

19 APRILE 2017

Lingua ufficiale e uso di altre lingue tra
funzioni della pubblica
amministrazione ed autonomia privata

di Elisa Cavasino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli studi di Palermo



Lingua ufficiale e uso di altre lingue tra funzioni della pubblica amministrazione ed autonomia privata *

di Elisa Cavasino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli studi di Palermo

Sommario: 1. Premessa – 2. Quadro costituzionale e questioni aperte – 3. Minoranze linguistiche “storiche”, lingua ufficiale e lingua minoritaria– **Segue 3.1.** Minoranze linguistiche non riconosciute e “nuove” minoranze linguistiche, lingua ufficiale e lingua minoritaria – 4. L’incidenza del diritto dell’Unione europea: multilinguismo, nuovi ostacoli alla tutela delle lingue ufficiali e minoritarie o nuovi diritti individuali in tema di uso della lingua?

1. Premessa

La disciplina giuridica dell’uso della lingua concorre in modo importante al processo di costruzione e di evoluzione dell’ordinamento giuridico statale¹.

In particolare, prescrivere delle regole sull’uso della lingua nei rapporti di lavoro e nei rapporti con la pubblica amministrazione significa incidere sull’autonomia privata e sul tipo di relazione fra singolo e pubblici poteri, ossia contribuire a definire i caratteri della forma di Stato, le dimensioni dei principi di struttura dell’ordinamento giuridico statale ed, in particolare, sulle forme di attuazione del principio personalista, del principio di uguaglianza e del principio pluralista e democratico.

La definizione dello statuto giuridico della lingua implica degli effetti sulla formazione, stabilizzazione ed evoluzione di comunità umane che, negli studi di filosofia della politica più recenti, vengono definite *societal cultures* e che, per i giuristi, ricadono nel *genus* concettuale dell’*istituzione*².

Una definizione di riferimento per cogliere il fenomeno di cui si tratta può essere la seguente: una *societal culture* è una “*cultura territorialmente concentrata, basata su una lingua comune che è utilizzata in un ampio spettro di istituzioni sociali, sia nella vita pubblica che privata (scuola, media, diritto, economia, amministrazione etc.)*”³.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il presente contributo costituisce la rielaborazione di una relazione tenuta al Convegno finale del Prin 2010-2011 *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, tenutosi a Firenze il 18 marzo 2016 presso l’Università degli studi di Firenze, Polo delle scienze sociali. Gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione su un volume a cura di Paolo Caretti.

² S. Romano, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1946, II ed., cap. I, par. 12, ora in *L’ultimo Santi Romano*, Milano, 2013, 27 ss. Un forte riferimento concettuale all’istituzione per trattare il tema delle minoranze si rinviene nell’impostazione di M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, Roma, XX, 1990, *ad vocem*, 1-3.

L'analisi della disciplina giuridica dell'uso della lingua contribuisce a definire, quindi, com'è organizzato in una data esperienza costituzionale il rapporto fra Stato-ordinamento e Stato-comunità.

Due sono i possibili modelli alternativi: un primo modello s'informa al principio d'indifferenza nei confronti dell'identità etno-culturale dei cittadini e dell'abilità dei gruppi etno-culturali di riprodursi nel corso del tempo; il modello alternativo, invece, sulla promozione e “costruzione” di nuovi gruppi etno-culturali.

In quest'ultimo caso, nello Stato-ordinamento si realizzano politiche di riconoscimento che attaccano gerarchie di *status* per promuovere e costruire nuove *societal cultures*, come, ad esempio, nel caso di ordinamenti a base multi-culturale che mirano a realizzare *group-differentiated citizenship*⁴.

Nell'ipotesi di ordinamenti organizzati sul principio di indifferenza o neutralità dei pubblici poteri rispetto agli orientamenti etno-culturali dei cittadini, invece, è stato dimostrato che gli effetti sulla struttura sociale possono essere i più vari: il principio d'indifferenza, infatti, non ha l'effetto di eliminare o impedire politiche di promozione di particolari culture, lingue, religioni.

Questo perché è possibile che un processo di *nation-building* sia basato sulla tutela di più *societal cultures*, ossia su un peculiare modello di multiculturalismo⁵.

Ciò dimostra che il rapporto fra lo Stato e le istituzioni di cui si tratta è fortemente condizionato dalla fattori extragiuridici ed, in particolare, dal processo storico che ha portato alla formazione di quel particolare ordinamento giuridico statale.

Giuristi e filosofi politici che si sono occupati dei rapporti fra comunità umane con *caratteri* peculiari che compongono uno specifico ordinamento giuridico statale, osservano, inoltre, che, sia sul piano sincronico che diacronico, si registra l'uso di politiche ed istituti giuridici radicalmente differenti nella disciplina dei rapporti fra Stato e gruppi che si differenziano per l'uso di una particolare lingua.

Qual è la ragione di tale varietà di orientamenti?

Innanzitutto, la disciplina giuridica dell'uso della lingua è stata strumento di regolazione dei rapporti fra Stato e minoranze nazionali, comunità umane radicate in una porzione del territorio statale già prima della formazione del nuovo Stato e che usano una lingua differente da quella della maggioranza dei cittadini dello Stato. In tali casi, la posizione di tali gruppi minoritari all'interno di Stati di nuova formazione è normalmente negoziata e regolata a partire dal momento di formazione dello Stato stesso in ragione della presenza sul territorio statale tali comunità.

³ W. Kymlicka, *Contemporary political philosophy. An introduction*, New York, 2002, II ed., 346 ss.

⁴ Cfr. C. Taylor, *The politics of recognition*, Princeton, 1992, tradotto e raccolto in C. Taylor, J. Habermas., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, 1998, III ed. 2001 e S. Benhabib, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, 2002, trad. it. a cura di A. R. Dicuonzo, *La rivendicazione dell'identità culturale. Egnaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna, 2005.

⁵ W. Kymlicka, *Contemporary political philosophy*, cit., cap. 8, spec. 343 ss.

Nell'esperienza europea, in particolare, fra Ottocento e primo Novecento, la storia della formazione degli stati nazionali e degli spostamenti dei confini di tali Stati in conseguenza di guerre e negoziati di pace, mostra come l'uso della lingua sia stato parte di accordi bilaterali fra Stati che riguardavano cessioni di territori e spostamenti di confini, causando degli effetti sulla condizione della popolazione stanziata su quei territori e dando vita così alla formazione di minoranze nazionali⁶.

Laddove tali accordi sono mancati, come nell'esperienza italiana, l'effetto è stato quello di precludere o rendere più difficoltoso, per lungo tempo, il riconoscimento di diritti linguistici a tali minoranze presenti sul territorio dello Stato al momento della sua formazione⁷.

Da questa esperienza storica viene fuori una definizione di *minoranza nazionale* che si caratterizza per tre ordini di elementi, due dei quali ormai pacifici: il gruppo minoritario è composto da persone che possiedono lo *status* di cittadinanza (*criterio della cittadinanza*); è individuato sulla base della rilevante presenza di tali cittadini con cultura, lingua, religione o "etnia" differente rispetto della maggioranza del popolo dello Stato in una porzione del territorio statale (*criterio territoriale*). Su un terzo elemento, invece, vi è forte controversia: l'appartenenza al gruppo è determinata da condizioni di fatto o dalla volontà della persona di ritenersi parte di un gruppo minoritario (*criterio fattuale o volontaristico*)⁸.

La circostanza che la condizione giuridica degli appartenenti alle minoranze nazionali sia stata ritenuta di dominio riservato degli Stati e, nel secondo Novecento, l'emersione negli ordinamenti costituzionali europei di una disciplina dei rapporti fra Stato e cittadini fondata sul principio personalista, ha inciso sull'attuale disciplina delle *minoranze linguistiche storiche* determinando, almeno per l'esperienza italiana, l'applicazione della regola per cui l'appartenenza alla minoranza è effettuata sulla base della volontà della persona e non in seguito all'accertamento di particolari condizioni di fatto in cui tale persona si trova⁹.

⁶ Per la ricostruzione di tali fenomeni nella prospettiva del diritto internazionale C. Zanghì, *Le minoranze. Storia semantica di un'idea*, in *riv. internaz. dir. uomo*, 1992, 46 ss.; F. Salerno, *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di pace dopo la Seconda guerra mondiale*, *ivi*, 63 ss. Con riferimento all'Italia A. Pizzorusso, *Minoranze nazionali*, in *N.s.s. dig. It.*, Torino, 1964, 749; S. Bartole, *Minoranze nazionali*, in *N.s.s. dig. It.*, Torino, 1984, Appendice, V, 44.

⁷ È il caso delle minoranze linguistiche *non riconosciute*. Da ultimo cfr. V. Piergigli, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015, 9.

⁸ Sulla nozione di minoranza, fondamentale il contributo di F. Capotorti, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *riv. internaz. dir. uomo*, 1992, 102, e, sull'emersione dei caratteri differenziali nella disciplina giuridica cfr. C. Zanghì, *Le minoranze. Storia semantica di un'idea*, in *riv. internaz. dir. uomo*, 1992, 46 ss.; e Enc. giur. (dir. interna.). Per il criterio fattuale cfr. Corte permanente di giustizia, parere 6 aprile 1935 *Écoles minoritaires en Albanie* reperibile alla pagina web http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_64/01_Ecoles_minoritaires_Avis_consultatif.pdf. Per l'evoluzione del criterio F. Salerno, *Le minoranze nazionali*, cit., 81 ss. Il criterio volontaristico appare però più coerente con i caratteri costituzionali delle democrazie pluraliste. Sul punto per tutti le argomentazioni di A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993 spec. cap. II.

⁹ Sul rilievo del principio personalista e pluralista rispetto a tale questione, A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, cit.

Inoltre, per l'esperienza italiana, si registra una graduale sostituzione dell'uso dell'espressione *minoranze nazionali* con quella di *minoranze linguistiche riconosciute*¹⁰, dovuta all'intervento della giurisprudenza costituzionale e, successivamente, di *minoranze linguistiche storiche*, dovuta all'intervento del legislatore statale e, quindi, all'abbandono del concetto giuridico di *minoranza etnica*¹¹.

La disciplina dell'uso della lingua assume invece caratteri differenti laddove regola i rapporti fra Stato e gruppi minoritari di cui si registra la presenza sul territorio statale dopo la conclusione del processo di formazione dello Stato: le *nuove minoranze*.

Nelle società multiculturali, in particolare, la disciplina di cui si tratta, condiziona i rapporti della maggioranza con i gruppi degli immigrati (assimilazione, percorso giuridico che porta alla cittadinanza e con quello dei *meteci* (percorso giuridico verso la separazione)¹².

La disciplina giuridica dell'uso della lingua concorre oggi anche a definire il perimetro concettuale entro cui si dibatte di una annosa questione: la definizione del concetto di *minoranza* ed, in particolare, di quello di minoranza linguistica.

Incidere sull'uso della lingua nei rapporti di lavoro e con la pubblica amministrazione da parte delle comunità umane presenti sul territorio statale, significa concorrere a determinare l'esistenza o la scomparsa di una comunità di persone stabilmente presente nel territorio dello Stato che presenta caratteri differenti rispetto alla maggioranza della popolazione.

È ovvio a questo punto che il tema della disciplina giuridica dell'uso della lingua s'intreccia, da un lato, con la disciplina della lingua ufficiale dello Stato – ove prevista – e, dall'altro, con la tutela giuridica delle lingue minoritarie.

2. Quadro costituzionale e questioni aperte

Seguendo una nota distinzione fra libertà della lingua ed diritto all'uso della lingua, in questa sede non si è ritenuto di doversi occupare del tema della *libertà di lingua* e dei suoi limiti, che è connesso a quello della libertà di espressione, ma, piuttosto, dell'uso della lingua nei rapporti giuridici, ossia della

¹⁰ Da ultimo, sul punto, cfr. V. Piergigli, *Le minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano: quale futuro di fronte alle politiche per l'immigrazione e l'internazionalizzazione?*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015, 9.

¹¹ Evidente anche nell'evoluzione del pensiero di A. Pizzorusso: cfr. Id., *Minoranze e maggioranze*, cit.

¹² Sorprendente il confronto fra affermazioni contenute nei già citati lavori di Kymlicka e Benhabib per descrivere soluzioni e modelli filosofico-politici atti a gestire *i problemi delle minoranze*, con le descrizioni di precisi processi storici, politici e giuridici di A. Pizzorusso, *Minoranze nazionali*, cit., 750 ss., Id., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 527, spec. 527-530; S. Bartole, *Minoranze nazionali*, cit., 44-46. G. Malinverni, *Il progetto di convenzione per la protezione delle minoranze elaborato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto*, in *riv. internaz. dir. uomo*, 1992, 113, spec. 133 e M. de Salvia, *Minoranze storiche e « nuove » minoranze: diritti, doveri e spirito di tolleranza nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *riv. internaz. dir. uomo*, 1992, 148, spec. 153 ss.

possibilità di configurare diritti all'uso di una peculiare lingua e connessi doveri od oneri del destinatario di una comunicazione espressa in formule linguistiche che assume rilevanza giuridica¹³.

Il quadro normativo entro cui si muove questa analisi è l'ordinamento costituzionale italiano, nel quale vanno compresi, in ragione delle clausole costituzionali di apertura all'ordinamento internazionale e dell'Unione europea, anche gli obblighi internazionali e sovranazionali rilevanti per l'Italia¹⁴.

Nell'esperienza costituzionale italiana, il tema della disciplina giuridica dell'uso della lingua si muove su due piani: uno è legato ai principi ed agli strumenti di tutela costituzionale delle situazioni giuridiche soggettive del singolo; l'altro, invece, alla struttura del *tipo* di Stato che vede le Regioni Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle D'Aosta oltre alle Province Autonome di Trento e Bolzano come Enti territoriali con competenze e discipline particolari di tutela delle minoranze linguistiche storicamente presenti in quei territori.

La disciplina costituzionale che riguarda l'autonomia regionale, a parte le ipotesi prima indicate, sinora non presenta particolare interesse per gli oggetti di analisi di questo contributo, in ragione dei penetranti limiti che hanno incontrato e che incontrano le competenze legislative regionali sull'uso della lingua: i *vecchi* limiti del diritto privato, dei principi fondamentali e della riserva di legge statale in materia di uso della lingua – prima della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001 – e le attuali competenze legislative esclusive statali in materia di ordinamento civile e livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali¹⁵.

Tuttavia, va ricordato che è rimasto sempre vivo il dibattito sull'ampiezza della potestà legislativa regionale in tema di tutela delle minoranze linguistiche, che ha preso più volte le mosse dall'evoluzione

¹³ A. Pizzorusso, *Problemi giuridici dell'uso delle lingue in Italia (con particolare riferimento alla situazione delle minoranze linguistiche non riconosciute)*, in *Le Regioni*, 1977, 1031 ss., spec. 1031-1033.

¹⁴ *Ex artt.* 10, 11, 80 e 117 Cost., rilevano, in particolare, l'art. 27 del patto internazionale dei diritti civili e politici; l'art. 14 della CEDU; la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa¹⁴; gli articoli 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (non discriminazione e rispetto della diversità linguistica) e gli articoli del TFUE sulla eliminazione di ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, delle merci e dei servizi (Tit. IV TFUE).

¹⁵ Sul ruolo delle regioni “sul terreno dell'implementazione dei diritti fondamentali fissati dalla Carta costituzionale” cfr. P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, 27 ss. Art. 117 c. 2° lett. l) ed m) Cost. in particolare: la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la competenza legislativa esclusiva statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali che la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile ai cosiddetti livelli essenziali procedurali (ossia in tema di procedimento amministrativo) ad istituti che riguardano direttamente i rapporti fra singolo ed amministrazione (es. i termini di conclusione del procedimento, la scia). Sulla rilevanza della competenza in tema di ordinamento civile e i rapporti di lavoro S. Vergari, *Tutela delle minoranze linguistiche*, in F. Carinci, M. D'antona (dir. da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 2087 ss; F. Carinci, *Osservazioni in merito ad alcune Authorities ed agenzie*, in *ILLeJ*, 2002, n. 1 del 2002.

della giurisprudenza costituzionale, e che forti critiche sono state mosse agli orientamenti più restrittivi espressi dalla Consulta in tema di uso della lingua e competenze normative delle regioni¹⁶.

È un dato interessante, comunque, che nonostante il quadro costituzionale italiano sganci il tema della tutela dei diritti linguistici dal problema dell'autonomia regionale (e provinciale) speciale, onde preservare il principio di unità nazionale, collocando due delle disposizioni costituzionali di maggior rilievo per la disciplina giuridica dell'uso della lingua fra i principi fondamentali della Costituzione (art. 3 comma 1° e art. 6 Cost.)¹⁷, è parimenti vero che la tutela delle lingue minoritarie si sia realizzata inizialmente, e per lungo tempo, nell'esperienza repubblicana, attraverso l'azione politica delle autonomie speciali e nell'ambito territoriale di queste, attraverso gli Statuti autonomi e le norme di attuazione¹⁸.

I principi legati alla *posizione giuridica* del singolo, rilevanti in tema di uso della lingua, sono rintracciabili nella prima parte della Costituzione ed, in particolare, nella declinazione del principio personalista, che prevede la tutela dei diritti inviolabili della persona *anche* nelle formazioni sociali entro cui si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.); nel divieto di discriminazioni dei cittadini in base alla lingua (art. 3 c. 1° Cost.); nella tutela delle *minoranze linguistiche* (art. 6 Cost.). Per i non cittadini, la riserva di legge rinforzata per contenuto in materia di condizione giuridica dello straniero obbliga, invece, il legislatore – sin

¹⁶ Ancora, da A. Pizzorusso, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *riv. Trim. dir. pubbl.*, 1974, 1093; P. Carrozza, *La Corte ribadisce la competenza regionale in tema di misure di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, 1988, 176 S. Bartole, *Minoranze nazionali*, cit.; R. Bin, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche (alla luce del disegno di legge quadro)*, in *Le regioni*, 1989, 1009 a F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi*, Padova, 2009, spec. 243 ss.; L. Panzeri, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2009, 978; E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *giur. cost.*, 2009, 1150; F. Palermo, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2009, 1780; G. Delledonne, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Le Regioni*, 2011, 718; P. Torretta, *Diritti fondamentali e protezione delle «istanze collettive di diversità»: il caso delle minoranze linguistiche*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 695. Negli anni più recenti, la possibilità, per le Regioni, di concorrere a definire lo statuto giuridico di una lingua è passato attraverso la valorizzazione della portata normativa dell'art. 9 Cost., ma tali tentativi d'intervento regionale non erano volti a risolvere i rapporti con le «nuove» minoranze, quanto a dare rilievo a peculiari tradizioni, culture e usi linguistici storicamente presenti nel territorio: a far potenzialmente emergere *nuove minoranze linguistiche storiche* attraverso una valorizzazione dell'uso di dialetti o lingue locali. Cfr. Corte cost. n. 88 del 2011 sugli interventi regionali di tutela dei dialetti aggancia la tutela all'art. 9 Cost. e non all'art. 6 Cost. (C. cost. n. 88 del 2011, in *Foro it.* 2011, I, 1639, con nota redaz. di R. Romboli, *ivi*, c. 1641 che valorizza il raccordo costituzionale dalla tutela del dialetto all'art. 9 Cost. e non all'art. 6 Cost. ed in *giur. cost.* 2011, 1297, con nota adesiva di A. Anzon Demming, *La Corte apre a «nuove» minoranze?*, *ivi*, 1307 ss.).

¹⁷ È noto che nei lavori preparatori si rintraccia un acceso dibattito sulla collocazione di questa disciplina fra i principi fondamentali (Assemblea Costituente, Seduta del 22 luglio 1947 su cui V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, V rist. 1987, 36-37). Inizialmente la disciplina poi collocata all'art. 6 Cost. era invece destinata a trovare sede nella parte della Costituzione destinata all'ordinamento regionale. Cfr. sul punto S. Bartole, *Minoranze nazionali*, in *N.ss. Dig. It. Appendice*, V, Torino, 1984, 44, spec. 46; A. Pizzorusso, *Art. 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 1-12, Bologna – Roma, 1975, 296, spec. 303-306, e V. Piergigli, *Art. 6*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 156, spec. 157.

¹⁸ Da ultimo ll. cost. nn. 2 del 1993 e 2 del 2001.

dall'inizio dell'esperienza repubblicana – a conformarsi alle norme ed ai trattati internazionali (art. 10 c. 2° Cost.).

La disciplina delle autonomie speciali, d'altro canto, ha tradotto il principio di tutela delle minoranze linguistiche storiche sul piano della distribuzione *territoriale* del potere, dotando lo statuto costituzionale degli Enti territoriali che compongono la Repubblica in cui sono presenti *storicamente* gruppi linguistici minoritari (minoranze alloglotte) di principi e competenze che consentono a tali Enti di preservare la presenza delle minoranze linguistiche *radicate su quella porzione del territorio nazionale* e attribuendo indiretta rilevanza costituzionale all'italiano come lingua ufficiale della Repubblica¹⁹.

Come si è già detto, è stato soprattutto attraverso le autonomie speciali che le forme di tutela delle lingue minoritarie sono inizialmente emerse nell'esperienza giuridica italiana.

Questo quadro normativo ha lasciato aperte diverse questioni, peraltro irrisolte anche nell'ordinamento internazionale²⁰.

Innanzitutto si pone il tema della rilevanza dello *status* di cittadinanza ai fini della possibile individuazione di *nuovi* gruppi minoritari. Detto in altri termini: sono minoranze soltanto i gruppi di cittadini con peculiari caratteristiche o possono divenire minoranze, in base alla disciplina costituzionale, anche quei gruppi di persone stabilmente presenti sul territorio statale con caratteristiche peculiari che non possiedono lo *status* di cittadinanza?

L'interrogativo appena prospettato riporta alle radici del diritto delle minoranze in Europa fra Ottocento e Novecento, in particolare, diritto delle minoranze che era fortemente legato alle trasformazioni della geografia politica europea ed al connesso, problematico, rapporto fra Stato e nazioni²¹ oltreché alla rilevanza dello *status* di cittadinanza ai fini della garanzia dei diritti fondamentali e costituzionali²².

Inoltre, appare rilevante per definire cos'è una minoranza e quali ambiti e forme di tutela del gruppo minoritario debbano essere apprestati, il tema del radicamento territoriale del gruppo minoritario: è minoranza soltanto quel gruppo con caratteristiche peculiari che presenta una chiara localizzazione territoriale o si può ritenere minoritario un gruppo stabilmente presente nell'ambito del territorio dello

¹⁹ Artt. 99 Statuto Trentino Alto Adige; art. 38 Statuto Valle d'Aosta.

²⁰ Sul punto cfr. C. Zanghi, *Minoranze etnico-linguistiche: II*, in *Enc. giur.*, Roma, XX, 1990, *ad vocem*, spec. paragrafo 8, p. 5.

²¹ Per una ricostruzione dei termini della questione E.J. Hobsbawm, *Nazioni e nazionalismi dal 1870*, Torino, 2002. Cfr. anche E. Rossi, *Minoranze etnico-linguistiche (voce per un'enciclopedia)*, in *Arch. Giur. F. Serafini*, 1993, 263, spec. 268 ss.

²² P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 3, *La civiltà liberale*, Roma, 2001 e vol. 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma, 2001. Cfr. anche la ricostruzione della storia delle tutele minoritarie in Europa effettuata da A. Pizzorusso, *Minoranze nazionali*, in *N.ss. dig. It.*, Torino, 1964, X, 749, spec. 750-755.

Stato ma che non sia non localizzato in una porzione di esso, ossia un *gruppo diffuso* sul territorio nazionale²³?

Ancora, per considerare esistente un gruppo minoritario e definirne la consistenza, è necessario che la volontaria adesione al gruppo da parte dell'individuo sia espressa (in modo da consentire di verificare la consistenza numerica del gruppo su basi volontaristiche) o basta rintracciare obiettivamente una caratteristica linguistica comune a un certo numero di persone presenti sul territorio dello Stato?

Infine, la tutela al gruppo minoritario assicurata dall'ordinamento statale deve mirare ad evitare ogni interferenza con l'ordinamento particolare, del gruppo minoritario, disinteressandosi anche della possibile rottura del vincolo di solidarietà oppure deve rinsaldare il vincolo di solidarietà presente nel gruppo e quindi intervenire positivamente per impedire la rottura di tale vincolo, ammettendo la costruzione di differenti *citizenship statutes* o azioni positive di riconoscimento di *status* personali differenziati²⁴?

Quanto al piano delle situazioni giuridiche soggettive attribuite ai membri delle minoranze, bisogna poi verificare se si tratti di situazioni individuali o collettive; se proteggono interessi del singolo o del gruppo e, in quest'ultima ipotesi, se mirano ad interventi di carattere positivo, di promozione e rafforzamento del gruppo o negativo, di protezione da discriminazioni²⁵.

Laddove si ammettessero azioni positive a tutela dei gruppi minoritari e forme di diritti collettivi di rappresentanza dei gruppi, bisognerebbe fare attenzione ad evitare che la titolarità del potere di adottare strumenti di promozione dell'identità del gruppo possa comportare un effetto di disgregazione della comunità politica. Questo tema è emerso nella giurisprudenza costituzionale più recente, nel biennio 2009-2011, con riferimento al ruolo degli Enti territoriali con particolari competenze e specialmente le Regioni rispetto alla tutela di usi linguistici utilizzati dalle comunità stanziate sul loro territorio²⁶.

Infine, si è già detto che le azioni di promozione del multilinguismo nei rapporti fra privati e pubblica amministrazione determinano degli effetti sulla formazione e la riproduzione di gruppi minoritari e sul rapporto fra *maggioranze* e *minoranze*.

²³ Sul punto cfr. Corte cost. n. 406 del 1999, 213 del 1998.

²⁴ Cfr. sul punto, in generale A. Cerri, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 289 ss. In senso favorevole la dottrina e specificamente S. Bartole, *Minoranze nazionali*, cit. 45, con riferimento al caso italiano. Successivamente all'attuazione dell'art. 6 Cost. (l. n. 482 del 1999) è significativo che questa tesi sia confermata anche dalla dottrina più recente. Ad es. cfr. A. Guazzarotti, *Art. 6*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 53, spec. 54-55. Per una riflessione che riguarda l'applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, nella versione romaniana e crisafulliana o per l'adozione della prospettiva del "diritto dei privati" di Cesarini Sforza al tema delle minoranze cfr. M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, XX, *ad vocem*, paragrafo 1, 1 ss.

²⁵ Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, 1976, XXVI, 527, spec. 535; S. Bartole, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, 1063.

²⁶ C. cost. n. 159 del 2009; 170 del 2010; 88 del 2011.

A questo punto, per gli oggetti di ricerca di cui ci si occupa, è necessario chiedersi a quali organi o soggetti sono attribuiti poteri d'intervento su questo processo.

Alcuni di questi interrogativi sono stati sciolti, con riferimento all'ordinamento italiano per la tutela delle minoranze linguistiche storiche, grazie all'intervento del legislatore (l. n. 482 del 1999 e l. n. 38 del 2001)²⁷ e della giurisprudenza, anche costituzionale²⁸. Restano invece ancora aperti per l'uso di lingue diverse da quelle che ricadono nel *genus* delle lingue minoritarie storiche.

In particolare, in relazione a tale profilo, si anticipa che per i rapporti di lavoro viene innanzitutto in rilievo il principio generale dell'autonomia privata e quello di tutela di interessi pubblici o parti contrattuali in posizione di svantaggio, mentre per i rapporti con la pubblica amministrazione, gioca un ruolo centrale la specifica funzione attribuita a ciascuna pubblica amministrazione.

A quest'ultimo proposito, si veda il caso particolarissimo dell'uso della lingua nelle istituzioni universitarie su cui ci si soffermerà nei paragrafi seguenti. È, necessario segnalare infatti alcuni profili della recente ed ancora controversa questione della legittimità costituzionale e della portata normativa di quella disciplina legislativa che, in tema di riforma degli Statuti degli Atenei italiani, dispone l'osservanza, fra gli altri, del «vincolo e criterio direttivo» del «rafforzamento dell'internazionalizzazione», da realizzarsi «anche attraverso» l'attivazione «di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera»²⁹.

3. Minoranze linguistiche “storiche”, lingua ufficiale e lingua minoritaria

Per le minoranze linguistiche storiche la risposta alle domande di tutela della lingua minoritaria è stata coerente con quegli orientamenti della dottrina relativi all'interpretazione degli articoli 2, 3, 6, Cost. che hanno considerato i gruppi minoritari come una frazione del popolo e hanno sostenuto, da un lato, l'utilizzo – in maniera prevalente – del criterio territoriale per rilevare la presenza del gruppo

²⁷ Su cui cfr. V. Piergigli, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *rass. parl.*, 2000, 623; E. Malfatti, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *riv. dir. cost.*, 2001, 109 e di recente anche L. Ciaurro, *La tutela delle minoranze linguistiche fra lingua ufficiale e idiomi locali*, in *rass. parl.*, 2010, 321.

²⁸ In tema di rapporto fra Costituzione, l. n. 482 del 1999 e legislazione regionale sul “patrimonio” linguistico regionale) spec. Corte cost. n. 159 del 2009 Corte cost. n. 170 del 2010 che considera la legge quadro alla stregua di norma interposta ed il riparto di competenze Stato-regioni in senso restrittivo degli ambiti di competenza regionale, applicando il criterio della trasversalità delle competenze statali, ribadisce il principio della tutela minima, imperativa, direttamente desumibile dall'art. 6 Cost. (C. cost. n. 159 del 2009, in *Giur. it.*, 2010, 1035 con nota critica di F. Albo, *La tutela delle minoranze linguistiche tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale alle prese con uno speciale modello di riparto della potestà legislativa*, *ivi*, 1036 ss. Sulla ricostruzione del quadro delle competenze costituzionali in materia nel senso della trasversalità di quelle statali L.A. Mazzaroli, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 727, spec.729-730, 732 e 734), richiamando così la sua pregressa giurisprudenza (C. cost. nn. 15 del 1996, 62 del 1992 e 28 del 1982)

²⁹ Art. 2 c. 2 lett. l) l. n. 240 del 2010. Sull'interpretazione di tale disciplina TAR Lombardia, Milano, n. 1348/2013; Cons. St. VI sez. Ord. n. 242/2015.

minoritario all'interno dello Stato e, dall'altro, necessario l'uso del criterio volontaristico per attribuire al singolo componente del gruppo particolari diritti, soprattutto in tema di uso della lingua minoritaria (specialmente, ai nostri fini, nei rapporti con la pubblica amministrazione)³⁰.

In primo luogo, gli Statuti speciali in Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige sanciscono l'ufficialità della lingua minoritaria e della lingua maggioritaria (art. 38 Statuto Valle d'Aosta e art. 99 Statuto Trentino Alto Adige) e la possibilità di utilizzo della lingua minoritaria nei rapporti con la pubblica amministrazione all'interno della Regione.

Inoltre, in tema di rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione, il modello di autonomia provinciale bolzanino di tutela delle minoranze linguistiche prevede l'istituto della *proporzionale etnica* per le minoranze linguistiche riconosciute (ladini e tedeschi), definendo l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione (e negli uffici giudiziari, oltretutto negli enti privatizzati) nel territorio della provincia autonoma di Bolzano in proporzione alla consistenza dei tre gruppi linguistici presenti sul territorio: italiano, tedesco e ladino (art. 89 Statuto T.A.A. e d. lgs. n. 354 del 1997 per gli enti privatizzati)³¹.

La l. n. 482 del 1999 e la l. n. 38 del 2001 riconoscono poi diritti individuali all'uso della lingua minoritaria nei rapporti con la pubblica amministrazione³².

Queste due leggi adottano, per l'individuazione dello statuto giuridico dell'uso delle lingue minoritarie identificate dal legislatore, alcuni dei criteri precedentemente identificati in tema di tutela delle minoranze linguistiche e, segnatamente:

- a) i criteri della cittadinanza, territoriale e volontaristico per definire gli appartenenti alla minoranza e l'esistenza del gruppo minoritario;
- b) il criterio territoriale e volontaristico per definire gli strumenti di protezione e l'ambito della protezione.

Questi interventi del legislatore vanno collocati nel contesto dell'evoluzione del quadro normativo internazionale in tema di tutele delle minoranze nazionali e delle lingue minoritarie.

In particolare, a tal proposito va ricordato che negli anni '90 dello scorso secolo, il Consiglio d'Europa ha aperto alla firma la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie approvata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992 ed entrata in vigore il 1° marzo 1998 (firmata ma non ratificata dall'Italia) e la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle

³⁰ A. Pizzorusso, *Minoranze etnico-linguistiche*, cit., 533 ss.

³¹ Cfr. per l'esegesi di tali disposizioni alla luce dell'art. 6 Cost. A. Pizzorusso, *Art. 6*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 296, spec. 314. V. *infra* per approfondimenti sul punto.

³² Art. 9 l. n. 482 del 1999; art. 8 l. n. 38 del 2001.

minoranze nazionali del 1 novembre 1995, ratificata dall'Italia nel 1997³³, che si colloca nell'alveo del dibattito sulla nozione di minoranza e sugli strumenti di tutela nel II dopoguerra, lungo le direttrici tracciate dall'art. 27 del patto internazionale sui diritti civili e politici³⁴.

Non va sottovalutata la circostanza che la l. n. 482 del 1999 sia stata approvata successivamente alla ratifica della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulle minoranze nazionali e che la l. 38 n. del 2001, relativa alla minoranza linguistica slovena, successivamente alla firma della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie intervenuta nel 2000. A quest'ultimo riguardo, se è vero che l'Italia non ha ancora ratificato la Carta, il legislatore, nella l. n. 31 del 2001, ne richiama le disposizioni, rafforzando così quell'obbligo di *standstill* che deriva dalla firma del trattato.

Il processo di evoluzione del diritto internazionale in questa materia ed in particolare i meccanismi di monitoraggio della Convenzione quadro³⁵ hanno sicuramente inciso sulla disciplina italiana dell'uso della lingua, da un lato, introducendo una disciplina *di diritto comune* per l'uso di tutte le lingue minoritarie storiche e, dall'altro, definendo in modo più compiuto lo statuto dell'italiano come lingua ufficiale.

Dai rapporti di monitoraggio della Convenzione emerge un graduale percorso di allineamento del livello di tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano con le regole internazionali pattizie, in particolare a seguito dell'adozione della l. n. 482 del 1999, mentre il quadro normativo resta carente per la tutela delle minoranze nazionali senza radicamento territoriale e, in particolare, rom, sinti e camminanti, che ricadono nella *species* delle minoranze non riconosciute, di cui si dirà in seguito³⁶.

In particolare, il livello di tutela dell'uso della lingua nei rapporti di lavoro previsto art. 10.1 Conv. quadro, a norma del quale «le Parti si obbligano a riconoscere che ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto ad utilizzare liberamente e senza interferenza la sua lingua minoritaria, in privato ed in pubblico, oralmente e per iscritto» appare garantito nell'ordinamento italiano.

Infatti, l'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione, l'art. 10.2 della Conv. quadro applica il criterio territoriale, affermando che “in zone abitate tradizionalmente o in numero considerevole da persone appartenenti a minoranze nazionali, se tali persone lo richiedono o se tale

³³ Senza dimenticare che tale processo è stato avviato nell'ambito OCSE, in seguito alla dichiarazione di Helsinki del 1975. Cfr. G. Malinverni, *Il progetto di convenzione*, cit.

³⁴ Cfr. F. Capotorti, *Il regime delle minoranze*, cit., 102 ss.

³⁵ Rapporti periodici, cfr. sez. IV Convenzione quadro, artt. 24-27. Su cui cfr. G. Malinverni, *Il progetto di convenzione*, cit., 131-132.

³⁶ Cfr. spec. Resolution CM/ResCMN(2012)10 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Italy (Adopted by the Committee of Ministers on 4 July 2012 at the 1147th meeting of the Ministers' Deputies) e FOURTH REPORT SUBMITTED BY ITALY PURSUANT TO ARTICLE 25, PARAGRAPH 2 OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES Received on 12 March 2014 ACFC/SR/IV(2014)005/Italian language version/

richiesta corrisponde ad una reale necessità, le Parti contraenti devono impegnarsi ad assicurare, per quanto possibile, le condizioni che possono rendere possibile l'uso della lingua minoritaria nei rapporti fra tali persone e le autorità amministrative³⁷. Non si tratta quindi di un «diritto assoluto», perché «non sarà riconosciuto per esempio nel caso in cui le risorse finanziarie di uno Stato siano insufficienti» e soltanto «quando una minoranza è abbastanza numerosa in una data regione»³⁷.

Dunque, può dirsi che nell'ordinamento italiano la disciplina di diritto comune prevede, da un lato, regole sull'uso della lingua italiana come lingua ufficiale e, dall'altro, con riferimento a precisi ambiti territoriali e nei rapporti con la pubblica amministrazione, diritti all'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione per le minoranze linguistiche riconosciute.

Inoltre, la lingua rileva nella disciplina dei rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione in relazione alla disciplina speciale prevista in tema di accesso ai ruoli della pubblica amministrazione³⁸ e degli enti privatizzati³⁹ in Trentino Alto Adige.

La proporzionale etnica⁴⁰ è la forma di azione positiva di più forte tutela delle minoranze linguistiche riconosciute negli ambiti materiali di cui ci si occupa in questo contributo⁴¹. Essa, oltre ad aver destato numerosi problemi in tema di definizione del suo ambito di applicazione e della sua idoneità a porsi come limite all'esercizio delle competenze in tema di rapporti di lavoro⁴², è stata oggetto di forti critiche in dottrina per la sua compatibilità con il principio costituzionale di uguaglianza⁴³. Più di recente, la proporzionale etnica, insieme ad altri istituti derogatori di diritto comune ad essa connessi (il cd. *patentino*) nel regime speciale di protezione delle minoranze linguistiche nella provincia autonoma di Bolzano appare di dubbia compatibilità con il diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei lavoratori, potendo essere astrattamente qualificato come un ostacolo a tale libertà che viola il principio di proporzionalità⁴⁴.

³⁷ Sul punto G. Malinverni, *Il progetto di convenzione per la protezione delle minoranze*, cit., 122-123.

³⁸ Art. 89 St. T.A.A.

³⁹ Il d.lgs. n. 354 del 1997 disciplina la proporzionale etnica negli enti privatizzati

⁴⁰ È previsto, dalle norme di attuazione (d.p.r. 31 luglio 1978 n. 571), un meccanismo di “garanzia” del rispetto della proporzionale che attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano poteri di istanza nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri per atti lesivi del bilinguismo, fra i quali rientra la proporzionale etnica. Da ultimo, nella giurisprudenza amministrativa, cfr. C.d.St. sez. IV 6.9.2006, n. 5150, in relazione alla violazione di tale istituto nei ruoli della magistratura.

⁴¹ Su regole speciali d'accesso agli impieghi nelle p.a. cfr. anche Corte cost. n. 270 del 2014 sulla direzione dell'istituto cimbri di cultura e tutela gruppi linguistici minoritari.

⁴² C. cost. nn. 260 del 1993; 233 del 1992; 3 del 1991; 224 del 1990; 927 del 1988; 768 del 1988; 189 del 1987; C.d.St. sez. VI 7.5.1988 n. 572.

⁴³ L. Ventura, *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milano, 1984, 258. Di recente e con specifico riferimento ai rapporti di lavoro A. Lassandari, *Le discriminazioni nel lavoro. Nozione, interessi, tutele*, in F. Galgano (dir. da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, LVI, 2010 spec. 131 ss.

⁴⁴ *Infra* paragrafi successivi.

Segue 3.1. Minoranze linguistiche non riconosciute e “nuove” minoranze linguistiche, lingua ufficiale e lingua minoritaria

Per i cittadini appartenenti a minoranze linguistiche non riconosciute e per i non cittadini appartenenti a minoranze linguistiche diverse da quelle storiche, invece, la disciplina interna ed internazionale non prevede, in materia di rapporti di lavoro e di rapporti con la pubblica amministrazione, deroghe alla disciplina dell'italiano come lingua ufficiale della Repubblica.

Tuttavia, in relazione ai rapporti fra pubblica amministrazione e non cittadini, la disciplina generale in tema di immigrazione, soggiorno, espulsione e regimi di protezione dello straniero prevede oneri, a carico della pubblica amministrazione, di comunicazione di provvedimenti incidenti sulla libertà personale o sullo *status* di straniero *regolarmente presente* sul territorio dello Stato, in *lingua a lui comprensibile* o in altre lingue di cui è diffusa la conoscenza a livello globale (inglese, francese, spagnolo), che si potrebbero quindi definire lingue *veicolari*⁴⁵.

D'altro canto, invece, in materia di contratti con le pubbliche amministrazioni la disciplina interna (ed, in particolare, il codice degli appalti) consente alle stazioni appaltanti di richiedere l'uso della lingua ufficiale nella presentazione di offerte, per garantire la concorrenza e l'efficienza economica nell'aggiudicazione degli appalti⁴⁶.

Per quanto riguarda poi i rapporti di lavoro, la disciplina giuridica dell'uso della lingua, in generale può essere ritenuta soggetta al principio di autonomia contrattuale, salvo il rispetto delle norme imperative in materia di rapporti di lavoro poste a tutela della condizione del lavoratore⁴⁷. Ciò può consentire che le comunicazioni relative alla formazione, svolgimento ed estinzione dei rapporti di lavoro possano essere effettuate anche in lingua diversa da quella ufficiale dello Stato, purché comprensibile dalle parti.

Probabilmente, però, il caso attualmente più controverso riguarda l'aspetto accennato in apertura di questo contributo: la disciplina dell'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione dipende, in qualche modo, dalla funzione che questa esercita.

Mi riferisco al caso della controversia relativa alla legittimità costituzionale ed alla portata normativa di quella disciplina legislativa in materia di Università che, in tema di riforma degli Statuti degli Atenei italiani, dispone che gli Statuti d'Ateneo debbano essere modificati con l'osservanza, fra gli altri, del «vincolo e criterio direttivo» del «rafforzamento dell'internazionalizzazione», da realizzarsi «anche

⁴⁵ Ad es. cfr. Art. 2 d.lgs. n. 286 del 1998. Art. 36 c. 3 d.lgs. n. 286 del 1998 sulla tutela della cultura e della lingua d'origine nella scuola e artt. 43 d.lgs. n. 286 del 1998 ss. in tema di tutela antidiscriminatoria.

⁴⁶ Cfr. giurisprudenza amministrativa sull'uso della lingua nelle procedure di gara: T.A.R. Parma, (Emilia-Romagna), sez. I, 15.4.2008, n. 226, T.A.R. Potenza, (Basilicata), sez. I, 13/06/2011, (ud. 08/06/2011, dep.13/06/2011), n. 361; . Vedi *infra* sul rilievo del diritto UE in tale materia.

⁴⁷ *Infra* par. seguente sull'incidenza del diritto UE su tale profilo. Si vedano sul punto gli argomenti spesi dal Regno del Belgio nelle controversie in tema di disciplina sull'uso della lingua decise dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

attraverso» l'attivazione «di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera»⁴⁸.

Nella giurisprudenza costituzionale che ha affrontato proprio questa questione, a tal proposito, affiora il timore che queste azioni di *promozione* dell'uso di una lingua diversa dall'italiano nell'istruzione universitaria possa essere lesiva del «primato della lingua italiana» se non declinate, nell'azione della pubblica amministrazione, secondo i principi di «ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza»⁴⁹.

Questa impostazione dei termini della questione, muove essenzialmente dalla considerazione che la peculiare funzione di alcune pubbliche amministrazioni condizioni la disciplina dell'uso della lingua nei rapporti con i privati.

Nel caso di previsioni legislative sull'uso di lingue straniere nell'insegnamento universitario, la risoluzione della questione di legittimità costituzionale viene risolta, infatti, proprio muovendo dal presupposto che le Università italiane contribuiscano, attraverso l'uso della lingua nei rapporti con i privati, a consentire alla lingua italiana di svolgere quella funzione essenziale di custodia della storia e della tradizione culturale italiane.

Un altro aspetto di tale problematica appare interessante: nella citata sentenza n. 42 del 2017 emerge chiaramente la peculiare funzione delle Università italiane.

Esse appaiono – nell'argomentazione del giudice costituzionale – non solo come luoghi che *custodiscono* il primato della lingua italiana⁵⁰ ma anche come istituzioni nei quali si realizza primariamente il diritto ad accedere ai gradi più alti degli studi per i «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» cui si riferisce l'art. 34 c. 3° Cost.

Il presupposto fattuale inespresso nella decisione è che gli utenti dei servizi didattici degli Atenei italiani siano in *maggioranza* italiani la cui lingua madre sia l'italiano: richiedere a tali soggetti il possesso di competenze linguistiche diverse dalla loro lingua madre significherebbe comprimere in modo irragionevole il loro diritto all'istruzione nel quadro normativo vigente di attuazione dell'art. 34 c. 3° Cost. poiché non esistono ancora strumenti e strategie adeguate per gli studenti italiani che accedono ai

⁴⁸ Art. 2 c. 2 lett. l) l. n. 240 del 2010. Sull'interpretazione di tale disciplina TAR Lombardia, sez. III, n. 1348/2013, in *Giur. cost.*, 2013, 1204 con osservazione di P. Caretti, A. Cardone, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario: le ragioni del diritto costituzionale contro gli eccessi dell'eterofilia linguistica*, ivi, 1223; Cons. St. VI sez. Ord. n. 242/2015.

⁴⁹ C. cost. n. 42 del 2017 par. 4.2. *cons. in diritto* dove si afferma con chiarezza, pur nell'ambito di una motivazione resa in una decisione interpretativa di rigetto, che vi è una chiara violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza che causa la lesione del primato della lingua italiana, del principio di uguaglianza e della libertà di istruzione ed insegnamento laddove si istituiscano corsi universitari nei quali l'insegnamento e le prove di esame sono rese soltanto in lingua straniera (inglese, nello specifico caso della controversia principale da cui muove la questione di legittimità costituzionale).

⁵⁰ Sul primato dell'insegnamento in lingua italiana in ogni ordine e grado d'istruzione C. cost. n. 28 del 1982.

gradi d'istruzione inferiori per sviluppare abilità linguistiche tali da consentirgli di esercitare il proprio diritto all'istruzione utilizzando lingue diverse dalla loro lingua madre⁵¹.

Il tema, ancora aperto e non direttamente affrontato, quindi, in questa prospettiva, diviene, su un piano generale quello di legare la disciplina dell'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione alla specifica funzione ad essa attribuita.

Con specifico riferimento alla funzione delle Università, il tema che non è stato ancora dibattuto diviene quindi anche quello della possibilità di accedere ai corsi universitari in lingua italiana per le *nuove minoranze* o per *potenziali minoranze*.

Da un lato vi è la comunità di "studenti" che hanno superato i gradi inferiori di istruzione ma che non hanno per lingua madre l'italiano e del diritto allo studio di cui all'art. 34 c. 3° Cost. se "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi"; dall'altro vi è un contesto ordinamentale in cui, come efficacemente è stato segnalato, il *nucleo duro* del primato della lingua italiana è stato proprio identificato con riferimento alla «preminenza dell'italiano nell'insegnamento pubblico di ogni ordine e grado, compreso quello universitario»⁵².

È curioso, a tal riguardo, che nella controversa vicenda della costituzionalità dell'intervento legislativo del 2010 in tema di *misure* per l'internazionalizzazione nel sistema universitario italiano, il problema della potenziale lesione del diritto allo studio derivante dall'uso di lingue diverse dall'italiano nell'insegnamento universitario sia stato sollevato principalmente (ed autonomamente) dalla Corte costituzionale e non dai giudici amministrativi e soprattutto non sia stato sollevato dal Tribunale amministrativo regionale lombardo, che pure aveva reso una sentenza molto equilibrata al riguardo, come pure aveva notato attenta dottrina⁵³.

È interessante rilevare, inoltre, con riferimento alla libertà d'insegnamento come, sempre in questa vicenda, sussista un altro inespresso assunto di *fatto* da cui diparte l'argomentazione del Giudice costituzionale: la *maggioranza* dei docenti che impartiscono corsi negli Atenei italiani è di lingua madre italiano, quindi sarebbe violata la libertà d'insegnamento laddove questi soggetti non potessero scegliere di esprimersi nella lingua che padroneggiano meglio⁵⁴.

⁵¹ C. cost. n. 42 del 2017 par. 4 *considerato in diritto*.

⁵² P. Caretti, A. Cardone, *Ufficialità della lingua italiana e insegnamento universitario*, cit., 1228.

⁵³ G. Tarli Barbieri, *La lingua nelle aule universitarie*, in P. Caretti, G. Mobilio (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Atti del Convegno, Firenze, 18 marzo 2016*, Torino, 2016, 207 spec. 214-216.

⁵⁴ Questo profilo di *fatto* in realtà è chiaramente evidente nella memoria di costituzione delle parti del processo principale ed è riportato al par. 3 del *ritenuto in fatto* della C. cost. n. 42 del 2017. Nel par. 4 del *cons. in diritto* di questa stessa decisione, invece, la Corte costituzionale, più sottilmente, afferma che la disciplina impugnata: «potrebbe essere lesiva della libertà d'insegnamento, poiché, per un verso, verrebbe a incidere significativamente sulle modalità con cui il docente è tenuto a svolgere la propria attività, sottraendogli la scelta sul come comunicare con gli studenti, indipendentemente dalla dimestichezza ch'egli stesso abbia con la lingua straniera», affermazione questa, che viene collocata dopo una serie di argomentazioni volte a rimarcare il primato della

La recente decisione della Corte costituzionale italiana non sviluppa in modo articolato la peculiare declinazione che ha assunto il principio del primato della lingua italiana con riferimento all'insegnamento (come si è già detto in precedenza, si tratta di «preminenza» dell'italiano nell'insegnamento), come invece accade nelle argomentazioni del Tribunale amministrativo regionale lombardo che pure ha affrontato la questione della portata normativa di questa disciplina.

Il giudice amministrativo lombardo centra, infatti, a differenza della Corte tutta la sua decisione sul nesso che sussiste fra funzione dell'insegnamento universitario in una istituzione pubblica universitaria italiana e *ratio* della tutela del primato della lingua italiana (tutela dei valori culturali che l'italiano esprime) per giungere ad una chiara e peculiare declinazione della libertà d'insegnamento in queste ipotesi: la *libertà di scelta dell'uso dell'italiano* nell'insegnamento universitario nelle istituzioni pubbliche italiane⁵⁵.

A tal proposito mi limito a rilevare che, forse, la *forza del fatto* nel giudizio di costituzionalità appare aver condizionato una certa soluzione del problematico rapporto fra articoli 33 e 34 c. 3° Cost. e disciplina impugnata più nella decisione della Corte costituzionale che in quella del giudice di primo grado della controversia principale.

4. L'incidenza del diritto dell'Unione europea: multilinguismo, nuovi ostacoli alla tutela delle lingue ufficiali e minoritarie o nuovi diritti individuali in tema di uso della lingua?

Sul quadro costituzionale e legislativo in tema di uso della lingua incide trasversalmente il diritto dell'Unione europea⁵⁶.

In particolare, si è già accennato al rilievo che in questa materia può assumere la disciplina UE di diritto primario e derivato in tema di ostacoli alla libera circolazione dei cittadini UE e dei lavoratori sull'uso della lingua e rispetto alla materia dell'immigrazione e della protezione dello straniero. Infatti, la disciplina italiana sull'uso della lingua ufficiale o delle lingue minoritarie è necessaria per perseguire precise finalità costituzionali e per custodire principi costituzionali quali la tutela dell'unità della

lingua italiana nell'insegnamento universitario e che muove dalla considerazione *di fatto* che, nel quadro ordinamentale in cui sussiste il primato dell'italiano e ciò affida una peculiare funzione agli Atenei italiani, chi esplica la libertà d'insegnamento in tali Atenei debbano possedere le abilità linguistiche necessarie per l'uso dell'italiano nell'insegnamento universitario: deve poter sempre *scegliere se insegnare in italiano*, mentre *non necessariamente deve poter scegliere se insegnare in una lingua diversa dall'italiano*.

⁵⁵ TAR Lombardia, sez. III, n. 1348/2013 par. 3.2. della motivazione.

⁵⁶ Diversi sono i casi decisi dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea relativi al multilinguismo nel quadro dell'ordinamento dell'Unione e rispetto all'organizzazione e alle funzioni degli Organi dell'Unione europea. Cfr. ad es. CGUE Grande sezione 27 novembre 2012 C-566/10 P *Repubblica italiana c. Commissione europea* e Conclusioni AG 12 giugno 2012 C-566/10 P e giurisprudenza *ivi* citata. Sul tema della disciplina dei rapporti giuridici fra privati e pubbliche amministrazioni, che non è oggetto del presente contributo, cfr. M. Gazzola, *Documenti e orientamenti dell'Unione europea in materia di multilinguismo*, in P. Caretti, G. Mobilio (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*, cit., 99, spec. 107.

Repubblica o delle minoranze, che pure trovano riconoscimento anche nei trattati istitutivi dell'Unione europea (artt. 3 e 4 TUE ed artt. 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Ma il diritto dell'Unione pone le misure nazionali di tutela delle lingue ufficiali o minoritarie dinanzi ad un limite: il rispetto del principio di proporzionalità, in quanto la disciplina interna sull'uso della lingua costituisce *in sé* un ostacolo alla libera circolazione delle persone nello spazio giuridico europeo (art. 45 TFUE)⁵⁷.

Peraltro, la legislazione speciale dell'UE che incide su particolari procedimenti amministrativi o sui rapporti di lavoro, prevede espressi divieti di discriminazione in base alla lingua ed obblighi ed oneri in capo alla pubblica amministrazione o al datore di lavoro di rendere comunicazioni in lingue comprensibili all'interessato quando incidono sulla libertà personale, di circolazione e di soggiorno sul territorio dello Stato o sulla libera formazione del consenso in materia di contratti di lavoro⁵⁸.

La Corte di giustizia UE, inoltre, si è poi espressamente pronunciata sulla compatibilità con il diritto UE di regole che impongono la prova della conoscenza di lingue ufficiali o minoritarie attraverso l'obbligatorio conseguimento di un certificato, che attesta il possesso di competenze linguistiche, rilasciato dalla pubblica amministrazione o da organismi cui il legislatore attribuisce poteri certificativi di carattere esclusivo o speciale⁵⁹.

Anche qui, l'applicazione del *test* della necessità di tali misure *in sé discriminatorie* in tema di uso della lingua ammette che il diritto interno possa prevedere «condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto»⁶⁰, tuttavia, il principio di proporzionalità impone che tali misure non debbano avere *effetti discriminatori ingiustificati*, il che si realizza laddove esse risultino sproporzionate rispetto al fine perseguito. Ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che l'obbligo di presentare «un unico tipo di certificato, rilasciato unicamente da un ente [...]

⁵⁷ CGUE Grande sezione 16 aprile 2013 C-202/11 *LAS* e giurisprudenza ivi citata ai parr. 25 e 28.

⁵⁸ In materia di procedimenti amministrativi relativi allo status di protezione dello straniero su cui CGUE 9 luglio 2015 C-153/14 *Minister van Buitenlandse Zaken c. K, A*; es. la direttiva sui divieti di discriminazioni; es. la disciplina UE in tema di appalti di beni, servizi e forniture. In materia di rapporti di lavoro CGUE Grande sezione 16 aprile 2013 C-202/11 *LAS*, parr. 29 ss.

⁵⁹ Di recente CGUE (Sesta Sezione) 5 febbraio 2015 C-317/14 *Commissione c. Belgio*, istituto simile al “patentino” alto-atesino su cui CGCE C-218/98 6 giugno 2000 *Roman Angonese contro Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*.

Nella prima causa la Commissione europea chiedeva alla Corte “di dichiarare che il Regno del Belgio, esigendo dai candidati ai posti nei servizi locali delle regioni di lingua francese o di lingua tedesca, dai cui diplomi o certificati non risulti che abbiano svolto i loro studi nella lingua di cui trattasi, l'ottenimento del certificato rilasciato dall'ufficio di selezione dipendente dal servizio pubblico federale Personale e Organizzazione (SELOR), dopo aver superato l'esame organizzato da tale ente, come unico mezzo di prova delle conoscenze linguistiche per accedere a tali posti, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 45 TFUE e del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione”. Nel caso Angonese si trattava di un rinvio pregiudiziale, in cui il giudice sostanzialmente riproduceva le argomentazioni poi spese dalla Commissione nei confronti del Regno del Belgio per censurare il “patentino” alto-atesino.

⁶⁰ Art. 3.1.2 reg. n. 492/2011/UE.



incaricato a tal fine di organizzare esami di lingua sul territorio» dello Stato per la dimostrazione di determinate competenze linguistiche, violi il principio di proporzionalità⁶¹.

In altri termini, il diritto dell'Unione, mediante tale uso del principio di proporzionalità, riduce il dominio riservato dello Stato in materia di disciplina dell'uso della lingua e di tutela delle minoranze linguistiche ed è evidente che l'effetto principale del diritto UE in questa materia sia quello di far entrare in bilanciamento con i tradizionali interessi e principi di rango costituzionale che sono sottesi alla disciplina in tema di uso della lingua ufficiale e delle lingue minoritarie anche la libertà di circolazione dei lavoratori la tutela della concorrenza.

Questo diverso intreccio di interessi e principi sottesi all'uso della lingua potrebbe ridurre i margini di differenziazione della disciplina nazionale in materia di uso delle lingue minoritarie ed attenuare le rigidità del diritto interno in tema di uso della lingua ufficiale in favore delle lingue veicolari di maggiore diffusione nello spazio giuridico europeo e globale.

Quindi, la disciplina giuridica dell'uso della lingua che potrebbe evolversi verso un multilinguismo che vede un *favor* verso le lingue *di fatto* più parlate a detrimento delle tradizioni linguistiche locali e nazionali.

D'altro canto, poi, l'impatto del diritto UE potrebbe attenuare quelle forme di protezione dei diritti all'uso delle lingue minoritarie di natura collettiva e rafforzare invece diritti individuali connessi alla libertà di scelta nell'uso della lingua sia nei rapporti di lavoro che nei rapporti con la pubblica amministrazione, aprendo quindi nuove dimensioni della tutela della libertà della lingua negli ordinamenti nazionali.

⁶¹ CGUE (Sesta Sezione) 5 febbraio 2015 C-317/14 *Commissione c. Belgio*, par. 28.