si alimenta del confronto con gli altri, risente del tessuto sociale nel quale è impiegata quotidianamente. È del tutto evidente che le società non restano identiche a se stesse, in quanto soggette a mutamenti più o meno ciclici e profondi, in dipendenza di fattori sia endogeni che esogeni. Accanto al dato demografico, l'andamento dell'economia, i rapidi sviluppi tecnologici, la mobilità delle persone giocano un ruolo importante non soltanto nei processi di conservazione, trasformazione e contaminazione dei codici linguistici, ma altresì nei rapporti tra le comunità all'interno di un determinato contesto sociale. Se poi si volge lo sguardo alle società plurilingui, di fatto largamente diffuse a tutte le latitudini, quei fenomeni risultano amplificati in intensità ed estensione. Pertanto, le relazioni tra i parlanti i diversi idiomi, tra maggioranza e minoranze sono destinate a permanere, ma al contempo a cambiare costantemente di assetto, con la conseguente necessità per i pubblici poteri, di ripensare e aggiornare le regole della convivenza sociale. Di fronte alle dinamiche qui soltanto accennate, anche la distinzione tuttora invalsa tra minoranze vecchie (o di antico insediamento) e nuove (ossia di recente formazione) non potrà resistere a lungo.

A questo proposito, le politiche solo formalmente inclusive che molti Stati europei hanno scelto di adottare nei confronti degli immigrati extra-UE e alle quali si è fatto sopra riferimento, oltre a presentare talora profili di illegittimità, appaiono contraddittorie e anacronistiche. Quando si evoca il concetto di integrazione, a prescindere da ogni velleità definitoria, sembra darsi per scontata una configurazione monolitica e immutabile della società di accoglienza che ormai da tempo, almeno nel mondo occidentale, non corrisponde più alla realtà. Non soltanto infatti le migrazioni da paesi terzi hanno contribuito, poco alla volta, a far cadere questo mito, ma il pluralismo – linguistico, culturale, etnico, religioso – è un valore consolidato all'interno di numerosi paesi di immigrazione, al punto che differenti soluzioni sono immaginabili, nella cornice del medesimo ordinamento, per gestire l'integrazione degli immigrati da paesi terzi, qualora sia riconosciuta la presenza di diverse lingue ufficiali a livello nazionale e/o regionale. In Italia, ad esempio, la «conoscenza delle lingue ufficiali della provincia» di

Bolzano costituisce uno degli obiettivi da realizzare a favore dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio (l. prov. 12/2011, art. 1, 3 co., lett. b) e la «promozione delle competenze linguistiche nelle lingue provinciali italiano, tedesco e ladino» rientra tra gli interventi diretti alla integrazione linguistica e culturale delle cittadine e dei cittadini stranieri (art. 7, 2° co. l. prov.). E ancora, nelle esperienze della Catalogna in Spagna e delle Fiandre in Belgio, ma altrettanto può dirsi per il Quebec in Canada, emerge chiaramente la volontà di preservare i tratti identitari delle comunità autoctone, che potrebbero essere minacciati da ingressi massicci e incontrollati da Stati terzi nei rispettivi luoghi di insediamento storico. Gli ordinamenti considerati attribuiscono un ruolo di primo piano alle articolazioni del decentramento territoriale, le quali favoriscono l'inserimento degli immigrati nel tessuto sociale nella misura in cui essi siano disponibili ad apprendere la lingua<sup>72</sup> e a fare propri i valori della cultura locale (piuttosto che nazionale) che si vuole non vadano dispersi. Esigenze legate alla conservazione di equilibri (sociali, demografici, economici, culturali) duramente conquistati impediscono di mettere a repentaglio lo *status quo* e allora nemmeno gli Stati composti e abituati a confrontarsi con istanze minoritarie rinunciano a realizzare politiche di uniformizzazione e omologazione.

Di fronte alla complessità e alla eterogeneità del tessuto sociale, il ruolo dei *policy makers* dovrebbe essere quello di riuscire a comporre, secondo un approccio flessibile nel tempo e non standardizzato per tutte le tipologie minoritarie, le istanze delle diverse comunità e promuovere l'*accommodation* non di una parte (quella meno numerosa) rispetto all'altra (predominante), bensì della società complessivamente intesa. Le lingue minoritarie – autoctone ovvero immigrate – non dovrebbero costituire elementi per discriminare i rispettivi parlanti nei confronti della restante popolazione – nazionale o localmente maggioritaria – né la lingua ufficiale o co-ufficiale dovrebbe a sua volta permettere di emarginare irragionevolmente coloro che – stranieri o cittadini nazionali – di quella lingua non abbiano una sufficiente conoscenza. Può sembrare paradossale, a fronte degli sforzi prodotti e degli esiti conseguiti in molti Stati per valorizzare l'eguaglianza nel senso della diversità, dover portare indietro le lancette della storia e tornare a rivolgere l'attenzione alla lotta contro i trattamenti arbitrari, sproporzionati, in una parola discriminatori che continuano ad essere praticati per ragioni di lingua o di appartenenza a collettività minoritarie. Eppure le manifestazioni, affatto episodiche, di antiziganismo tuttora presenti in Europa nei confronti dei gruppi rom, la sospetta irragionevolezza delle procedure di integrazione linguistica disposte da alcune legislazioni nazionali verso gli immigrati extra-UE, la condizione di marginalizzazione in cui frequentemente

---

<sup>72</sup> In proposito, l'art. 9 l. catalana n. 10/2010 (*Llei d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya*) stabilisce che la persona accolta deve far fronte alle competenze linguistiche di base in catalano e castigliano e che il servizio di prima accoglienza deve fornire i mezzi necessari per l'acquisizione delle suddette competenze. Con STC n. 87/2017, il Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 9, 5° co., nella parte in cui – non limitandosi a prevedere per gli stranieri residenti in Catalogna la precedenza del catalano nell'insegnamento delle lingue ufficiali della Comunità – considerava l'avvenuto conseguimento di un livello minimo di conoscenza della lingua regionale quale condizione obbligatoria per l'accesso alla formazione linguistica in castigliano.

le grandi città europee sospingono le comunità immigrate<sup>73</sup>, ormai divenute permanenti, sono fenomeni che evidenziano la necessità di concentrare gli sforzi – ancora prima che sulla esaltazione della diversità – su politiche antidiscriminatorie efficaci, capaci di abbattere i pregiudizi che derivano dall'ignoranza e promuovere i principi della parità di trattamento e delle pari opportunità<sup>74</sup>.

Per la realizzazione della eguaglianza nelle sue varie accezioni e per l'educazione al rispetto della dignità umana, è fondamentale il contributo delle istituzioni scolastiche. La scuola è un terreno ideale e particolarmente fertile in cui alimentare la formazione, fin dalla più tenera età, di una coscienza aperta e disponibile a considerare il "diverso" – in quanto membro di comunità che si distinguono dalla popolazione maggioritaria per lingua, cultura, religione, etnia – non alla stregua di nemico o straniero, ma piuttosto come fonte di conoscenza e di crescita, nella prospettiva della edificazione di una collettività che intenda essere non soltanto multiculturale, ma anche e soprattutto interculturale<sup>75</sup>. Dovrebbe essere ben chiaro che la promozione della diversità linguistica costituisce per l'intera società un valore aggiunto, oltre che sotto l'aspetto strettamente culturale, in termini di stabilità, solidarietà, partecipazione democratica, confronto.

In tale direzione insistono le linee-guida e i commentari formulati, rispettivamente, dell'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali e dal Comitato consultivo della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa<sup>76</sup>. Questi organismi indicano che la diversità è un valore importante non soltanto per le minoranze in sé considerate, ma per la società nel suo insieme, auspicano l'adozione di politiche statali inclusive che si rivolgano sia alle maggioranze che alle minoranze, evidenziano la dimensione sociale, e non soltanto difensiva e garantista come era stato negli anni '90, dei diritti linguistici, invitano i governi nazionali ad un «clima di dialogo e mutua comprensione, in cui la diversità culturale sia vista come fonte di arricchimento e non di divisione»<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, Relazione presentata al XXXIV Convegno annuale della Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, 15-16 novembre 2019, Università degli Studi di Bergamo, e pubblicata in *Rivista AIC*, n. 1, 2020.

<sup>74</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2015.

<sup>75</sup> Si veda in proposito l'art. 38 (Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale) d. lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In particolare, sulla opportunità di rafforzare il multilinguismo e la comprensione reciproca dei cittadini dell'Unione europea, era incentrato il rapporto presentato nel 2008 dal Gruppo degli intellettuali per il dialogo interculturale, istituito dalla Commissione europea, sul quale in dottrina cfr. E. PALICI DI SUNI, *I diritti linguistici oggi: Italia e Unione europea a confronto*, in *Dir.publ.comp.eur.*, fascicolo speciale, maggio 2019, 538 e 547 ss. Cfr. altresì l'art. 4.8 Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali (2005), che definisce l'interculturalità come «l'esistenza e l'interazione paritaria di diverse culture e la possibilità di generare espressioni culturali condivise mediante il dialogo e il rispetto reciproco».

<sup>76</sup> Il riferimento è, rispettivamente, a OSCE-HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, *The Ljubljana Guidelines*, cit., e ad ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Thematic Commentary no. 3*, cit., e *Thematic Commentary n. 4*, cit.

<sup>77</sup> Cfr. ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Thematic Commentary no. 4*, cit., §7.



D'altra parte, la garanzia dei diritti umani fondamentali e del pluralismo in tutte le sue accezioni è una questione di democrazia. Rinunciare, per gli Stati, al riconoscimento e alla tutela dei diritti linguistici delle minoranze (autoctone o immigrate) equivale a offuscare, scientemente o meno, i valori liberali e democratici, sui quali riposano almeno formalmente i sistemi costituzionali del vecchio continente – salvo evocare il pericoloso ossimoro delle democrazie illiberali – e sui quali si fonda l'Unione europea. Nell'epoca attuale, l'arretramento dei principi di legalità e democrazia in diversi angoli d'Europa (e non solo) si accompagna frequentemente a pulsioni xenofobe e a derive nazionalistiche, che si traducono in barriere, materiali o psicologiche, nei confronti di quanti non si riconoscono nella porzione maggioritaria della popolazione. Dall'inizio del XXI secolo, la minaccia terroristica, la crisi economico-finanziaria e l'esigenza di proteggere la sicurezza pubblica hanno favorito il ripiegamento degli Stati europei su se stessi ed entro i loro confini nazionali, mentre contestualmente sembra essersi ridotta l'influenza delle organizzazioni internazionali impegnate nella protezione dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Occorrerebbe invece recuperare la consapevolezza del valore della diversità e, prima ancora, degli istituti democratici. In questa prospettiva si collocano alcune recenti iniziative, emerse nella cornice sovranazionale per sensibilizzare, a tutti i livelli, le istituzioni politiche e i popoli dell'Unione. In primo luogo, ci si riferisce alla *Minority Safepack – Un milione di firme per la diversità in Europa*<sup>78</sup>, una proposta presentata dai cittadini europei, ai sensi dell'art. 11 TUE, consistente in un pacchetto di misure dirette a migliorare la condizione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e a rafforzare la diversità linguistica e culturale nell'Unione, mediante l'avvio di politiche pubbliche di sostegno delle comunità minoritarie, in attuazione dell'art. 167 TFUE. Più che per i contenuti, il provvedimento – qualora avesse seguito – sarebbe innovativo sia per la sua provenienza *bottom-up*, sia per il fatto di ancorare giuridicamente il tema della protezione delle situazioni minoritarie all'ambito sovranazionale, che finora è stato recessivo rispetto al ruolo svolto, quantunque prevalentemente con atti di *soft-law*, dall'OSCE e dal Consiglio d'Europa<sup>79</sup>.

In secondo luogo, il riferimento è alle Risoluzioni del Parlamento europeo che hanno (invano, per il momento) raccomandato alla Commissione l'istituzione di un *Meccanismo UE in materia di democrazia, stato di diritto e diritti fondamentali*<sup>80</sup>. Quello che si auspica è la sti-

---

<sup>78</sup> Si tratta di una iniziativa legislativa promossa nel 2012 dalla *Federal Union of European Nationalities* (FUEN, su cui v. *supra* nota 5) e registrata dalla Commissione europea il 29 marzo 2017. La raccolta delle firme è stata completata nel 2018, ma gli organi dell'Unione non sono obbligati a darvi seguito. Per un commento, cfr. R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche*, cit., *passim*, e F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa Minority Safepack*, in R. Toniatti (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione europea*, cit., 33 ss.

<sup>79</sup> Per queste considerazioni, cfr. F. PALERMO, *op.ult.cit.*, 33.

<sup>80</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazione alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, stato di diritto e diritti fondamentali (2015/2254) e Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo stato di diritto e i diritti fondamentali (2018/2886(RSP)). V. anche: la Comunicazione della Commissione su un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto (COM(2014)0158) e le Conclusioni del Consiglio intitolate "Garantire il rispetto dello Stato di diritto", nonché la

pulazione di un patto, un accordo interistituzionale che consenta all'Unione di monitorare costantemente, ma senza alterare il riparto delle competenze, il rispetto della democrazia negli Stati membri e dare così concreta attuazione ai principi consacrati nell'art. 2 TUE, anche in considerazione del fatto che alla Commissione europea non è riconosciuto un regolare potere di controllo sugli Stati, successivamente al loro ingresso nell'Unione (c.d. *Copenhagen dilemma*). Più specificamente e in linea con lo spirito della citata *Minority Safepack Initiative*, sta cominciando timidamente a prendere corpo la consapevolezza che una maggiore presenza dell'Unione europea potrebbe rappresentare un *quid pluris* nella prospettiva della protezione delle lingue minoritarie e delle minoranze linguistiche, incluse quelle più svantaggiate e vulnerabili come i rom e i migranti. In altri termini, sembra affiorare la percezione che «*having more EU*»<sup>81</sup> su questi temi, anche con atti giuridicamente vincolanti, possa essere di ausilio per reagire alla debolezza e alla frammentarietà del sistema internazionale di protezione dei diritti delle minoranze.

Le iniziative richiamate potrebbero quindi contribuire al sorgere di un approccio globale alla protezione delle minoranze nazionali e linguistiche. Tuttavia, è evidente che il loro significato è per il momento essenzialmente simbolico e tale resterà, almeno fino a quando non maturi nei singoli Stati la volontà di assumere impegni precisi, su un piano di reciprocità e sotto la sorveglianza delle istituzioni sovranazionali, per la realizzazione di una società europea coesa, solidale<sup>82</sup> e – in una accezione ampia e completa – realmente unita nella diversità.

Più che una sfida, forse un'utopia.

---

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio per rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione (COM(2019)163).

<sup>81</sup> In questi termini, cfr. DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Towards a Comprehensive EU Protection System for Minorities, Study for the LIBE Committee*, European Union, 2017, 24 (<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>).

<sup>82</sup> Cfr. in proposito *Conseil Constitutionnel* n. 2018-717/718 che ha giudicato parzialmente illegittime le sanzioni imposte dalla legislazione francese in materia di sicurezza a chi si renda colpevole di "reati di solidarietà", fornendo aiuto a migranti irregolari per ragioni esclusivamente umanitarie. A commento della decisione, v.: A. LECIS COCCO-ORTU, *Principio di fraternità e aiuto umanitario ai migranti: dal Conseil constitutionnel un'importante pronuncia sul "reato di solidarietà"*, in *Diritti comparati*, 30 luglio 2018 e M. DAICAMPI, *Emersione di un principio costituzionale: il Conseil constitutionnel su fraternité e azioni umanitarie a favore dei migranti*, in *DPCE-on line*, n. 3, 2018.