



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA
17 GIUGNO 2020

L'Unione europea e la questione
linguistica a dieci anni dal Trattato di
Lisbona: ancora in cerca della stella
polare

di Dario Elia Tosi

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

L'Unione europea e la questione linguistica a dieci anni dal Trattato di Lisbona: ancora in cerca della stella polare^{*}

di Dario Elia Tosi

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: La lingua rappresenta un elemento centrale di ogni processo di aggregazione politica. Il suo legame con i profili più intimamente connessi alla questione identitaria delle comunità politiche ha storicamente portato gli Stati membri e le istituzioni europee a circoscrivere per quanto possibile gli effetti del processo di integrazione sui profili linguistici delle singole comunità nazionali. Il Trattato di Lisbona ha introdotto importanti novità rispetto al quadro normativo originario. Ripercorrendo l'evoluzione dell'approccio al tema dall'origine dell'esperienza comunitaria fino ai più recenti avvenimenti, l'analisi condotta evidenzia come, a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato, il quadro mostri una sostanziale continuità con il passato.

Abstract [En]: Language plays a central role in every process of political integration. Its association with the key elements of the identity issue related to all political communities prompted both Member States and European institutions to restrict effects of the integration process on the linguistic identity of national communities. The Lisbon Treaty introduced several innovations to the original framework. Nevertheless, upon a closer analysis of the evolution of the linguistic regime from the starting point of the EC experience to date, this work gives evidence of a substantial continuity with the past.

Sommario: 1. Lingua e Stato nel processo di integrazione europea: alcune riflessioni introduttive. 2. Il fattore linguistico nella fase di avvio del processo di integrazione comunitario. 3. L'apparente evoluzione dell'impianto multilingue nel lento percorso di trasformazione del processo europeo. 4. Le scelte in campo linguistico nel Trattato di Lisbona: tra dichiarazioni solenni e riproposizione di antichi *caveat*. 5. Il fattore linguistico nell'azione delle istituzioni europee dopo Lisbona: la sensazione di un approccio gattopardesco. 6. Segue: il contributo della giurisprudenza della Corte di Giustizia. 7. L'intervento della società civile attraverso lo strumento dell'ICE: verso un effettivo cambiamento? 8. Quali prospettive per il futuro dell'assetto linguistico dell'Unione? Alcune brevi riflessioni conclusive.

1. Lingua e Stato nel processo di integrazione europea: alcune riflessioni introduttive

La lingua rappresenta da sempre uno dei fattori che contraddistingue la dimensione sociale della vita dell'uomo¹. Oltre a rappresentare un primario ed insostituibile strumento di comunicazione, il linguaggio svolge una fondamentale funzione di identificazione dei membri di una comunità. Con la più autorevole dottrina, invero, si può osservare come la lingua possa essere “intesa come segno capace di esprimere la volontà del soggetto che la usa di affermare la propria appartenenza a una cultura o nazione”, ovvero come “fattore di riconoscimento dell'appartenenza del singolo che la usa a un gruppo sociale avente uno

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Già Aristotele, nella sua *Politica*, libro I, cap. I, aveva individuato nella lingua non solo l'elemento distintivo dell'uomo rispetto agli altri animali, ma anche lo strumento necessario per la costituzione di un rapporto sociale

statuto giuridico particolare”². Più in generale, con l’affermazione dell’idealismo, il fattore linguistico diviene uno degli elementi essenziali per l’enucleazione del concetto di nazione³.

Ancor prima, la lingua ha svolto un ruolo primario nella creazione degli Stati moderni. Essa non è semplicemente un possibile oggetto di disciplina giuridica⁴, ma costituisce lo strumento imprescindibile per veicolare le regole e le prescrizioni rivolte ai consociati (così come alle diverse strutture amministrative collocate sul territorio) e, in ultimo, per ‘governare’ la collettività. In questo senso si possono leggere le disposizioni normative che, a partire dalla *Ordonnance de Villers-Cotterêts* emanata da Francesco I nel 1539 fino all’art. 3 della Carta costituzionale spagnola, disciplinano la lingua ufficiale dello Stato, talvolta giungendo a prescrivere la conoscenza da parte dei consociati⁵.

Storicamente, nella fase di costruzione degli stati nazionali avviata nell’800, il legame profondo tra lingua e Stato ha condotto, nella percezione comune, ad un’associazione, asseritamente biunivoca ed indissolubile tra lingua nazionale e Stato nazionale⁶. La necessità di coniugare lo schema idealtipico dello Stato nazionale con complessità empirica delle diverse esperienze costituzionali ha quindi portato ad individuare chiavi di lettura che consentissero di spiegare il pluralismo linguistico proprio di alcuni sistemi. In tale contesto, il dato linguistico, unitamente al problema di possibili peculiarità etniche di taluni gruppi interni alla collettività statale, ha dato vita al più ampio concetto di minoranza nazionale⁷. Simile ricostruzione della complessità sociale delle esperienze statuali vede nei gruppi alloglotti dei ‘corpi alieni’

² A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, p. 188. Sulla stessa linea, tra gli altri, da ultimo v. V. PIERGIGLI, *Lingue e minoranze: tra eguaglianza, identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, 1/2020, p. 132.

³ È nota la definizione di P.S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti* (1851), E. JAYME (a cura di), Torino, 1994, pp. 44 s., secondo il quale la nazionalità è data da “una società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua confortati a comunanza di vita e coscienza sociale”. Ancor prima, del resto, W. VON HUMBOLDT, *Sullo studio comparato delle lingue in relazione alle diverse epoche dello sviluppo linguistico*, (1820), in ID. (a cura di G. Moretto-F. Tessitore), *Scritti filosofici*, Torino, 2004, p. 279, aveva affermato che “la diversità linguistica si presenta ... come strumento costitutivo delle nazioni”.

Al riguardo, tra i molti, v. A. PIZZORUSSO, *le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, pp. 33 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, pp. 8 ss.; P. CARROZZA, *nazione* (voce), in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pp. 132 s..

⁴ Sul punto, tra gli altri, v. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 188; G. POGGESCHI, *I diritti linguistici. Un’analisi comparata*, Roma, 2010, p. 11.

⁵ Sul tema, sia consentito sinteticamente rinviare a D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017, pp. 15 ss.

⁶ Così, P. CARROZZA, *Lingua, politica, diritti: una rassegna storico-comparatistica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, f. 4, p. 1473.

⁷ Sul punto sia consentito sinteticamente rinviare, tra i moltissimi contributi, a A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit.; C. LIPARTITI, *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. X, Torino, 1964, pp. 749 ss.; S. BARTOLE, voce *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice vol. V, Torino, 1984, pp. 44 ss.; H. GIORDAN (a cura di), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l’homme*, Parigi 1992; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI-M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società culturali*, Bologna, 1994, pp. 273 ss.; E. PALICI DI SUNI, loc. cit.; V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001, pp. 54 ss.; F. PALERMO-J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2^a ed., Padova, 2011 e alla bibliografia ivi citata.

rispetto al gruppo maggioritario, depositario ultimo del rapporto di identificazione più intimo tra lo Stato ed il ‘suo’ corpo.

L’approccio verso il tema linguistico e, in particolare, verso il problema del pluralismo linguistico interno alle comunità statuali è stato molto differente a seconda dei diversi periodi storici e delle singole esperienze costituzionali⁸. In origine, la creazione degli Stati nazionali è stata accompagnata da un impianto liberale-agnostico⁹. Operata una netta separazione tra la sfera pubblica e quella privata della vita dei consociati, l’ordinamento si limitava a disciplinare l’uso delle lingue per garantire il pieno funzionamento dell’apparato istituzionale, adottando un atteggiamento di “benigna noncuranza” verso le scelte compiute dai consociati nei rapporti ordinari della vita privata. A fronte di simile impostazione originaria, storicamente si è potuto assistere a due approcci diametralmente opposti. Da un lato, soprattutto nelle esperienze costituzionali del XX secolo connotate da una deriva autoritaria del potere, si è osservata l’adozione di politiche chiaramente assimilazioniste volte a compattare tutta la comunità politica statale intorno all’idea monolitica dello Stato-nazione. Dall’altro, soprattutto dopo la fine del secondo conflitto mondiale, il rilievo assunto dal problema della presenza di gruppi minoritari all’interno delle comunità politiche statuali ha aperto a forme più o meno ampie di tutela¹⁰. In tale contesto, da un impianto generalmente focalizzato sulla tutela dei diritti linguistici individuali, siano essi di natura attiva o negativa, si è giunti gradualmente a delineare diritti propri della dimensione collettiva e, in taluni ordinamenti, diritti di ‘terza specie’¹¹, improntati ad un approccio integrazionista e multiculturale del fenomeno linguistico¹².

⁸ Per una ricostruzione organica sul punto, tra i molti, v. D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, cit., pp. 25 ss.; F. PALERMO-J. WOELK, *op. cit.*, 51 ss.; S. MANCINI, *I modelli di tutela delle minoranze linguistiche: una prospettiva comparata*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *L’autoctonia divisa*, Padova, 2005, pp. 175 ss.; X. ARZOZ, *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*, in *European Constitutional Law Review*, n. 6, 2010, pp. 102 ss.

⁹ Sul punto, v. F. PALERMO-J. WOELK, *op. cit.*, p. 55; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette*, cit., p. 294; S. MANCINI, *op. cit.*, pp. 175 s.

¹⁰ Anche a livello di comunità internazionale, il tema delle minoranze ha acquisito una crescente visibilità. Per una ricostruzione organica sui principali strumenti di tutela delle minoranze a livello internazionale, v. D. TÜRK, *Le droit des minorités en Europe*, in H. GIORDAN (a cura di), *Les minorités en Europe*, cit., pp. 448 ss.; V. PIERGIGLI, *Diritti dell’uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, pp. 38 ss.; C.R. FERNANDEZ LIESA, *Derechos lingüísticos y derecho internacional*, Madrid, 1999; E. PALICI DI SUNI, *Introno alle minoranze*, cit., pp. 165 ss.; D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, cit., pp. 49 ss.; F. PALERMO-J. WOELK, *op. cit.*, pp. 97 ss.; M. ACRACIA NÚÑEZ MARTÍNEZ, *The protection of minority languages at the European level*, in *Revista de derecho político*, 2013, n. 87, pp. 103 ss..

¹¹ Di diritti di prima, seconda e terza specie parla G. POGGESCHI, *I diritti linguistici*, cit. pp. 32 ss. Per altre forme di classificazione degli strumenti di tutela delle minoranze linguistiche, tra gli altri, v. F. PALERMO-J. WOELK, *loc. cit.*; E. PALICI DI SUNI, *op. cit.*, pp. 12 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., pp. 89 ss..

¹² Per una ricostruzione sintetica delle diverse posizioni sull’approccio multiculturale, oltre ai contributi già menzionati, sembra possibile rinviare al saggio di A. PATTEN-W. KYMLICKA, *Introduction: Language Rights and Political Theory: Context, Issue and Approaches*, in ID. (a cura di), *Language Rights and Political Theory*, OUP, New York, 2003, pp. 32 ss e bibliografia ivi menzionata.

In siffatto panorama, l'Unione europea rappresenta un'esperienza assolutamente peculiare per il livello di pluralismo linguistico presente al suo interno, così come per l'ambizione ultima del processo di integrazione in atto¹³. Le lingue ufficiali dell'Unione sono 24, ma le lingue ufficiali 'nazionali' dei Paesi membri sono addirittura 26¹⁴. Accanto a tali idiomi, le indagini più recenti annoverano circa 63 identità linguistiche primarie¹⁵, a cui devono essere affiancate le lingue utilizzate dalle comunità originatesi in seguito a flussi migratori demograficamente sempre più importanti¹⁶.

All'interno di una simile 'Babel' delle lingue, differenti sono state le proposte per gestire i numerosi problemi ad essa connessi. Davanti all'apparente impossibilità di assicurare un funzionamento efficiente del sistema, alcuni hanno sostenuto l'opportunità di ricorrere ad una 'lingua franca'. Più specificamente, sulla base di una osservazione empirica del livello di diffusione delle lingue, la maggior parte dei contributi di tale tenore ha sottolineato la capacità dell'inglese di porsi come veicolo linguistico unitario del processo di integrazione¹⁷. Altri, in una prospettiva di maggior rispetto della pari sovranità di tutti i Paesi membri dell'Unione, hanno promosso il recupero del latino o il ricorso all'esperanto come lingue potenzialmente universali e non divisive¹⁸.

¹³ Quest'anno ricorre il settantesimo anniversario della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, comunemente ritenuta la scintilla che ha dato il via al processo ancora in essere. Ora, già nel documento menzionato si poneva in luce come l'obiettivo finale, da raggiungere attraverso una integrazione per gradi, fosse la realizzazione di una Federazione europea.

¹⁴ Accanto alle 24 lingue ufficiali dell'Unione, infatti, si devono annoverare il lussemburghese ed il turco, riconosciuto formalmente nella Carta costituzionale cipriota. Non si tengono in considerazione in questo novero quelle lingue che hanno lo status di ufficialità in aree circoscritte di alcuni Paesi; né si prende in considerazione la circostanza che le lingue ufficiali di taluni Stati, pur apparentemente identiche, presentino differenze importanti (è il caso, ad esempio, del tedesco parlato in Austria e del tedesco della Germania)

¹⁵ Sul punto, v. P. JUARISTI-T. REAGAN-H. TONKIN, *Linguistic diversity in the European Union*, in X. ARZOZ (a cura di), *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam, 2008, pp. 49 ss.

¹⁶ A livello comparato, una simile ricchezza linguistica può ritrovarsi in India. Su tale esperienza, tra gli altri, v. G. POGGESCHI, *I diritti linguistici*, cit., pp. 214 ss.; D. AMIRANTE, *Lo Stato multicultural. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna, 2014, pp. 124 ss.; S. FERRERI, *Leggiferare (e amministrare) in molte lingue*, in M. GRAZIADEI-B. POZZO (a cura di), *Categorie e terminologie del diritto nella prospettiva della comparazione*, Milano, 2015, pp. 38 s.; T. AMICO DI MEANE, *Lingua e Stato federale in India: analisi e orizzonti comparativi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, f. 4, pp. 1007 ss..

¹⁷ Al riguardo, v. E. PALICI DI SUNI, *La lingua tra globalizzazione, identità nazionale e identità minoritarie*, in M. PAPA-G.M. PICCINELLI-D. SCOLART (a cura di), *Il libro e la bilancia. Studi in memoria di Francesco Castro*, vol. II, Napoli, 2011, p. 910; T. DE MAURO, *In Europa son già 103*, Bari, 2014, pp. 82 s.; S. BARONCELLI, *Quale multilinguismo per l'Unione europea? Il principio di parità della lingua nell'ordinamento giuridico europeo*, in M.M. FRACANZANI-S. BARONCELLI, *«Quale lingua per l'Europa?»*, Napoli, 2012, pp. 98 ss.. Anche tra i sostenitori dell'utilità del ricorso all'inglese come lingua franca, peraltro, si possono osservare posizioni differenti. Accanto a coloro che propongono semplicemente l'utilizzo dell'inglese come lingua universale, alcuni studiosi, più attenti e sensibili all'importanza delle identità linguistiche particolari, sostengono l'opportunità di una contaminazione tra i diversi patrimoni linguistici che possa portare all'affermazione di un inglese che, in quanto "arricchito" delle sensibilità linguistiche nazionali, possa essere più agevolmente compreso e utilizzato da parte delle comunità non anglofone.

¹⁸ Così, L. IEVA, *Per il latino come lingua ufficiale dell'Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, pp. 1787 ss.. Nella visione di tali autori, solitamente, la rivalutazione del latino come lingua ufficiale si radica sulla comune discendenza della cultura giuridica europea e sulla maggiore predisposizione del latino a spiegare concetti giuridici complessi e tenere conto delle sfumature. Accanto a ciò, il richiamo alla diffusione del latino come lingua della rinascita

Muovendo da premesse differenti, la maggior parte degli studiosi ha fortemente sostenuto un impianto multilingue. Anche in questo caso, peraltro, le posizioni appaiono profondamente differenziate. Da un lato, infatti, si pongono coloro che, osservando la prassi delle istituzioni europee, insistono su un multilinguismo ‘temperato’, nel quale le lingue di riferimento debbano essere unicamente quelle maggiormente diffuse da un punto di vista demografico¹⁹. Altri, invece, insistono su un multilinguismo paritario perfetto. Le motivazioni di tale scelta variano da valutazioni di ordine economico, basati su un’analisi di costi/benefici dei diversi modelli²⁰, a considerazioni sulla maggiore qualità dei documenti multilingui²¹ a, ancora, ragioni più prettamente giuridiche sull’esigenza di tutelare i profili identitari delle singole comunità sociali costitutive dell’Unione²².

In generale, muovendo sotto l’egida del motto “unita nella diversità”, si è osservato come la diversità linguistica dell’Unione possa passare “da elemento di dispersione a ricchezza e risorsa culturale”²³.

In questo contesto, il presente lavoro si vuole ricostruire come, nella progressione del processo di integrazione, si sia materialmente evoluto l’approccio verso il fattore linguistico, puntando l’attenzione in particolare sulle più recenti riforme introdotte con il Trattato di Lisbona.

del diritto nel periodo tardomedievale, porta taluno a vedere nel suo utilizzo il passaggio necessario per il consolidamento di uno *ius commune* di moderna generazione. Anche in questo caso, tuttavia, le posizioni sono tra loro differenti, in quanto accanto a coloro che propugnano *sic et simpliciter* il ricorso al latino o all’esperanto, vi sono alcuni che sostengono l’opportunità ricorrere all’uso combinato del latino e di un’altra lingua franca vivente (solitamente l’inglese).

¹⁹ Sul punto, v. M.J. GÁLVEZ SALVADOR, *La diversidad lingüística comunitaria*, Valencia, 2011, pp. 71 ss.; D.U. GALETTA-J. ZILLER, *Il regime linguistico della Comunità*, in M.P. CHITI-G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, pp. 1074 ss.

²⁰ In tale direzione, tra gli altri, v. A. ORTOLANI, *Lingue e politica linguistica nell’Unione europea*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2002, n. 1, pp. 127 ss.; M. GAZZOLA, *Il multilinguismo nell’Unione europea e i suoi costi*, in www.uemilano.it/multilinguismo/doc/diversita_linguistica.doc; F. GRIN, *Principles of policy evaluation and their application to multilingualism in the European Union*, in X. ARZOZ (a cura di), *Respecting Linguistic Diversity*, cit., pp. 79 ss.. Quest’ultimo, in particolare, osserva come il sistema multilingue rappresenti non solo un modello di giustizia linguistica, ma abbia anche dei costi complessivi relativamente ridotti (indicativamente calcolabili in pochi euro pro capite all’anno) per la comunità politica dell’Unione

²¹ In tal senso, tra i molti, v. M.E. COMBA, *Divergenze nei testi giuridici multilingui dell’Unione europea*, in R. RAUS (a cura di), *Multilinguismo e terminologia nell’Unione europea*, Milano, 2010, pp. 47 s. In direzione analoga muove anche A. VENCHIARUTTI, *Il multilinguismo come valore europeo*, in B. POZZO-M. TIMOTEO (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Milano, 2008, pp. 353, il quale punta più sul “controllo democratico” reso possibile da tale impianto e sulla riduzione delle barriere alla efficacia diretta delle norme europee che inevitabilmente si determinerebbero in caso di limitazione del numero di lingue ufficiali dell’Unione.

²² Sul punto, anche con riguardo ai problemi del multilinguismo nella tutela delle minoranze nazionali, v. I. URRUTIA-I. LASAGABASTER, *Language Rights as a General Principle of Community Law*, in *German Law Journal*, 2007, n. 8, pp. 482 s.; N.N. SHUIBHNE, *Medium-sized language communities and the EU legal framework: exploring the challenges and strategies for change*, in A. MILIAN-MASSANA (a cura di), *Language law and legal challenges in medium-sized language communities. A comparative perspective*, Barcellona, 2012, pp. 121 ss.; A. MILIAN-MASSANA, *The impact of European Union Law on Medium-Sized Language Communities*, *ivi*, pp. 149 ss.; X. ARZOZ SANTISTEBAN, *El respeto de la diversidad lingüística a través del art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea*, in *Revista española de derecho europeo*, 2012, n. 43, pp. 185 ss..

²³ Così, F. LISENA, *La Babele (o la Pentecoste) delle lingue nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2010, n. 00, p. 9; P.A. KRAUS, *A one-dimensional diversity? European integration and the challenge of language policy*, in X. ARZOZ (a cura di), *Respecting linguistic diversity*, cit., p. 90.

2. Il fattore linguistico nella fase di avvio del processo di integrazione comunitario

Il fattore linguistico rappresenta un aspetto nevralgico, ancorché troppo spesso trascurato, dell'intero processo di integrazione europea. Già i primi passi del cammino che ha portato all'attuale quadro politico ed istituzionale hanno visto il tema della lingua prendere la scena ed assumere un rilievo centrale nel confronto tra i diversi attori politici.

Nonostante la 'questione linguistica' rivestisse un'importanza non secondaria in tre dei sei Stati fondatori del processo di integrazione, né la Dichiarazione Schuman, né il Trattato istitutivo delle CECA del 1951 affrontarono espressamente il tema. La stessa redazione del Trattato di Parigi, invero, avvenne unicamente in francese e non fu prevista la predisposizione di una versione ufficiale nelle ulteriori lingue nazionali delle Alte Parti contraenti²⁴. Solo successivamente furono elaborate delle traduzioni in lingua tedesca, italiana ed olandese²⁵.

Ben presto, tuttavia, nella consapevolezza del livello di interazione tra gli Stati membri che l'accordo avrebbe comportato, emerse l'urgenza di regolamentare il regime linguistico della nuova realtà. L'originaria scelta monolingue, debitrice del maggior peso tradizionalmente assunto dal francese nella comunità internazionale, fu subito revocata in dubbio. In assenza di una posizione comune, la Conferenza dei Ministri degli esteri del 23-25 luglio 1952 adottò un Protocollo sul regime linguistico della CECA, nel quale si individuarono le lingue ufficiali di ogni Stato contraente come lingue ufficiali e di lavoro della neonata istituzione²⁶.

Tale atto riveste un'importanza fondamentale, in quanto rappresenta la prima manifestazione formale di quell'assetto linguistico multilingue che ancora oggi caratterizza l'esperienza europea. Pur non intervenendo direttamente sulla lingua del Trattato CECA, infatti, la soluzione assunta nel 1952 ha successivamente trovato pronta e rigorosa applicazione in tutte le altre fonti di diritto primario adottate nel corso del processo di integrazione, dai Trattati di Roma del 1957, istitutivi della CEE e dell'EURATOM, fino al Trattato di Lisbona. Così, se l'originario art. 248 del Trattato CEE segnalava come lingue del Trattato il tedesco, francese, italiano e olandese²⁷, attribuendo ad esse pari valore

²⁴ L'art. 100 del Trattato affermava sinteticamente che lo stesso era «*rédigé en un seul exemplaire*» presso gli archivi della Repubblica Francese, che ne avrebbe rilasciato «*une copie conforme à chacun des gouvernements des états signataires*». Sul tema, v. M.J. GÁLVEZ SALVADOR, *La diversidad lingüística comunitaria*, Valencia, 2011, pp. 50 ss..

²⁵ Sul punto, v. D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, cit., pp. 318 ss.; A. MILIAN-MASSANA, *Le régime juridique du multilinguisme dans l'Union européenne. Le mythe ou la réalité du principe d'égalité des langues*, in *Droit linguistique comparé*, 38/2004, p. 212.

²⁶ Sul punto, v. S. VAN DER JEUGHT, *EU Language Law*, Groningen, 2015, pp. 56 ss., il quale riporta il contenuto nel Protocollo. Già in questo documento, il principio di multilinguismo non venne ritenuto assoluto ed inderogabile. All'Assemblea, infatti, era riconosciuta la possibilità di deliberare «*on practical issues concerning the use of languages*». Parallelamente, come sarebbe stato successivamente codificato, garantito il diritto dei ricorrenti di utilizzare la propria lingua, venne attribuita alla Corte di Giustizia la potestà di determinare la propria lingua di lavoro.

²⁷ Analogamente disponeva l'art. 225 del Trattato EURATOM.

giuridico, in modo analogo il dettato dell'art. 55 TUE ancora oggi sancisce solennemente che tutte le 24 lingue in cui è stato redatto il Trattato fanno «ugualmente fede»²⁸.

Più che una scelta ponderata, tuttavia, la decisione di inserire le quattro lingue ufficiali degli Stati contraenti come lingue dei Trattati rappresentò l'unica soluzione possibile davanti ai veti incrociati posti dai Governi nazionali in sede di negoziato. Se per i sei Paesi coinvolti nell'ambizioso progetto di superare le antiche divisioni era possibile ipotizzare una limitazione dei propri poteri nella gestione di alcuni settori economici, anche di primaria importanza, per gli stessi non era ammissibile la rinuncia ad una piena parità su un aspetto, quale quello linguistico, così profondamente connesso all'identità e, in ultimo, alla sovranità nazionale. In sostanza, il fattore linguistico non rappresentò all'epoca, così come non rappresenta oggi, un tema semplicemente inerente al funzionamento dell'Unione, ma simboleggiò, e ancora simboleggia, il problematico rapporto tra processo di integrazione e preservazione delle identità costituzionali dei singoli Paesi membri.

A conferma di tale impianto, si possono richiamare le ulteriori disposizioni inserite nei Trattati di Roma per disciplinare il regime linguistico delle Comunità. All'esito dei negoziati, infatti, le Parti contraenti decisero di non affrontare in modo concreto il problema, ma di limitarsi ad individuare le procedure che le neonate istituzioni avrebbero dovuto seguire. Così, nell'art. 217 del Trattato CEE, si stabilì che «il regime linguistico delle istituzioni della Comunità è fissato, senza pregiudizio delle disposizioni previste nel regolamento della Corte di giustizia, dal Consiglio, che delibera all'unanimità»²⁹. Si rilevi come, analogamente alla soluzione seguita in merito alle lingue dei Trattati, la disposizione attribuiva la competenza esclusiva ad intervenire su tale argomento al Consiglio, quale organo direttamente espressivo delle volontà dei Governi nazionali. Da un punto di vista procedurale, poi, il rapporto identificativo tra lingua a sovranità nazionale aveva indotto i Contraenti a imporre la regola dell'unanimità per ogni decisione sul tema.

²⁸ In particolare, in seguito all'ultimo ingresso della Croazia nell'Unione, l'art. 55 TUE dispone espressamente che: «Il presente trattato, redatto in unico esemplare in lingua bulgara, ceca, croata, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, lettone, lituana, maltese, olandese, polacca, portoghese, rumena, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca e ungherese, i testi in ciascuna di queste lingue facenti ugualmente fede, sarà depositato negli archivi del governo della Repubblica italiana, che provvederà a trasmetterne copia certificata conforme a ciascuno dei governi degli altri Stati firmatari». In modo ancora più sintetico interviene l'art. 358 TFUE, il quale, diversamente da quanto operato in precedenza nel TCE, non contiene un elenco di lingue, ma rinvia semplicemente all'art. 55 TUE (in questo modo, non è stato necessario procedere ad una sua modifica in occasione del menzionato ingresso della Croazia). Per uno sguardo d'insieme all'evoluzione del regime linguistico connessa alle diverse fasi di ampliamento dell'Unione, v. D. FERNÁNDEZ VÍTORES, *El regime lingüístico de la Unión europea: luces y sombras en el proceso de ampliación*, in *Revista de Lengua i Dret*, 2010, n. 54, pp. 169 ss.; R.L. GREECH, *Law and Language in the European Union*, Groningen, 2005, pp. 15 ss..

²⁹ Analogamente disponeva l'art. 190 del Trattato EURATOM.

Nonostante la refrattarietà palesata dai Governi a confrontarsi concretamente sul regime linguistico e le procedure rigorose da seguire per intervenire in materia, ad ogni modo, la questione rappresentò sin dall'inizio un aspetto fondamentale per il funzionamento della nuova organizzazione. Conseguentemente, malgrado la difficoltà di trovare un accordo sul tema, tra i primi atti normativi adottati si ritrova proprio il Regolamento CE n. 1/1958 del Consiglio, con il quale si stabilì il «regime linguistico della Comunità Economica Europea». Nel silenzio sostanziale dei Trattati, il documento conteneva in sé il nucleo essenziale dell'impostazione assunta dalle Parti contraenti sul tema linguistico.

È qui il caso di osservare che, nonostante la profonda evoluzione del processo di integrazione compiuta nel corso degli ultimi sessant'anni, ancora oggi le disposizioni originarie del Regolamento continuano, con alcune modifiche secondarie, a costituire il punto di riferimento per la disciplina del regime linguistico dell'Unione.

In linea con la soluzione seguita nella redazione dei Trattati, il Regolamento individuava nelle quattro lingue dei Paesi fondatori le «lingue ufficiali e le lingue di lavoro delle istituzioni» della Comunità. Con l'allargamento, prima della Comunità e, poi, dell'Unione, l'elenco delle lingue si è gradualmente ampliato fino a raggiungere i 24 idiomi nazionali attualmente previsti³⁰.

Coerentemente con tale previsione, negli artt. 4 e 5 si sancì la regola generale che la Gazzetta Ufficiale e tutti «i regolamenti e gli altri testi di portata generale» dovessero essere redatti nelle lingue ufficiali³¹. Alla stessa *ratio* di salvaguardia delle prerogative nazionali si ispirò anche la formulazione degli artt. 3 e 8. In base alla prima norma, «i testi, diretti dalle istituzioni ad uno Stato membro o ad una persona appartenente alla giurisdizione di uno Stato membro, sono redatti nella lingua di tale Stato». Peraltro, tale garanzia restava, e resta tuttora, nella libera disponibilità degli Stati membri. Nella seconda disposizione, infatti, si sancì che «per quanto concerne gli Stati membri in cui esistono più lingue ufficiali, l'uso della lingua sarà determinato, a richiesta dello Stato interessato, secondo le regole generali risultanti dalla legislazione di tale Stato»³².

Tale disponibilità delle garanzie linguistiche degli Stati è confermata proprio dalle scelte operate da due dei Paesi fondatori. Da un lato, infatti, nonostante la presenza di Francia e Germania e, viceversa,

³⁰ Al riguardo, bisogna rilevare come l'ampiamiento delle lingue ufficiali inserite nel Regolamento non si sia svolto in modo speculare all'ampiamiento delle lingue dei Trattati. L'irlandese, infatti, venne inserito tra le lingue dei Trattati al momento dell'adesione dell'Irlanda alla Comunità Europea nel 1972, ma il suo inserimento nell'elenco delle lingue ufficiali contenuto nel Regolamento 1/1958 avvenne solo nel 2005, in occasione dell'adesione all'Unione di Malta, per la pressione esercitata dal Governo di Dublino per avere una piena parità di *status* tra i diversi Paesi membri.

³¹ Il testo originario riportava invero l'espressione «quattro lingue ufficiali». La natura potenzialmente aperta del processo di integrazione e la possibilità di ulteriori adesioni ha portato a sostituire l'indicazione precisa con una formulazione più generale.

³² In aggiunta a tale previsione, l'art. 2 prevede espressamente la libertà degli Stati membri di scegliere la lingua con cui rivolgersi alle istituzioni europee.

l'assenza di Paesi in cui si parlasse il lussemburghese, il Lussemburgo indicò sin dall'inizio come lingua di riferimento la lingua francese, e non quella nazionale³³. Dall'altro lato, il Belgio non segnalò, né fino ad oggi ha mai indicato, alcuna delle sue tre lingue ufficiali³⁴.

Accanto alle disposizioni dettate dalla pressione esercitata dagli Stati per tutelare il simbolo della propria identità e sovranità, peraltro, nel Regolamento vennero inserite alcune previsioni particolarmente importanti nella definizione del regime linguistico dell'Unione. Per un verso, con l'art. 2 si statuì che «i testi, diretti alle istituzioni ... da una persona appartenente alla giurisdizione di uno Stato membro, sono redatti, a scelta del mittente, in una delle lingue ufficiali. La risposta è redatta nella medesima lingua». La norma era particolarmente importante, in quanto non mirava a tutelare direttamente le lingue nazionali dei Paesi contraenti. In linea con l'obiettivo di superare le barriere nazionali e creare un mercato comune caratterizzato dalla libera circolazione di beni e persone, la norma muoveva nella direzione di una agevolazione dei rapporti tra le istituzioni ed i membri delle comunità politiche interne all'Unione, lasciando ai singoli la scelta sulla lingua con cui interagire con le istituzioni europee.

Per altro verso, gli artt. 6 e 7 del Regolamento aprivano ad una modulazione del regime di multilinguismo pieno delineato nelle altre disposizioni. Se la definizione del regime linguistico dell'attività della Corte di Giustizia, infatti, fu completamente demandata alle soluzioni individuate dalla Corte stessa nel proprio regolamento di procedura, in generale venne riconosciuto a tutte le istituzioni la possibilità di «determinare le modalità di applicazione del presente regime linguistico» all'interno dei propri regolamenti interni. In questo modo, il provvedimento prevedeva sin dall'inizio che, per garantire una maggiore funzionalità delle istituzioni, queste potessero individuare quali, tra tutte le lingue ufficiali, adottare come proprie lingue di lavoro³⁵.

In sostanza, si può osservare come, benché debitrice delle riserve poste dalle Parti contraenti a tutela della propria identità e sovranità nazionale, già all'inizio del processo di integrazione l'impostazione multilingue presentasse delle 'variazioni sul tema' strumentali al perseguimento degli obiettivi fondativi delle istituzioni comunitarie.

³³ La scelta del Granducato, invero, deve con tutta probabilità ascriversi non solo al fatto che il lussemburghese ha acquisito lo status di ufficialità nel 1984, ma soprattutto al tradizionale impiego della lingua francese per l'attività legislativa. Sul punto, sia consentito rinviare a D.E. TOSI, *Diritto alla lingua*, cit., pp. 231 ss..

³⁴ In questo caso, la ragione della mancata scelta si deve far risalire al delicato assetto politico-linguistico belga: l'indicazione di una sola lingua avrebbe probabilmente acuito le fratture politiche interne, mentre la mancata designazione di un idioma di riferimento non avrebbe comportato particolari problemi, potendo le comunità linguistiche interne avvantaggiarsi delle scelte operate dagli altri Stati membri.

³⁵ Sul tema, tra i molti, v. M.E. COMBA., *Divergenze nei testi giuridici multilingui dell'Unione europea*, in RAUS R. (a cura di), *Multilinguismo e terminologia nell'Unione europea*, Milano, 2010, pp. 13 ss., E. CHITI - R. GUALDO (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei*, Milano, 2008.

3. L'apparente evoluzione dell'impianto multilingue nel lento percorso di trasformazione del processo europeo

Il quadro normativo brevemente delineato rappresenta la linea di riferimento, lungo la quale, negli anni, si è mosso l'impianto linguistico europeo. Da un punto di vista normativo, in assenza di competenze specifiche, fino al Trattato di Maastricht del 1992 il tema linguistico non ha costituito oggetto autonomo di intervento. Il dato più rilevante, invero, ha riguardato l'adattamento dei Trattati istitutivi delle Comunità economiche e del Regolamento 1/1958 conseguente all'ingresso di nuovi Paesi e, sotto diverso profilo, la regolamentazione delle modalità operative di organi e organismi creati successivamente all'entrata in funzione delle Comunità. Come accennato, peraltro, la soluzione generalmente adottata è stata quella di confermare l'impianto delineato dai Paesi fondatori, limitandosi unicamente ad estendere il novero delle lingue coinvolte in occasione delle diverse fasi di allargamento.

L'assenza di competenze specifiche, ad ogni modo, non ha impedito che l'azione spiegata dalla Comunità economica coinvolgesse anche profili linguistici. Le misure sin dall'inizio adottate a tutela delle quattro libertà fondamentali di circolazione di beni, persone, servizi e capitali e, più in generale, le politiche volte al raggiungimento del mercato comune, infatti, hanno inevitabilmente interessato, più o meno direttamente, anche la questione linguistica.

A titolo esclusivamente esemplificativo si può menzionare, in tema di circolazione delle persone, la Direttiva 77/486/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1977, dedicata all'istruzione dei figli dei lavoratori migranti, la quale imponeva agli Stati di garantire nel proprio territorio «un'istruzione d'accoglienza gratuita che comporti in particolare l'insegnamento adattato alle esigenze specifiche di queste persone della lingua o di una delle lingue ufficiali dello Stato ospitante» (art. 2), auspicando altresì la realizzazione di programmi di insegnamento delle lingue dei Paesi di origine dei lavoratori migrati (art. 3)³⁶.

In relazione alla circolazione dei beni, invece, si può richiamare la Direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, con la quale venne approvata la prima disciplina sul «ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità»³⁷. Secondo quanto previsto dall'art. 14, gli Stati membri dovevano garantire che le informazioni relative ai prodotti alimentari fossero «fornite in una lingua facilmente compresa dagli acquirenti».

Tali provvedimenti sembrano muovere in direzioni opposte. Se nel primo caso l'interesse preminente delle istituzioni comunitarie era quello di favorire l'integrazione dei lavoratori migranti all'interno della

³⁶ Al riguardo, v. B. BRANCATI, *L'insegnamento delle lingue di origine agli stranieri, alla luce del diritto nazionale e sovranazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 3/2015, pp. 2 s.

³⁷ In merito, v. S. VAN DER JEUGHT, *EU Language Law*, cit., pp. 81 s.

nuova realtà sociale in cui si fossero inseriti, puntando sull'omogeneizzazione linguistica³⁸, nel secondo caso il riferimento all'uso di una lingua «facilmente compresa», e non alla lingua delle comunità locali in cui i prodotti venissero commercializzati, revocava in dubbio la legittimità di eventuali norme interne che prescrivessero l'utilizzo di una determinata lingua nazionale o regionale³⁹. A ben vedere, però, entrambe le norme seguivano la medesima *ratio* ispiratrice. L'apposizione di potenziali limitazioni all'imposizione dell'uso delle lingue nazionali per la commercializzazione dei beni, così come la pressione per una integrazione linguistica dei lavoratori migranti, infatti, muovevano verso la concreta realizzazione del mercato comune.

Per un verso, quindi, gli interventi normativi hanno salvaguardato gli interessi dei governi nazionali, confermando e rafforzando l'assetto multilingue delle Comunità. Per altro verso, le istituzioni hanno di fatto ritenuto l'identità linguistica nazionale un limite non assoluto, ritenendolo cedevole rispetto all'obiettivo ultimo della realizzazione del mercato comune.

La stessa mutevolezza dei registri ermeneutici si può ritrovare anche nel contributo che la Corte di Giustizia ha reso sin dai primi anni di vita delle Comunità. Così, da un lato, i giudici hanno sin dall'inizio blindato l'impianto multilingue, imponendo l'obbligo di ricostruire il significato dei provvedimenti

³⁸ Sul tema v. G. GULIYEVA, *Education, Languages and Linguistic Minorities in the EU: Challenges and Perspectives*, in *European Law Journal*, 2013, n. 19 pp. 221 ss.; A. MILIAN-MASSANA, *The impact of European Union Law on Medium-Sized Language Communities*, in ID (a cura di), *Language law and legal challenges in medium-sized language communities. A comparative perspective*, Barcelona, 2012, p. 170. Quest'ultimo, in particolare, rileva come il fenomeno della circolazione dei lavoratori non abbia avuto ripercussioni solo sull'identità linguistica dei "migranti", ma anche sull'assetto linguistico della comunità ospitante e, in particolare, sul peso demografico dei gruppi linguistici minoritari. Dovendosi integrare nelle comunità di arrivo, infatti, i lavoratori migranti hanno tradizionalmente optato per l'acquisizione del patrimonio linguistico proprio della comunità nazionale, piuttosto che di quello locale; ciò per ovvie ragioni di più facile interazione con le autorità del Paese ospitante. In tal modo, però, nella generalità dei casi si è potuto assistere ad un ridimensionamento delle comunità minoritarie.

³⁹ Tale ricostruzione era stata seguita anche dalla Corte di Giustizia nelle due decisioni del 18 giugno 1991, causa C-369/89, *Piageme I* e del 12 ottobre 1995, causa C-85/94, *Piageme II*. Chiamati a intervenire su una controversia in materia di etichettatura di acque minerali, i giudici osservano come l'obiettivo della direttiva fosse solo quello di garantire una corretta informazione degli acquirenti e quindi permettere la più ampia circolazione dei beni. In tal senso, sebbene potesse apparentemente legittimare la richiesta di inserimento di informazioni nella lingua propria della zona di commercializzazione come misura di tutela dei consumatori, la scelta di inserire la locuzione «lingua facilmente compresa» non poteva giustificare l'imposizione rigida dell'uso di una determinata lingua allorché l'informazione potesse essere «altrimenti garantita» (par. 15). Da qui, l'idea che la prescrizione sull'uso di una determinata lingua potesse costituire una «misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa delle importazioni», vietata dall'ordinamento europeo (par. 16).

Nella seconda decisione la Corte specifica ulteriormente che la richiesta dell'uso di una determinata lingua non è conforme allo spirito della Direttiva anche nel caso in cui preveda la possibilità di utilizzare anche altre lingue accanto a quella ufficiale della zona di commercializzazione. Nella visione dei giudici, infatti, la locuzione di «lingua facilmente compresa» non comporta automaticamente l'utilizzo obbligatorio di una determinata lingua (par. 21).

Per un approfondimento sul tema, v. R.L. GREECH, *op.cit.*, pp. 73 ss., A. VEDASCHI, *L'uso della lingua nelle etichette dei prodotti alimentari e la giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, f. 4, pp. 1633 ss.

normativi europei «alla luce di tutte le versioni linguistiche», osservando come esse facciano fede nella stessa misura⁴⁰.

Dall'altro lato, i giudici hanno da sempre affrontato il delicato tema del rapporto tra ordinamento comunitario e politiche linguistiche nazionali, adottando decisioni di tenore apparentemente differente tra loro.

Chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dell'applicazione di eventuali garanzie linguistiche disposte dalla legislazione nazionale a favore dei soli membri di gruppi minoritari interni alla comunità statale, nella decisione *Mutsch*⁴¹ i giudici sottolinearono come «nella prospettiva di una Comunità basata sul principio della libera circolazione delle persone e della libertà di stabilimento la tutela dei diritti e delle prerogative dei singoli in materia linguistica riveste un'importanza particolare»⁴². Da qui, la contrarietà al divieto di discriminazione su base nazionale di ogni previsione che limitasse eventuali trattamenti di favore ai membri di comunità caratterizzate da un legame storico con un determinato territorio.

Nella decisione *Groener*⁴³, di poco posteriore, la Corte ammise in linea di principio la compatibilità con l'ordinamento comunitario di politiche linguistiche nazionali a tutela delle identità linguistiche interne. In particolare, i giudici si espressero in modo favorevole sulla legittimità della politica linguistica del Governo di Dublino volta al recupero, promozione e valorizzazione dell'irlandese⁴⁴.

In linea con l'assetto delineatosi all'inizio del processo di integrazione, quindi, i primi passi dell'esperienza comunitaria confermò la sostanziale riserva di giurisdizione degli Stati membri in tema linguistico. Tale rinuncia ad intervenire sul piano linguistico, peraltro, non doveva considerarsi assoluta, ben potendo le istituzioni comunitarie assumere e rivendicare soluzioni peculiari in vista della realizzazione degli obiettivi fondativi.

In tutto questo, l'unico tema del tutto estraneo ad ogni confronto fu quello delle minoranze linguistiche. Sul punto, invero, solo nel 1981 si può riscontrare una prima presa di posizione sul punto da parte del Parlamento europeo. Con la risoluzione Arfé del 16 ottobre 1981 su una carta comunitaria delle lingue e culture regionali, infatti, sottolineando l'importanza dell'identità linguistica e culturale, il Parlamento non solo auspicò l'attivazione di politiche da parte dei Governi nazionali e dei poteri locali che promuovessero l'insegnamento delle lingue regionali e garantissero il loro uso nel campo dei mezzi di comunicazione e

⁴⁰ Decisione 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stander/Ulm*, par. 3. Per un'ampia ricostruzione della giurisprudenza della Corte in materia, tra i molti, v. M.E. COMBA, *Divergenze nei testi giuridici multilingui*, cit., pp. 13 ss.; B. POZZO, *L'interpretazione della Corte del Lussemburgo del testo multilingue: una rassegna giurisprudenziale*, in B. POZZO – M. TIMOTEO (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Milano, 2008, pp. 387 ss.; D.E. TOSI, *Diritto alla lingua*, cit., pp. 330 ss.

⁴¹ Decisione 11 luglio 1985, causa C-137/84.

⁴² *Ivi*, par. 11.

⁴³ Decisione 28 novembre 1989, causa C-379/87

⁴⁴ In particolare, i giudici ritennero non contraria ai vincoli comunitari la richiesta di una adeguata conoscenza della lingua irlandese ai fini dell'accesso ad alcuni incarichi pubblici.

nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, ma chiamò direttamente in causa le istituzioni comunitarie, invitando espressamente la Commissione a rivedere le normative che operassero discriminazioni su tali basi⁴⁵.

La sensibilità manifestata dal Parlamento sul tema della promozione culturale e linguistica, trovò seguito nel Trattato di Maastricht del 1992. La trasformazione indotta al processo di integrazione con l'introduzione dell'unione politica, infatti, portò ad un ampliamento dei campi di interesse delle istituzioni europee. Tra questi, rientrarono anche i temi dell'istruzione e della cultura⁴⁶. Così, secondo quanto prevedeva l'art. 126 TCE (attuale art. 165 TFUE), nello svolgimento della propria missione di promozione della cooperazione tra Stati per lo sviluppo di una dimensione europea dell'istruzione, l'Unione si poneva come obiettivo principale «l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri»⁴⁷. Sulla base del successivo art. 128 TCE (attuale art. 167 TFUE), poi, la stessa Unione era chiamata a contribuire allo sviluppo delle culture dei Paesi membri, sostenendo la creazione artistica e letteraria e la diffusione della conoscenza della cultura e storia dei popoli europei.

In linea con la trasformazione del processo di integrazione si posero anche le ulteriori disposizioni introdotte con il Trattato di Amsterdam del 1997 e con la Carta di Nizza sui Diritti Fondamentali dell'Unione Europea del 2000. Nel primo intervento, invero, si operò la 'costituzionalizzazione' dei diritti linguistici dei cittadini europei già sanciti nell'art. 2 del Regolamento CE n. 1/1958. Secondo quanto disponeva, infatti, l'art. 21 TCE (attuale art. 24 TFUE), ad ogni cittadino era riconosciuto il diritto di scrivere alle istituzioni europee in una delle lingue ufficiali dell'Unione. Tale diritto veniva rafforzato nella Carta di Nizza, la quale prevede in generale il diritto di 'rivolgersi' ad una istituzione europea, ed ottenere risposta, in una delle lingue ufficiali (art. 41), tutelando così anche le forme di interlocuzione orale.

Sempre nella Carta, nel Titolo sull'uguaglianza, si riconobbe per la prima volta che «l'Unione rispetta la diversità ... linguistica» (art. 22). Parallelamente, venne ampliato lo spettro di copertura del divieto di

⁴⁵ In linea di continuità si pongono anche le successive risoluzioni *Arfè* dell'11 febbraio 1983 e *Kuijpers* del 30 ottobre 1987, le quali richiamano espressamente la risoluzione del 1981. Sulla scorta di tali manifestazioni, vengono quindi individuate delle linee di bilancio destinate al finanziamento di iniziative in ambito linguistico. In questo quadro, in particolare, da un lato si collocano i primi programmi comunitari di sostegno all'insegnamento delle lingue, il più importante in merito è sicuramente il programma *Lingua*, creato con Decisione del Consiglio 89/489/CEE del 28 luglio 1989, e, dall'altro, viene sostenuta la creazione e l'attività di organizzazioni e centri di ricerca non governativi specializzati, tra i quali si possono ricordare l'Ufficio europeo per le lingue meno diffuse (EBLUL) e la Rete informativa *Mercator*. Sull'argomento, sia sinteticamente permesso rinviare a D.E. TOSI, *Diritto alla lingua*, cit., pp. 346 ss.

⁴⁶ Per un approfondimento sul punto, v. E. PSYCHOGIOPOULOU, *Cultural mainstream: the European Union's horizontal cultural diversity agenda and its evolution*, in *European Law Review*, 2014, 39, 626 ss.; G. GULIYEVA, *op.cit.*, pp. 222 et 231 ss.; D. SAVY, *Art 165*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1494 ss.; M. MARLETTA, *Art. 167, in*, pp. 1510 ss.; E. DE GÖTZEN *Art. 165*, in F. POCAR-M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1030 ss.; M. MIGLIAZZA, *Art. 167, in*, pp. 1036 ss..

⁴⁷ Sul punto, merita osservare come il riferimento alle lingue degli Stati non può essere inteso in modo univoco alle lingue ufficiali dell'Unione, ma ricomprende in sé anche, almeno in via teorica, le lingue delle minoranze interne agli Stati.

discriminazione originariamente previsto dai Trattati, affiancando al divieto di discriminazione in base alla nazionalità anche l'appartenenza ad una minoranza nazionale e, più in generale, l'identità linguistica (art. 21).

Il tema della tutela delle minoranze nazionale, del resto, sembrava aver oramai acquisito dignità autonoma già con l'individuazione dei criteri, definiti nel Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, da seguire per la valutazione di nuove domande di ingresso nell'Unione⁴⁸.

La portata effettiva dei principi e delle misure brevemente riportate, tuttavia, fu nella sostanza estremamente ridotta. La pressione esercitata dai Governi dei Paesi membri nei negoziati, invero, indusse, da un lato, ad adottare ulteriori previsioni volte a garantire le istanze nazionali e, dall'altro, a circoscrivere gli effetti potenzialmente deflagratori delle novità introdotte.

Più in particolare, si deve osservare come, già nel Trattato di Maastricht, a fronte dell'avvio di una integrazione politica, si ritenne opportuno inserire tra le disposizioni comuni che «l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri» (art. F, comma 1)⁴⁹. In modo ancor più specifico, in riferimento all'allargamento della sfera di competenze dell'Unione, le Parti contraenti convennero sull'opportunità di adottare una Dichiarazione sul regime linguistico nel settore della politica estera e di sicurezza, nella quale si affermava la volontà di applicare il regime di multilinguismo della Comunità. Sotto diverso profilo, si deve osservare come le competenze materiali dell'Unione in materia di istruzione e cultura furono circoscritte ad azioni di incentivazione, con esclusione di qualsiasi forma di armonizzazione degli ordinamenti statuali. In questo modo, i Governi nazionali ribadirono sostanzialmente l'afferenza della questione linguistica alla sfera di riservato dominio degli Stati⁵⁰.

Ad un'attenta analisi, anche la portata delle disposizioni della Carta di Nizza deve essere fortemente ridimensionata. In primo luogo, l'inserimento, nel titolo dedicato al principio di uguaglianza, del divieto di discriminazioni sulla base linguistica o dell'appartenenza ad una minoranza nazionale, così come il rispetto della diversità linguistica, aveva riproposto un'impostazione prettamente liberale, puntando più sull'aspetto dell'uguaglianza formale che sulla richiesta di intervento attivo a tutela di determinati valori⁵¹.

⁴⁸ Al riguardo, v. S. VAN DER JEUGHT, *EU Language Law*, cit., pp. 98 ss.; E. PALICI DI SUNI, *I diritti linguistici oggi: Italia e Unione Europea a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019, f. spec., p. 546; I. LAKATOS, *The protection of national and ethnic minorities by and within the EU*, in *European Human Rights Law Review*, 2019, 5, pp. 503 s..

⁴⁹ Nella formulazione originaria, il testo riportava l'inciso che il rispetto dell'identità nazionale operasse verso gli Stati membri, «i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici». Tale inciso venne successivamente omesso nella versione consolidata realizzata con il Trattato di Amsterdam.

⁵⁰ Una conferma di tale limitazione si può, del resto, avere dalla lettura degli artt. 126 e 128 TCE, laddove si riporta come l'azione dell'Unione dovesse comunque svolgersi nel rispetto della responsabilità piena degli Stati in merito alle diversità culturali e linguistiche interne, ovvero le diversità nazionali e regionali.

⁵¹ In via incidentale, sembra altresì opportuno come l'impostazione assunta nella formulazione delle disposizioni fosse 'eurocentrica', facendo espresso riferimento alle lingue ufficiali dell'Unione e non, più generalmente, alle lingue dei Paesi

In secondo luogo, la stessa decisione iniziale di non attribuire alla Carta un valore giuridico vincolante, testimoniava la refrattarietà dei Governi nazionali a rinunciare alla propria sfera di riservato dominio su temi fondamentali per la propria identità.

Il giudizio chiaroscuro sulle novità introdotte con i Trattati degli anni Novanta e con la Carta di Nizza trova sostanziale conferma nell'analisi dell'evoluzione concreta dell'azione dell'Unione europea fino all'approvazione del Trattato di Lisbona.

Per un verso, dopo la risoluzione Arfé, aumentarono le dichiarazioni in cui le diverse istituzioni insistettero sull'importanza della diversità linguistica europea e dell'insegnamento delle lingue dei Paesi membri, compresi gli idiomi regionali. Il momento più importante fu sicuramente la Decisione del 17 luglio 2000, di Parlamento e Consiglio, con cui si proclamò il 2001 anno europeo delle lingue⁵². Gradualmente, tuttavia, tali dichiarazioni solenni tornarono a gravitare soprattutto sull'importanza di tutelare il patrimonio linguistico formato dalle lingue nazionali dei diversi Paesi membri, relegando così il tema delle minoranze in posizione 'secondaria'⁵³.

Un'analogia direzione si può osservare nei provvedimenti normativi adottati dall'Unione nelle materie di propria competenza. Così, per riprendere il tema dell'etichettatura dei prodotti alimentari, l'art. 16 della Direttiva 2000/13/CE, che sostituì la Direttiva del 1978, prevedeva la possibilità che uno Stato richiedesse, per la commercializzazione di un bene nel proprio territorio, che le indicazioni dell'etichetta venissero scritte in «una o più lingue da esso stabilite tra le lingue ufficiali delle Comunità». In questo modo, si ammetteva esplicitamente, al contrario del passato, la possibilità per gli Stati membri di richiedere l'uso della propria lingua nazionale per la commercializzazione di beni all'interno del proprio territorio; indipendentemente dallo status attribuito dalla legislazione nazionale, tuttavia, nessuna copertura veniva fornita per lingue minoritarie differenti dalle lingue ufficiali dell'Unione.

Come accaduto nella prima fase del processo di integrazione, peraltro, anche nel periodo successivo al Trattato di Maastricht l'impianto multilingue a tutela delle prerogative identitarie degli Stati membri appare tutt'altro che monolitico ed inderogabile. In particolare, complice l'allargamento dell'Unione e l'ampliamento delle sue competenze, in questo periodo si può osservare una sempre più diffusa deroga al multilinguismo interno agli organi e organismi europei. Da un lato, ad eccezione del Parlamento, in tutte le istituzioni si consolidò *de facto* il ricorso ad un multilinguismo ristretto per le lingue di lavoro.

membri, in quanto tali comprensive di idiomi propri di comunità numerose, quali ad esempio quella catalana o basca, ma non supportate da un legame con *kin States* aderenti all'Unione.

⁵² Decisione n. 1934/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000.

⁵³ Di particolare interesse appare il Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002, nelle cui conclusioni, il Consiglio chiedeva di intraprendere azioni per assicurare sin dall'infanzia l'insegnamento di almeno due lingue straniere oltre alla lingua madre; nessun riferimento venne però operato all'insegnamento delle lingue minoritarie.

Dall'altro lato, in modo sempre più frequente, nella creazione di agenzie e comitati venne espressamente codificata la scelta per una semplificazione sostanziale del regime linguistico interno, con l'indicazione di un numero ridotto di idiomi come lingue di lavoro interno e/o lingue da utilizzare in caso di ricorsi e contestazioni.

Un quadro così variegato si può riscontrare anche nel contributo della Corte di Giustizia. Analogamente a quanto descritto in precedenza, nelle decisioni di questo periodo si possono trovare conferme del più rigido multilinguismo⁵⁴, quanto indicazioni in senso contrario. È il caso del celebre caso *Kik/UAMI*, nel quale tanto il Tribunale, quanto la Corte, seppur con sfumature differenti, ebbero modo di affermare che il multilinguismo perfetto non rappresenta un principio generale del diritto europeo coperto da disposizioni di rango primario⁵⁵.

Anche sotto il profilo del rapporto tra ordinamento europeo e politiche linguistiche nazionali, la giurisprudenza europea di questo periodo presenta una pluralità di posizioni apparentemente non conciliabili tra loro. Per un verso, infatti, si possono osservare decisioni in cui, analogamente a quanto operato nel caso *Groener*, la Corte dichiarò compatibili con il sistema europeo normative statuali di protezione del patrimonio linguistico nazionale⁵⁶. In altre occasioni, all'opposto, i giudici sanzionarono le scelte operate dai legislatori nazionali a tutela di minoranze interne ovvero a salvaguardia dell'identità linguistica interna, ritenendo le misure nazionali non proporzionate, o comunque non compatibili con il perseguimento degli obiettivi del mercato comune⁵⁷.

⁵⁴ In tal senso muove la celebre decisione 11 dicembre 2007, causa C-161/06, caso *Skoma-Lux*. La decisione appare di estremo interesse, in quanto originava dal processo di allargamento dell'Unione conseguente all'ingresso di nuovi Paesi nel 2004. In particolare, la fattispecie riguardava la legittimità di una sanzione pecuniaria inflitta per la violazione di un regolamento comunitario precedente all'ingresso dei nuovi Stati, di cui non era ancora stata predisposta la versione nella lingua nazionale al momento del perfezionamento dei comportamenti contestati.

Premesso che il tema non investiva la validità dell'atto normativo, la Corte rilevò come, sulla scorta dei trattati originari e dei successivi atti relativi alle condizioni di adesione, l'opponibilità degli atti europei ai singoli debba essere «subordinata alle condizioni generali di attuazione del diritto comunitario negli Stati membri» (par. 32).

Tra queste, rientra l'avvenuta pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in tutte le lingue riconosciute ufficiali in forza del Regolamento 1/58. Nel caso di norme approvate precedentemente all'ingresso di un determinato Stato, quindi, l'opponibilità ai singoli dell'*acquis* comunitario è subordinato alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale della traduzione nella lingua dello Stato di appartenenza.

⁵⁵ Decisione 12 luglio 2001, T-120/99, caso *Kik/UAMI*, par. 58

⁵⁶ Al riguardo si può, tra i molti, menzionare la decisione 5 marzo 2009, causa C-222/07, caso *Uteca*.

⁵⁷ In tal senso, si possono menzionare la decisione 6 giugno 2000, causa C-281/98, caso *Roman Angonese*, ma anche la decisione 24 novembre 1998, causa C-274/96, caso *Bickel/Franz*, che rafforzano la posizione tenuta nel caso *Mutsch*.

4. Le scelte in campo linguistico nel Trattato di Lisbona: tra dichiarazioni solenni e riproposizione di antichi *caveat*

L'*excursus* brevemente compiuto sull'evoluzione del processo di integrazione europea evidenzia come il tema linguistico sia stato una questione sostanzialmente irrisolta. I veti incrociati posti dai Governi nazionali, da un lato, le esigenze funzionali delle istituzioni europee, dall'altro, hanno alimentato atteggiamenti conflittuali che hanno contribuito a portare ad una posizione stallo. L'intento di dare un nuovo slancio al processo di integrazione ha, quindi, animato i lavori della Convenzione per il Trattato costituzionale del 2004. In questo contesto, anche il tema linguistico ha assunto un ruolo importante nel confronto politico.

Affossato il progetto di Trattato ad opera dei referendum tenutisi in Olanda e Francia, i Governi nazionali avevano convenuto sull'opportunità di riprendere il progetto di rinnovamento dell'Unione con un Trattato di riforma del Trattato di Maastricht. All'interno del nuovo documento, ad ogni modo, sono state sostanzialmente riproposte le principali soluzioni delineate nel progetto del 2004.

Per quanto strettamente riguarda il fattore linguistico, gli interventi contenuti nel Trattato di Lisbona sono diversi.

Un primo elemento degno di rilievo riguarda la decisione di integrare la disposizione sulle lingue dei Trattati. L'attuale art. 55 TUE, oltre a confermare la redazione del testo nelle 24 lingue ufficiali dell'Unione, facenti ugualmente fede⁵⁸, afferma la possibilità che il documento venga «parimenti tradotto in qualsiasi altra lingua determinata da uno Stato membro che, in base all'ordinamento costituzionale dello Stato in questione, sia lingua ufficiale in tutto il suo territorio o in parte di esso».

Tale disposizione, come accennato, riprende la soluzione individuata nel Trattato costituzionale per rispondere alle pressioni esercitate da alcuni Stati membri, in particolar modo la Spagna, volte a dare adeguata tutela alle proprie minoranze linguistiche interne. Con il fallimento del progetto del 2004, la questione era stata riproposta e aveva ottenuto una prima risposta nelle conclusioni del Consiglio del 13 giugno 2005. Nell'impossibilità di modificare i Trattati, infatti, si era riconosciuta la possibilità, per i Paesi interessati, di concludere degli accordi amministrativi con le istituzioni dell'Unione al fine di permettere, sostenendone i costi, l'utilizzo di alcune 'lingue aggiuntive', «il cui status è riconosciuto dalla Costituzione

⁵⁸ Sul punto, in via incidentale, sembra interessante rilevare come il testo del Trattato nasconda un problema di fondo. Se è vero, infatti, che tutte le versioni linguistiche del Trattato fanno ugualmente fede, non tutte le lingue possono essere definite lingue di redazione del Trattato. Il testo, invero, è ancora quello originario redatto nel 1992, quando gli Stati membri erano 12 e le lingue dell'Unione erano solo 10, con le integrazioni e modifiche di volta in volta approvate negli anni. La versione del Trattato nelle lingue dei Paesi che hanno fatto ingresso nell'Unione successivamente, quindi, è frutto di una traduzione del testo originario. La circostanza è di particolare importanza se si considera la diversa ampiezza del margine di manovra in fase di elaborazione, piuttosto che di traduzione, di un testo normativo. In merito, v. F. DOMÍNGUEZ GARCÍA, *Divergencias y convergencias en las distintas versiones lingüísticas de los Tratados europeos. Un ejemplo práctico: la voz región*, in *Revista de Lengua i Dret*, 2003, n. 40, p. 36.

di uno Stato membro in tutto o parte del proprio territorio o il cui impiego in quanto lingua nazionale è autorizzato dalla legge»⁵⁹.

La misura adottata dal Consiglio e ripresa nel Trattato di Lisbona rappresenta sicuramente un passo in avanti verso il riconoscimento del pluralismo linguistico europeo, formato da una pluralità di lingue nazionali e da una molteplicità di lingue minoritarie⁶⁰. Ad un'analisi attenta, però, bisogna rilevare come, ancora una volta, la soluzione adottata risenta del timore di inserire nell'ordinamento europeo misure potenzialmente confliggenti con gli assetti linguistico-identitari propri di alcuni Paesi membri.

Sotto un primo profilo, infatti, bisogna rilevare come, originariamente, la misura non fosse stata inserita in un provvedimento normativo, ma avesse trovato posto solo nelle conclusioni del Consiglio. Ciò è ancor più rilevante, se si considera che lo stesso Consiglio del 13 giugno 2005 adottò il Regolamento CE n. 920/2005, con il quale si modificò il Regolamento CE n. 1/1958 sul regime linguistico per inserire la lingua irlandese tra le lingue ufficiali e di lavoro dell'Unione.

Sotto un secondo profilo, si deve poi osservare come, sia nella soluzione adottata dal Consiglio che nel testo introdotto dal Trattato di Lisbona, la traduzione degli atti europei dipenda da un accordo tra i Paesi interessati e le singole istituzioni europee e, in ogni caso, debba essere predisposta a cura e carico degli stessi Paesi, limitandosi il Consiglio a disporre l'inserimento di tali documenti nei propri archivi e a fornirne copia.

⁵⁹ Conclusioni del Consiglio del 13 giugno 2005, G.U. C 148/1 del 18 giugno 2005. Tra le possibilità previste nel documento si possono ricordare la previsione di una traduzione certificata dei documenti del Consiglio e delle istituzioni con cui siano conclusi specifici accordi; la possibilità di interventi orali durante riunioni collegiali e di presentare comunicazioni scritte. Sul punto, però, si dispone che l'interessato è tenuto a inviare il proprio testo ad un organo designato dallo Stato di appartenenza, il quale provvede a predisporre una traduzione in una delle lingue ufficiali dell'Unione e, a sua volta, tradurre la risposta dell'istituzione europea.

Analogamente a quanto esposto in merito ai negoziati sul Trattato del 2004, la misura era stata richiesta dal Governo spagnolo per tutelare le lingue basca, catalana e galiziana. Ad oggi, oltre alla Spagna, solo il Regno Unito risulta aver sottoscritto degli accordi specifici con le istituzioni europee. Sul punto, per un'analisi più approfondita, v. E. PONS PARERA, *El principi de respecte de la diversitat lingüística*, in *Revista jurídica de Catalunya*, 2007, fasc. 2, pp. 80 ss.; A. MILIAN-MASSANA, *Languages that are official in part of the territory of the Member States*, in X. ARZOZ (a cura di), *Respecting linguistic diversity in the European Union*, Amsterdam, 2008, pp. 209 ss..

⁶⁰ Al riguardo però, sembra opportuno evidenziare come la soluzione in oggetto proponga una diversificazione tra gruppi minoritari. In posizione di maggior favore, invero, si collocano quelle comunità legate a cd. *kin States*, la cui lingua sia compresa tra le lingue ufficiali dell'Unione. Rientrano tra queste, ad esempio, la comunità francofona della Valle d'Aosta, e quella germanofona di Bolzano. Su un secondo livello si collocano quelle comunità la cui identità linguistica gode di una forma di riconoscimento ufficiale in qualche Paese membro, quale ad esempio la comunità di lingua catalana presente, oltre che in Spagna, anche in Sardegna e nel sud della Francia. Su un ultimo livello, si pongono quei gruppi la cui identità linguistica non gode di particolari forme di riconoscimento all'interno degli ordinamenti nazionali.

Peraltro, mentre nel caso delle lingue dei trattati il beneficio della loro traduzione si estende anche a soggetti appartenenti a gruppi linguistici esterni agli Stati che abbiano assunto l'iniziativa presso le istituzioni europee, nel caso delle lingue ufficiali, la possibilità di interagire con le istituzioni utilizzando la lingua minoritaria viene riconosciuto solo ai membri di comunità linguistiche interne allo Stato che abbia concluso un accordo con gli organi europei.

Da ultimo, non si può non sottolineare come i documenti redatti in queste lingue ‘aggiuntive’ non abbiano alcun valore giuridico legale. È evidente, in questo quadro, la refrattarietà degli Stati membri ad aprire verso soluzioni potenzialmente in grado di portare al superamento di quella sfera di riservato dominio sulle questioni identitarie più intime, nel cui novero per certo rientra il fattore linguistico.

La sostanziale riproposizione dell’originario modello di multilinguismo, capace di tutelare le prerogative sovrane nazionali, si può osservare in due ulteriori disposizioni, inserite nel TFUE in conseguenza dell’ampliamento della sfera di azione delle istituzioni europee. Si tratta della disciplina linguistica dei titoli europei in materia di diritti di proprietà intellettuale (art. 118 TFUE) e della regolamentazione della negoziazione di accordi con Paesi terzi in tema di politica commerciale comune (art. 207 TFUE). Pur nella diversità degli ambiti di azione, entrambe le disposizioni ripropongono l’assetto contenuto nell’art. 342 TFUE (ex art. 217 TCEE e, poi, 290 TCE), prevedendo che sia il Consiglio a deliberare, all’unanimità, sui profili linguistici connessi a tali interventi⁶¹.

Le novità del Trattato di Lisbona di maggior rilievo, peraltro, sono rappresentate dall’inserimento di un riferimento espresso alla tutela delle minoranze ed al rispetto della diversità linguistica. Sul primo punto insiste l’art. 2, il quale sancisce solennemente che «l’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana ... e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza ...».

Per la prima volta, con la disposizione in oggetto, il tema della tutela delle minoranze non solo viene disciplinato all’interno di una fonte di rango primario, ma è individuato quale fondamento stesso dell’intera costruzione europea.

L’inserimento del riferimento alle minoranze nazionali, peraltro, è il risultato di un delicato confronto tra i governi nazionali⁶². In particolare, la Francia aveva espresso parere negativo alla sua introduzione nel Trattato per le ripercussioni potenzialmente negative sull’assetto costituzionale interno. L’accordo, quindi, è stato trovato nella soluzione di codificare tra i valori comuni la tutela, non delle minoranze, ma dei diritti delle «persone appartenenti» a gruppi minoritari. L’approccio individualista sotteso alla formulazione letterale, infatti, è stato letto come l’unica soluzione ammissibile per aprire ad una tutela dei

⁶¹ L’art. 118 TFUE afferma che «il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo procedura legislativa speciale, stabilisce i regimi linguistici dei titoli europei. Il Consiglio delibera all’unanimità previa consultazione del Parlamento europeo».

L’art. 207 TFUE, invece, dispone che «il Consiglio delibera all’unanimità ... per la negoziazione e la conclusione di accordi:

a) nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell’Unione ...».

⁶² Al riguardo, v. M. PEDRAZZI, *Art. 2*, in F. POCAR-M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, cit., p. 8.

diritti delle minoranze senza giungere a legittimare, anche solo in via teorica, istanze e rivendicazioni collettive in grado di minare l'unitarietà ultima degli ordinamenti statuali.

Sul secondo tema interviene l'art. 3 TUE, ove si afferma che l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

La disposizione ripropone la disposizione contenuta nell'art. 22 della Carta di Nizza, peraltro finalmente 'costituzionalizzata' attraverso il richiamo compiuto dal successivo art. 6 TUE. Il contenuto dell'articolo in questione, in verità, appare per un verso più ampio e, per un altro verso, più stretto di quanto codificato nella Carta dei Diritti.

Come accennato, infatti, il riferimento alla diversità linguistica operato da quest'ultima si inserisce nella più ampia definizione del principio di uguaglianza e si connota per una impostazione sostanzialmente individualistica. L'art. 3 TUE, invece, presenta gli elementi fondamentali perseguiti con il processo di integrazione. In questo senso, il riferimento alla diversità linguistica non assume un valore prettamente individualistico.

Tuttavia, puntando l'attenzione sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo, la disposizione sembra volersi indirizzare al pluralismo dato dall'insieme degli Stati membri. In altri termini, la diversità linguistica su cui si insiste pare essere più quella "degli" Stati che quella presente "negli" Stati. In tal senso opera il rinnovato richiamo compiuto dal successivo art. 4 al rispetto della «uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale».

Come autorevolmente osservato, tale rinvio appare una sorta di costituzionalizzazione, a livello europeo, della teoria dei controlimiti del processo di integrazione⁶³.

Del resto, la percezione che le Parti contraenti abbiano voluto delimitare l'ampiezza del mandato conferito all'Unione su tematiche, quali quella linguistica, così intimamente connesse alle rispettive dimensioni identitarie, emerge anche da un'analisi della formulazione utilizzata nell'art. 3. Se, infatti,

⁶³ Al riguardo, v. M. CARTABIA, *Art. 4, par. 2*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., pp. 23 ss.; A. VON BOGDANDY-S. SCHILL, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, n. 48, pp. 1419 ss.; D. STRAZZARI, *La clausola di omogeneità dell'UE: connotazione costituzionale o internazionale? Riflessioni da un'analisi comparata*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 24, pp. 47 ss.

In questo senso sembra muovere anche la sentenza *Lissabon-Urteil* del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009. La decisione è particolarmente interessante per il tema oggetto del presente lavoro in quanto il giudice delle leggi pone espressamente il fattore linguistico tra le sfere su cui debba essere preservato un sufficiente spazio di movimento per i singoli ordinamenti nazionali (sent. 2 BvE 2/2008, §§ 249-260). Per un'analisi sul punto, tra i moltissimi, P. FARAGUNA, *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. XXX, fasc. 1, pp. 95 s.; V. BALDINI, *Il rispetto dell'identità costituzionale quale contrappeso al processo di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 2010, n. 0, pp. 9 s.; F. PALERMO-J. WOELK, *"Maastricht reloaded": il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, fasc. 3, pp. 1032 s..

allorquando si parla di obiettivi, anche elevati, quali la pace, lo sviluppo sostenibile, la coesione economica e sociale o la parità di genere e la giustizia intergenerazionale, la disposizione usa termini forti, come ‘promuovere’, ‘combattere’ e ‘offrire’, quando si affronta il tema della diversità linguistica e del patrimonio culturale, i termini divengono più sfumati, limitandosi l’Unione a ‘rispettare’ e ‘vigilare’ sulla salvaguardia e lo sviluppo. Da qui l’idea di una riproposizione sostanziale di quel *self restraint* che aveva caratterizzato l’avvio del processo di integrazione.

Ad ogni modo, ciò non deve indurre a ritenere privi di ogni rilievo gli interventi compiuti con il Trattato di Lisbona. Sicuramente, il riferimento alle lingue minoritarie ‘ufficiali’, così come la ‘costituzionalizzazione’ dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, ovvero l’inserimento del rispetto alla diversità linguistica ed il richiamo alla Carta di Nizza possono rappresentare un punto di partenza per un cambio di passo sulla questione linguistica. Sebbene le scelte nella formulazione letterale siano state debitorie delle posizioni espresse dai Governi nazionali sin dai primi vagiti dell’esperienza comunitaria, il tenore perlopiù generale delle disposizioni potrebbe aprire ad una lettura evolutiva delle stesse più in linea con un approccio inclusivo e di promozione del pluralismo e della ricchezza linguistica interna all’Unione.

5. Il fattore linguistico nell’azione delle istituzioni europee dopo Lisbona: la sensazione di un approccio gattopardesco

A dieci anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le potenzialità innovative degli interventi operati sono restatesi sostanzialmente disattese. Da un’analisi complessiva dell’ultimo decennio, invero, emerge l’immagine di una sostanziale continuità con il passato.

A dire il vero, negli ultimi anni, il più ampio confronto politico sul tema dell’istruzione ha contribuito a tenere al centro del dibattito il tema del multilinguismo e della diversità linguistica. In particolare, anche in forza di una pressione esercitata dai rappresentanti di alcune comunità minoritarie, il Parlamento ha avuto modo di esprimere una rinnovata sensibilità verso la ricchezza data dal pluralismo linguistico europeo.

In tal senso, si possono riportare le raccomandazioni contenute in una risoluzione dell’11 settembre 2012 sull’istruzione, la formazione e la strategia Europa 2020⁶⁴. Di particolare interesse appaiono l’affermazione sulla «necessità che tutti acquisiscano competenze linguistiche eccellenti sin dalla primissima infanzia, non solo le lingue ufficiali dell’UE ma anche le lingue regionali e minoritarie parlate nell’Unione, poiché ciò favorisce la mobilità e quindi l’accesso al mercato del lavoro e le possibilità di

⁶⁴ Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 settembre 2012 sull’istruzione, la formazione e la strategia Europa 2020 (2012/2045(INI)) (G.U. 2013/C 353 E/07).

studio, promuovendo nel contempo gli scambi interculturali e la coesione europea» (pt. 34), così come il richiamo all'opportunità di favorire le iniziative che consentano agli alunni provenienti da altri Paesi di «imparare la loro lingua d'origine, scritta e orale» (pt. 36).

Sempre sulla tutela delle minoranze e delle lingue minoritarie si pongono le recenti risoluzioni del 7 febbraio e 13 novembre 2018⁶⁵, nelle quali il Parlamento invita l'Unione e gli Stati a promuovere e sostenere la diversità culturale e la tolleranza verso le persone appartenenti a comunità minoritarie e, all'uopo, a ratificare ed implementare gli strumenti internazionali operanti in tale ambito⁶⁶.

Ancora, nel senso di una piena valorizzazione della ricchezza linguistica interna all'Unione e della necessità di salvaguardare con particolare attenzione quelle identità linguistiche a rischio di estinzione, si esprime la risoluzione dell'11 settembre 2013⁶⁷. Nel documento, in particolare, il Parlamento rinnova l'invito alle istituzioni e agli Stati membri di «mostrare maggiore sensibilità nei confronti della gravissima minaccia che molte lingue europee stanno affrontando e a impegnarsi strenuamente in una politica di salvaguardia e di promozione dell'eccezionale diversità del patrimonio linguistico e culturale dell'Unione, attuando politiche ambiziose e proattive di rilancio in seno alle comunità linguistiche interessate e destinando un bilancio sufficiente a tale scopo; raccomanda che tali politiche siano altresì volte a sviluppare una più ampia consapevolezza tra i cittadini dell'UE in merito alla ricchezza linguistica e culturale di tali comunità; incoraggia gli Stati membri a elaborare piani d'azione per la promozione di lingue a rischio di estinzione sulla base di buone pratiche condivise già disponibili all'interno di numerose comunità linguistiche in Europa» (pt. 1).

In linea con le posizioni assunte dal Parlamento si era già espressa la Commissione nella sua Comunicazione sul «multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune», resa nel 2008 all'indomani dell'approvazione del Trattato di Lisbona⁶⁸. Il documento parte dalla considerazione che la «coesistenza armoniosa di molte lingue in Europa è un simbolo forte dell'aspirazione dell'Unione europea a essere unita nella diversità, uno dei fondamenti del progetto europeo». In questo senso, il multilinguismo e la diversità linguistica rappresentano uno strumento finalizzato a raggiungere una maggiore coesione sociale. Non è qui in campo la diversità linguistica 'dei' Paesi membri, ma il pluralismo linguistico proprio del popolo europeo. Nella visione della Commissione, infatti, le «numerose lingue nazionali, regionali,

⁶⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla protezione e la non discriminazione delle minoranze negli Stati membri dell'UE (2017/2937(RSP)) (2018/C 463/03) e Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell'UE (2018/2036(INI)) (P8_TA(2018)0447).

⁶⁶ Il riferimento espresso è alla Carta Europea sulle Lingue Regionali e Minoritarie ed alla Convenzione quadro sulle minoranze nazionali (pt. 18).

⁶⁷ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2013 sulle lingue europee a rischio di estinzione e la diversità linguistica nell'Unione europea (2013/2007(INI)) (2016/C 093/07).

⁶⁸ Comunicazione della Commissione «Multilinguismo: una risorsa per l'Europa e un impegno comune» (COM (2008) 566).

minoritarie e delle comunità migranti parlate in Europa arricchiscono ciascuna il nostro patrimonio culturale comune. La loro condivisione favorisce il dialogo e il rispetto reciproco. Nell'UE esistono zone in cui i cittadini parlano sia una lingua regionale o minoritaria che quella nazionale e conoscono abbastanza bene anche le lingue straniere. Le persone poliglote sono elementi preziosi poiché fungono da collante tra le diverse culture».

Da qui una serie di proposte articolate che vedono, da un lato, l'opportunità che i soggetti migranti acquisiscano la padronanza delle lingue nazionali del Paese ospite ma abbiano altresì la possibilità di mantenere viva la conoscenza della propria lingua madre; dall'altro, il richiamo ai suggerimenti di un Comitato di esperti sull'opportunità di favorire l'apprendimento di una "lingua adottiva personale", ovvero una seconda lingua straniera tradizionalmente meno insegnata, in modo da creare dei legami sociali più forti all'interno della comunità europea⁶⁹.

A fronte di queste posizioni, tuttavia, il Consiglio si è più volte espresso, tenendo una linea più marcatamente *market oriented*. Richiamandosi alle conclusioni già assunte prima del Trattato di Lisbona⁷⁰, nel 2011 il Consiglio ha ribadito come una «buona padronanza delle lingue straniere [sia] una competenza chiave essenziale per farsi strada nel mondo e nel mercato del lavoro moderni»⁷¹.

L'idea è stata successivamente ripresa nel Consiglio del 20 maggio 2014⁷², nel quale si riconosce altresì come «il panorama linguistico dell'UE è complesso ed eterogeneo, con fattori a livello nazionale che influenzano l'apprendimento e l'insegnamento delle lingue e, di conseguenza, considerevoli differenze nella normativa e nella prassi a tale riguardo». Da qui, la decisione di rivolgere agli Stati membri un invito a promuovere sin dall'infanzia l'insegnamento di almeno due lingue straniere, ma sempre nel «rispetto del principio di sussidiarietà e a seconda delle circostanze nazionali».

⁶⁹ Il gruppo di intellettuali nominato con Decisione del 20 settembre 2006 (2006/644/CE), aveva presentato un documento, dal titolo «Una sfida salutare», con alcune proposte volte a rafforzare la difesa della ricchezza linguistica dell'Unione. Il rapporto sostiene l'idea di favorire una diffusione della conoscenza di tutte le lingue dell'Unione in modo da poter permettere, nelle relazioni bilaterali l'uso delle lingue nazionali proprie. In questo quadro, si pone la proposta di promuovere una lingua personale adottiva, diversa dalla propria lingua natia e anche dalla lingua comunemente utilizzata nella comunicazione internazionale. Per permettere un vero radicamento di tale conoscenza, si sottolinea l'importanza di affiancare allo studio della lingua anche lo studio della storia e cultura legate a tale idioma. L'obiettivo ultimo è, quindi, quello di realizzare una identità linguistica multilivello in ogni membro dell'Unione. Per un approfondimento sul tema, v. E. PALICI DI SUNI, *La lingua tra globalizzazione, identità nazionale e identità minoritarie*, in M. PAPA-G.M. PICCINELLI-D. SCOLART (a cura di), *Il libro e la bilancia. Studi in memoria di Francesco Castro*, cit., p. 909.

⁷⁰ Cfr. *supra* nt 53.

⁷¹ Conclusioni Consiglio GU C 372/27 del 20.12.2011

⁷² Conclusioni del Consiglio, del 20 maggio 2014, sul multilinguismo e lo sviluppo di competenze linguistiche (G.U. 2014/C 183/06)

Ancora di recente, con la Raccomandazione del 22 maggio 2019⁷³, il Consiglio ha rinnovato l'invito agli Stati membri di «aiutare tutti i giovani ad acquisire entro il termine del percorso di istruzione e formazione secondaria superiore — in aggiunta alle lingue di scolarizzazione —, se possibile, un livello di competenza in almeno un'altra lingua europea ... nonché ... di un'ulteriore (terza) lingua»

Analogamente alle precedenti raccomandazioni, anche nell'ultimo documento non vi è alcuna traccia del multilinguismo come strumento di inclusione e coesione sociale; né è dato rinvenire alcun riferimento al patrimonio delle lingue minoritarie. Le competenze linguistiche sembrano assumere rilievo unicamente per le maggiori potenzialità che le stesse attribuiscono in vista di uno sviluppo economico dell'area europea.

Nei fatti, quindi, a dispetto di dichiarazioni solenni introdotte nel Trattato e ribadite in più occasioni dal Parlamento, la Commissione ed il Consiglio hanno sostanzialmente lasciato agli Stati membri ogni competenza materiale.

Più in generale, l'approccio operativo delle istituzioni europee sul tema è stato caratterizzato da una generale cautela. Prescindendo dalla creazione di comitati e gruppi di studio, la politica linguistica dell'Unione si è concretizzata essenzialmente in programmi di aiuti economici per la promozione dell'apprendimento delle lingue straniere attraverso esperienze di scambio e di insegnamento delle medesime⁷⁴.

Una sostanziale cautela delle istituzioni europee, del resto, si può osservare anche nelle misure normative operate negli altri settori. L'ultimo decennio ha visto un'importante azione di sistematizzazione degli interventi che, nel corso degli anni, avevano accresciuto in modo alluvionale l'ordinamento europeo. Nella generalità dei casi, tuttavia, tale opera di sistematizzazione non ha portato ad una innovazione delle diverse regolamentazioni che tenesse in adeguata considerazione i principi introdotti dal Trattato di Lisbona in ambito linguistico. Più in particolare, da un lato si può osservare l'omissione di ogni riferimento al tema delle minoranze linguistiche interne e, dall'altro, si assiste ad una fondamentale riproposizione della riserva di giurisdizione nazionale in campo linguistico.

In tal senso, si può richiamare il Regolamento UE 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, il quale abroga e sostituisce la Direttiva CE 2000/13 sull'etichettatura, ma conferma nella

⁷³ Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 su un approccio globale all'insegnamento e all'apprendimento delle lingue (2019/C 189/03)

⁷⁴ Sul punto, il programma centrale è sicuramente il programma *Erasmus+*, disciplinato dal Regolamento (UE) n. 1288/2013 dell'11 dicembre 2013. Si noti, in via incidentale, che la contrazione economica che ha caratterizzato il più recente contesto europeo aveva portato ad una "razionalizzazione" delle risorse destinate al finanziamento delle iniziative di promozione del pluralismo linguistico interno. Ancora poco chiare, del resto, sono le priorità e le linee di intervento del prossimo quadro finanziario pluriennale.

sostanza la disposizione che legittima la scelta degli Stati membri di imporre che le informazioni vengano «fornite in una o più lingue ufficiali dell'Unione» (art. 15)⁷⁵. Analoga soluzione trova spazio nella più generale Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori. Nelle considerazioni preliminari, infatti, il documento chiarisce come esuli dai suoi obiettivi l'armonizzazione dei requisiti linguistici dei contratti destinati ai consumatori (considerando n. 15). Così, in merito ai contratti conclusi a distanza o al di fuori degli esercizi commerciali, il provvedimento ammette esplicitamente che gli «Stati membri possono mantenere o introdurre nel diritto nazionale requisiti linguistici relativi all'informazione contrattuale» (art. 6, par. 7)⁷⁶.

Analogamente a quanto accaduto sin dalla prima fase del processo di integrazione, peraltro, bisogna osservare come le istituzioni europee non abbiano ritenuto assolutamente inderogabile l'impianto 'statocentrico' del multilinguismo europeo. Laddove, infatti, determinate misure linguistiche siano apparse necessarie per realizzare i superiori obiettivi dell'Unione, gli interventi normativi hanno continuato a circoscrivere la sfera d'azione di eventuali politiche linguistiche nazionali 'protettive', ovvero hanno imposto agli Stati membri l'assunzione di specifici oneri di natura linguistica.

In relazione al primo aspetto, si può esemplificativamente ricordare la riproposizione, nel Regolamento UE 492/2011, del divieto di prescrizioni limitative della libertà di circolazione dei lavoratori originariamente posto con il Regolamento CEE 1612/68⁷⁷. Sotto il profilo degli 'oneri linguistici' imposti agli Stati membri, invece, si possono menzionare alcuni interventi nel campo della sicurezza sociale e dell'amministrazione della giustizia. Per il primo aspetto, rinvia la nuova disciplina in tema di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale contenuta nel Regolamento CE 987/2009. Secondo quanto prevede la normativa, i lavoratori hanno diritto di ottenere dalle amministrazioni nazionali informazioni sulle domande presentate per l'erogazione di prestazioni sociali, in una lingua da loro scelta tra le lingue ufficiali dell'Unione (art. 48).

Anche in campo di giustizia, i più recenti interventi hanno previsto, in favore delle persone interessate da procedimenti penali ovvero sanzioni amministrative, il diritto all'interpretazione o alla traduzione in una lingua comprensibile⁷⁸. In questo caso, peraltro, l'imposizione di 'oneri linguistici' a capo degli Stati

⁷⁵ Sul tema, v. S. VAN DER JEUGHT, *EU Language Law*, cit., pp. 213 s..

⁷⁶ Cfr. S. VAN DER JEUGHT, *op. cit.*, p. 207.

⁷⁷ La formulazione dell'art. 3, infatti, continua ad ammettere la legittimità di requisiti linguistici solo laddove giustificati «in relazione alla natura dell'impiego offerto».

⁷⁸ Al riguardo si possono ricordare Direttiva 2011/82/UE sulle comunicazioni interstatali relative a infrazioni in materia di sicurezza stradale e la Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e traduzione nei procedimenti penali. Quest'ultimo provvedimento appare particolarmente interessante nella parte in cui estende il diritto alla traduzione anche ai procedimenti di mandato di arresto europeo. La Decisione quadro del Consiglio (2002/584/GAI) che aveva disciplinato tale procedimento, aveva previsto una tutela degli interessi linguistici nazionali, prevedendo l'onere, per gli Stati interessati ad emanare un mandato di arresto europeo, di tradurre il provvedimento nella lingua del Paese di esecuzione,

membri sembra doversi far risalire al richiamo espresso alla CEDU, compiuto dall'art. 6 TUE. In questo senso, allora, come riconosciuto in modo consolidato dalla giurisprudenza della Corte europea, i diritti riconosciuti agli individui devono essere inquadrati come implementazione del diritto alla difesa, e non come diritti linguistici autonomi⁷⁹.

La cedevolezza dell'impianto multilingue 'puro' emerge, da ultimo, anche in relazione all'approccio tenuto dalle istituzioni europee in tema di regime linguistico interno e, più in particolare, di disciplina delle lingue di lavoro. Come accennato, le previsioni del Regolamento CE 1/1958 sono, nel tempo, rimaste sostanzialmente immutate. Ciononostante, anche dopo la stipula del Trattato di Lisbona, si è potuto assistere ad una flessibilità *de facto* nell'applicazione delle sue disposizioni⁸⁰. Al riguardo, di particolare interesse appare la scelta operata dal Parlamento europeo. Se da un lato, attesa la natura rappresentativa dell'assemblea, l'organo ha sempre ribadito la necessità di garantire la piena parità di tutte le lingue, dall'altro, nei codici di condotta interni è stata di fatto operata una 'razionalizzazione' del regime multilingue. Nel codice di condotta sul multilinguismo adottato dall'Ufficio di presidenza il 16 giugno 2014, si parla di «multilinguismo integrale con un efficiente utilizzo delle risorse». Nella sostanza, però, si riproducono le misure adottate nel precedente documento del 17 novembre 2008, nel quale più esplicitamente si parlava di sistema di «multilinguismo integrale controllato» e si prevedeva l'attivazione dei servizi di interpretazione e traduzione solo nei casi strettamente necessari per lo svolgimento delle riunioni e l'attività degli organi politici⁸¹.

L'esempio più evidente del fatto che le stesse istituzioni non vedano nell'impianto multilingue ereditato dai Trattati originari un tabù insuperabile è, ad ogni modo, rappresentato dalla complessa vicenda sulla creazione di un sistema di tutela brevettuale unitaria⁸². Come accennato, in fase di negoziazione del Trattato di Lisbona, la Parti contraenti avevano concluso per la necessità dell'unanimità del Consiglio nella regolamentazione del regime linguistico dei brevetti europei con effetto unitario.

salvo rinuncia diversa indicazione da parte di quest'ultimo (art. 8, par. 2). Ora, la codificazione dei diritti linguistici previsti dalla Direttiva del 2010, pur non eliminando la misura del 2002 circoscrive le prerogative nazionali gravando gli Stati membri di nuovi 'oneri linguistici'.

Sul tema dei diritti linguistici nel processo penale, più diffusamente, v. E. LONGO, *Il diritto all'assistenza linguistica nel processo penale: profili di diritto costituzionale europeo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2015, pp. 8 ss.

⁷⁹ Sul punto, sia consentito sinteticamente rinviare a D.E. TOSI, *Diritto alla lingua*, cit., pp. 79 ss..

⁸⁰ Per un'analisi complessiva del regime linguistico nel funzionamento materiale dell'apparato europeo, v. E. CHITI-R. GUALDO (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei*, cit.; P.A. KRAUS, *A Union of Diversity. Language, Identity and Polity-Building in Europe*, New York, 2008, pp. 120 ss.; S. VAN DER JEUGHT, *EU Language Law*, cit., pp. 113 ss..

⁸¹ Ai fini di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, poi, il codice prevede che i servizi di traduzione siano articolati secondo un sistema di lingue *pivot*; questo anche nell'intento di raggiungere una maggiore coerenza tra le diverse versioni linguistiche finali.

⁸² Al riguardo, v. S. VAN DER JEUGHT, *op. cit.*, pp. 171 ss..

Tale previsione ha rappresentato a lungo una delle ragioni essenziali dello stallo sulla proposta di regolamento presentata dalla Commissione. Davanti all'impossibilità di trovare una soluzione condivisa, sulla base di una richiesta da parte della maggioranza degli Stati membri, con Decisione del 10 marzo 2011, il Consiglio ha quindi autorizzato una cooperazione rafforzata tra i Paesi interessati.

In questo modo, con l'opposizione iniziale di Spagna ed Italia, è stata data attuazione ad un sistema di brevetti con tutela unitaria nel quale le lingue di riferimento sono unicamente l'inglese, francese e tedesco. L'interesse, obbiettivamente primario e comune a tutti i Paesi dell'Unione, per l'implementazione di un meccanismo di tutela unitario dei brevetti ha fatto sì che in un secondo momento anche Italia e Spagna abbiano dichiarato di voler aderire alla cooperazione rafforzata, rinunciando così, almeno in tale limitato ambito, alle proprie prerogative identitarie.

Da qui, la conferma dell'idea di fondo di un approccio 'gattopardesco' degli attori europei verso il tema linguistico. Partendo da Maastricht e passando per Lisbona, molte sono state le novità introdotte a livello di Trattati. Lo spirito del sistema, tuttavia, continua a presentare la stessa cifra di indefinitezza e gli stessi *caveat* che avevano caratterizzato i primi passi del processo di integrazione.

6. Segue: il contributo della giurisprudenza della Corte di Giustizia

Un quadro di sostanziale continuità con il passato emerge anche dall'analisi delle posizioni assunte dalla Corte di Giustizia all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Al riguardo, tra le decisioni di maggior rilievo, si può sicuramente annoverare la causa *Runevič-Vardyn*⁸³. Com'è noto, la controversia riguardava il problema di una cittadina lituana, appartenente alla minoranza polacca presente all'interno del Paese, sposata con un cittadino polacco e residente, insieme al marito e al figlio, in Belgio. Sotto un primo profilo, la ricorrente lamentava il diniego, da parte delle autorità lituane, della richiesta di rilascio di documenti di identità nei quali il proprio cognome fosse scritto conformemente alle regole di grafia della minoranza polacca a cui apparteneva. Sotto un secondo profilo, lamentava i problemi ingenerati dalla difformità tra la trascrizione nel suo documento del cognome di famiglia e quella effettuata nel documento del marito, cittadino polacco. Da ultimo, quest'ultimo lamentava il mancato uso, nella redazione dei propri documenti, dei segni diacritici propri della lingua del proprio Paese di origine⁸⁴.

Ad opinione dei ricorrenti, la posizione assunta dalle autorità lituane limitava di fatto la libertà di circolazione e soggiorno sancita dall'art. 21 TFUE.

⁸³ Decisione 12 maggio 2011, causa C-391/09.

⁸⁴ Il ricorrente, in particolare, lamentava che nei documenti elaborati dalle autorità lituane il suo nome, Łukasz Paweł Wardyn, fosse diventato Lukasz Pawel Wardyn per la scelta di utilizzare l'alfabeto latino senza la modifica diacritica utilizzata normalmente in Polonia.

In tale quadro, pur riconoscendo che il nome rappresenti un elemento essenziale dell'identità personale, la Corte osserva come spetti al giudice nazionale accertare se le misure adottate possano generare “seri inconvenienti” per la vita degli interessati tanto da costituire una limitazione della loro libertà di circolazione⁸⁵.

Ai fini del presente lavoro, peraltro, il passo più interessante riguarda la risposta dei giudici alle osservazioni presentati da alcuni Stati membri sulla legittimità delle politiche di tutela della lingua nazionale ufficiale. In particolare, secondo il governo lituano «la lingua lituana costituisce un valore costituzionale che salvaguarda *l'identità della nazione*, contribuisce all'integrazione dei cittadini, garantisce *l'espressione della sovranità nazionale*, l'indivisibilità dello Stato, nonché il buon funzionamento dei servizi dello Stato e delle collettività territoriali»⁸⁶.

Riprendendo la propria giurisprudenza, la Corte chiarisce come «le disposizioni del diritto dell'Unione non ostano all'adozione di una politica di difesa e valorizzazione della lingua di uno Stato membro, la quale sia, nel contempo, lingua nazionale e prima lingua ufficiale». Diversamente dal passato, però, in quest'occasione i giudici richiamano come base della propria posizione proprio le disposizioni introdotte con il Trattato di Lisbona. Così, ad opinione della Corte, «ai sensi dell'art. 3, n. 3, quarto comma, TUE nonché dell'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica. Conformemente all'art. 4, n. 2, TUE, l'Unione rispetta parimenti l'identità nazionale dei suoi Stati membri, in cui è compresa anche la tutela della lingua ufficiale nazionale dello Stato»⁸⁷.

È evidente, in questo passaggio, la conferma della lettura precedentemente esposta: da un lato, l'Unione è tenuta al ‘rispetto’, e non alla promozione della diversità linguistica; dall'altro, la diversità linguistica cui si riferisce il Trattato non è quella del popolo europeo, nelle sue diverse componenti, ma quella degli Stati dell'Unione. Prova ne è lo stretto collegamento operato dalla Corte tra la diversità linguistica e culturale dell'art. 3 e l'identità nazionale degli Stati membri.

Ciò che più colpisce, tuttavia, almeno in questa controversia, è l'assordante silenzio sulla questione delle minoranze. Nonostante l'espreso richiamo operato dall'art. 2 TUE, infatti, la Corte non solo demanda ai giudici nazionali l'accertamento di eventuali inconvenienti sulla vita della ricorrente, ma priva anche di ogni rilievo l'interesse all'uso di segni linguistici propri dell'alfabeto della minoranza coinvolta. Sul mancato uso di segni diacritici propri della lingua polacca⁸⁸, invero, la sentenza si limita ad affermare che tali elementi «sono spesso omessi in numerose attività della vita quotidiana per ragioni di ordine tecnico,

⁸⁵ *Ivi*, parr. 76 s..

⁸⁶ *Ivi*, par. 84 (il corsivo è di chi scrive).

⁸⁷ *Ivi*, par. 86.

⁸⁸ Al riguardo, bisogna osservare come la Polonia fosse il Paese di appartenenza del ricorrente.

come quelle che attengono in particolare ai limiti oggettivi inerenti a taluni sistemi informatici. Inoltre, per una persona che non padroneggi una lingua straniera, il significato dei segni diacritici è sovente sconosciuto e passerebbe inosservato»⁸⁹.

La lettura brevemente ricostruita, peraltro, non determina l'esclusione di ogni forma di sindacato sulle politiche linguistiche nazionali. Analogamente alla giurisprudenza del periodo precedente all'approvazione del Trattato di Lisbona, la posizione della Corte appare più articolata.

Le stesse valutazioni che avevano portato, nel caso precedente, a ritenere compatibile con l'ordinamento europeo la politica linguistica lituana, inducono successivamente la Corte a sindacare la legittimità delle misure adottate dal Belgio e Olanda. In una prima nota controversia, i giudici si trovano a giudicare la conformità con l'ordinamento europeo di disposizioni, adottate dalla Comunità fiamminga, che prescrivono l'obbligo di redigere i contratti di lavoro esclusivamente in lingua neerlandese, pena la nullità assoluta degli stessi⁹⁰. Il caso riguardava una controversia tra un cittadino olandese ed una società multinazionale con sede in Anversa. Tenuto conto della natura del rapporto di impiego e della particolare struttura della società datrice di lavoro, per mutuo accordo delle parti il contratto di lavoro era stato scritto in lingua inglese.

Ora, da un lato, la Corte richiama espressamente i passaggi del caso *Runevič-Vardyn* sulla ammissibilità di politiche nazionali di tutela delle proprie lingue ufficiali sulla scorta degli artt. 3 e 4 TUE e 22 CDFUE. Ad opinione dei giudici, tuttavia, «per soddisfare i requisiti del diritto dell'Unione, una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale dev'essere proporzionata a tali obiettivi»⁹¹. In questo caso, continua la Corte, la misura posta in essere «eccede quanto strettamente necessario» al perseguimento dell'obiettivo, pur legittimo, di tutela della lingua regionale. A parere dei giudici, infatti, lo stesso scopo potrebbe essere raggiunto prescrivendo l'uso obbligatorio della lingua nazionale, ma ammettendo al contempo la possibilità di formare un'ulteriore versione autentica dei documenti in una lingua conosciuta da tutte le parti interessate, limitando così possibili effetti dissuasivi sulla libera circolazione dei lavoratori⁹². Nella sostanza, analogamente a quanto sostenuto anche prima del Trattato di Lisbona, la limitazione della piena azione del diritto europeo posta dal diritto nazionale deve sempre superare uno scrutinio di stretta proporzionalità ed adeguatezza.

Sulla stessa linea si pone anche la successiva decisione nel caso *Commissione/Regno del Belgio* del 2015. Nella controversia in oggetto, la Corte si trova a dover giudicare la legittimità della disciplina belga che non solo prescrive la conoscenza delle lingue regionali come requisito per l'ammissione ai ruoli dei servizi

⁸⁹ *Ivi*, par. 81.

⁹⁰ Caso *Anton Las*, decisione 27 marzo 2014, C-322/13.

⁹¹ *Ivi*, par. 29.

⁹² *Ivi*, parr. 32 s..

locali delle diverse comunità regionali, ma prevede altresì un unico mezzo di prova per attestare tali conoscenze, costituito da un organismo centrale certificatore. Data la stretta analogia della fattispecie, la Corte richiama la propria giurisprudenza anteriore all'approvazione del Trattato di Lisbona⁹³ osservando come tale soluzione risulti «in considerazione degli imperativi della libera circolazione dei lavoratori, sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito»⁹⁴.

Un sostanziale conferma delle posizioni storicamente assunte viene fornita dalla Corte anche nella pronuncia *Riiffer/Pokorná*⁹⁵. In questo caso, peraltro, ad essere sindacata non è in sé e per sé la politica nazionale di protezione di una lingua ufficiale, ma la decisione di limitare eventuali guarentigie e tutele ai cittadini appartenenti a una determinata comunità linguistica interna. In particolare, la decisione insiste sulla compatibilità con l'ordinamento europeo delle disposizioni italiane che prevedono, esclusivamente per i cittadini italiani germanofoni residenti nella Provincia di Bolzano, la possibilità di utilizzare la lingua tedesca all'interno del processo. Attesa la stretta similitudine, anche in questo caso la Corte richiama espressamente i propri precedenti, osservando come la delimitazione prospettata dalla normativa italiana determini un potenziale svantaggio ai cittadini europei di lingua tedesca rispetto a quelli italiani residenti a Bolzano⁹⁶; né, paiono sufficienti a giustificare tale diversità di trattamento ragioni legate alla tutela particolare di comunità minoritarie o valutazioni di ordine economico o organizzativo. Per i giudici, invero, una simile disparità di trattamento «potrebbe essere giustificata solo se fosse basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale»⁹⁷.

Per delineare un quadro completo del contributo della Corte di Giustizia sull'inquadramento del fattore linguistico all'interno del processo d'integrazione, peraltro, non si può prescindere dalla posizione espressa dai giudici sulla spinosa questione del Regolamento UE 1260/2012 sulla disciplina di traduzione del brevetto europeo a tutela unitaria⁹⁸. Come accennato *supra*, l'approvazione del Regolamento ha rappresentato un palese superamento del dogma del multilinguismo pieno e perfetto dell'Unione. Un contributo non secondario in tale direzione è stato dato proprio dalla Corte di Giustizia. A fronte della decisione del Consiglio che autorizzava la cooperazione rafforzata e dei successivi Regolamenti, la Spagna aveva proposto ricorso per l'annullamento degli stessi, lamentando, tra gli altri vizi, anche la violazione del «principio di non discriminazione fondata sulla lingua». Sul punto, però, la risposta della Corte è stata

⁹³ Caso *Roman Angonese*, cit. v. *supra* nt. 57.

⁹⁴ *Ivi*, par. 28.

⁹⁵ Decisione 27 marzo 2014, causa C-322/13.

⁹⁶ Caso *Bickel-Franz*, v. *supra* n. nt. 57.

⁹⁷ *Ivi*, par. 23.

⁹⁸ Decisione 5 maggio 2015, causa C-147/13, caso *Spagna/Consiglio dell'Unione europea*.

netta. Richiamando i propri precedenti anche risalenti⁹⁹, infatti, i giudici hanno ribadito come «i riferimenti, presenti nei Trattati, all'impiego delle lingue nell'Unione non possono essere considerati come la manifestazione di un principio generale del diritto dell'Unione in forza del quale ogni atto che possa incidere sugli interessi di un cittadino dell'Unione debba essere redatto in ogni caso nella sua lingua»¹⁰⁰. Così, pur all'interno di un necessario quanto delicato equilibrio tra interessi confliggenti e nel rispetto del principio di proporzionalità, «nei limiti in cui sia possibile far valere un obiettivo legittimo di interesse generale e dimostrarne l'effettiva sussistenza» è possibile ammettere una «differenza di trattamento a motivo della lingua»¹⁰¹; e ciò, secondo la Corte, anche se, come solennemente riconosciuto all'art. 3 TUE e 22 CDFUE, «l'Unione attribuisce grande rilievo alla preservazione del multilinguismo»¹⁰².

È qui evidente la perpetuazione dell'approccio funzionalista della Corte verso la questione linguistica. Le nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona non hanno cambiato, nella sostanza, il quadro di riferimento. I principi sanciti dall'art. 3 e 4 del Trattato e dall'art. 22 della Carta, invero, costituiscono una esplicita garanzia per gli interessi identitari di Stati, ma in ultima analisi non creano una barriera insormontabile per una deroga al multilinguismo puro laddove funzionale agli interessi dell'Unione. E anche la tutela delle minoranze, espressamente codificata, è sostanzialmente rimasta fuori dai radar del sindacato della Corte, assumendo interesse solo nei casi in cui le misure di tutela delle comunità minoritarie possano rappresentare uno strumento di realizzazione degli obiettivi europei.

7. L'intervento della società civile attraverso lo strumento dell'ICE: verso un effettivo cambiamento?

Nella sostanziale fissità del quadro brevemente descritto, alcuni recenti eventi potrebbero segnare l'inizio di un radicale mutamento di approccio. In particolare, nell'essenziale incapacità delle istituzioni di modificare l'impianto consolidatosi sin dai primi anni di vita dell'Unione, la società civile ha cercato di smuovere le acque. Grazie all'introduzione, operata con il Trattato di Lisbona, dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE)¹⁰³, nel corso degli ultimi anni si sono avute due proposte in tema di minoranze linguistiche e minoranze nazionali.

⁹⁹ Cfr. caso *Kik/UAMI*, *supra* nt. 55.

¹⁰⁰ *Ivi*, par. 31.

¹⁰¹ *Ivi*, par. 33.

¹⁰² *Ivi*, par. 42.

¹⁰³ Sull'argomento, tra i molti, v. G. BORDINO, *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa. L'iniziativa dei cittadini europei (Ice)*, Bologna, 2013; G. ALLEGRI, *La partecipazione delle società civili nazionali ed europee all'iniziativa dei cittadini europei (Ice), in attuazione dell'art. 11, par. 4 del TUE e del regolamento UE n. 211/2011*, in *Rivista AIC*, 2/2012; F.R. DAU, *La democrazia partecipativa alla prova dell'ordinamento comunitario. L'iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *DPCE Online*, 2014/1, pp. 1 ss.

La prima proposta, denominata «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali» e presentata il 18 giugno 2013, mira a far sì che la politica di coesione dell'Unione europea rivolga un'attenzione particolare alle regioni le cui caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differiscano da quelle delle regioni circostanti¹⁰⁴. La base dell'iniziativa risiede nella convinzione che in Europa vi siano aree territoriali, che non necessariamente dispongono di strutture amministrative con proprie competenze, nelle quali sono insediate comunità che presentano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche diverse da quelle delle popolazioni insediate nelle aree circostanti. Si tratta di comunità che hanno espresso la propria volontà di godere di uno status di autonomia all'interno dello Stato membro interessato e che, a livello locale, formano una maggioranza o comunque sono costituite da un numero cospicuo di persone, mentre non rappresentano che una sparuta minoranza a livello nazionale. Ad avviso dei proponenti, tali regioni, definite a minoranza nazionale, da un lato sono le custodi di culture e lingue europee ancestrali e rappresentano fonti importanti della diversità culturale e linguistica dell'Unione e, più in generale, dell'Europa; dall'altro, si trovano sovente in posizione di svantaggio rispetto alle altre regioni nell'accesso alle fonti di finanziamento per lo sviluppo e la coesione sociale.

Da un punto di vista pratico, tra le diverse misure da implementare, l'iniziativa prevede l'attuazione di istituzioni regionali autonome, dotate di poteri sufficienti ad aiutare tali minoranze nazionali a preservare le proprie caratteristiche nazionali, linguistiche e culturali, nonché la propria identità. A tal fine, i promotori osservano come, per una effettiva attuazione degli obiettivi preposti, sia necessario che gli atti normativi emananti dalle istituzioni europee contemplino, sulla scorta dei principali strumenti di diritto internazionale, una definizione del concetto di «regione a minoranza nazionale» e, parallelamente, stabiliscano che gli Stati membri devono, senza ritardo, onorare in toto i propri obblighi e i propri impegni internazionali nei confronti delle minoranze nazionali e che la violazione o il mancato rispetto da parte di qualsiasi Stato membro di tali impegni equivalga a una violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE e, quindi, possa dare luogo all'avvio di una procedura ex art. 7 TUE, con possibile sospensione di alcuni diritti in capo ai medesimi Stati.

Gli effetti innovativi e potenzialmente dirompenti della proposta avevano indotto la Commissione a rigettare la richiesta di registrazione della stessa. In un primo tempo, il diniego era stato avallato dal Tribunale, il quale aveva evidenziato come nei documenti allegati alla proposta presentata non fosse stata data prova della competenza della Commissione a proporre atti normativi su tali ambiti¹⁰⁵. In via

¹⁰⁴ Sul punto, v. E. HAPPACHER, *I diritti delle minoranze e l'iniziativa dei cittadini europea – Sviluppi recenti*, in *Diritti Comparati*, 3 novembre 2016, p. 3.

¹⁰⁵ Decisione 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*.

incidentale, seguendo l'impianto consolidatosi nei decenni passati, i giudici avevano osservato come la proposta presentata, con la richiesta della creazione di nuove realtà amministrative interne agli Stati, andasse contro il vincolo del rispetto dell'identità nazionale dedotto nell'art. 4 TUE¹⁰⁶.

La decisione del Tribunale, tuttavia, è stata recentemente annullata dalla Corte di Giustizia, la quale ha osservato come, ponendo l'onere probatorio sulla competenza della Commissione in capo al comitato promotore dell'iniziativa, i giudici di prime cure siano caduti in un errore di diritto¹⁰⁷. Senza entrare nel merito della proposta e dei possibili problemi di compatibilità con il principio del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, la Corte ha quindi annullato l'originario diniego posto dalla Commissione e riaperto il procedimento. Al momento, non è ancora scaduto il termine di 12 mesi previsto dall'art. 5 del Regolamento UE 211/2011 per la raccolta del milione di firme necessario per la procedibilità dell'iniziativa. L'avvento della pandemia, peraltro, potrebbe comportare un ulteriore slittamento di tutti i termini previsti dalla regolamentazione vigente.

La seconda iniziativa, denominata «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe» e presentata in data 15 luglio 2013, da un lato si presenta, almeno in linea di principio, come meno dirompente per l'assetto istituzionale interno ai singoli Stati membri; dall'altro, contempla un numero molto più ampio di settori di intervento¹⁰⁸. Obiettivo dichiarato della proposta è spingere «l'Unione europea a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione»; ciò, attraverso «misure relative alle lingue regionali e minoritarie, all'educazione e alla cultura, alla politica regionale, alla partecipazione, all'uguaglianza, al contenuto dei media nonché al sostegno statale concesso dalle autorità regionali».

Più in particolare, sotto un primo aspetto, l'iniziativa domanda l'approvazione di una raccomandazione del Consiglio relativa alla protezione e alla promozione della diversità culturale e linguistica all'interno dell'Unione attraverso l'adozione di politiche effettive, in ambito linguistico, culturale ed educativo, a favore delle minoranze nazionali e linguistiche interne agli Stati membri.

¹⁰⁶ *Ivi*, parr. 70 et 75

¹⁰⁷ Decisione 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izák e Attila Dabis c. Commissione*, parr. 57 ss.. Per un'analisi della pronuncia, v. A. MAFFEO, *Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione. Note a margine della sentenza del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, e delle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019, causa C-418/18 P*, in *I Post di AISDUE*, 2019/1.

¹⁰⁸ Su tale iniziativa, tra gli altri, v. E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il quadro costituzionale e la sua attuazione*, in G. RAIMONDI – D.E. TOSI (a cura di), *Le lingue minoritarie nell'Europa latina mediterranea. Diritto alla lingua e pratiche linguistiche*, Alessandria, 2019, pp. 89 s.; R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nell'ordinamento dell'Unione Europea: un work in progress*, in ID (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione Europea: le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione. Atti del Seminario (Palù del Fersina/Palai en Bernstol, 2-3 marzo 2018)*, s.l., 2019, pp. 31 s.; F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze in ambito internazionale e il ruolo dell'UE, con particolare riferimento all'iniziativa Minority SafePack*, *ivi*, pp. 51 ss.; M. RÖGGLA *Le minoranze, l'Unione Europea, e il Minority Safepack*, *ivi*, pp. 55 ss.; E. HAPPACHER, *op. cit.*, pp. 4 s..

Accanto alle tradizionali dichiarazioni solenni, l'iniziativa prevede misure più concrete. In tal senso, opera per un verso la richiesta di istituire un Centro europeo sulla diversità linguistica, finanziato dall'Unione, con il compito di promuovere la consapevolezza dell'importanza delle lingue regionali e minoritarie, in particolar modo degli idiomi meno diffusi e più vulnerabili¹⁰⁹. Sotto diverso profilo, i promotori puntano ad una revisione dei programmi di finanziamento nel campo dello sviluppo regionale e della coesione sociale, al fine di facilitarne l'accesso alle comunità rappresentative delle piccole lingue regionali e minoritarie¹¹⁰.

Ancora, i promotori mirano a dare un forte impulso alla tutela e promozione della diversità linguistica attraverso una revisione della disciplina sugli aiuti di Stato che escluda dall'obbligo di notifica alla Commissione delle misure nazionali in favore delle minoranze nazionali e linguistiche.

Da ultimo, il comitato promotore punta a modificare la regolamentazione europea in tema di parità di trattamento per gli apolidi appartenenti a minoranze nazionali presenti all'interno dell'Unione¹¹¹, così come anche la Direttiva 2010/13/UE, relativa all'accessibilità transfrontaliera di servizi di media audiovisivi nelle regioni in cui risiedano minoranze nazionali.

Anche in questo caso, in un primo momento la Commissione ha rigettato la domanda sulla base della sua carenza di competenze a presentare al Parlamento proposte di provvedimenti su tali ambiti. Diversamente da quanto operato per l'altra ICE, tuttavia, il Tribunale ha ritenuto invalida la decisione per carenza di motivazione¹¹². In data 29 marzo 2017, quindi, la Commissione ha registrato la proposta dando avvio alla procedura di raccolta delle firme richieste dal Trattato. Ad oggi, la vicenda non ha ancora raggiunto alcun esito. Da un lato, il comitato promotore ha raccolto e depositato le firme necessarie. Dall'altro lato, la Romania ha impugnato l'ultima decisione della Commissione. Solo in data 29 settembre 2019, il Tribunale ha respinto il ricorso confermando la legittimità della procedura¹¹³. Il sopravvento dell'attuale pandemia ha però sospeso ulteriormente il processo di presentazione dell'iniziativa al Parlamento europeo.

Quale sia il destino delle due iniziative brevemente illustrate è ora difficilmente ipotizzabile. In questo momento, tutto, compreso il tema delle lingue, sembra essere stato congelato.

Pur in questa dimensione 'sospesa', la vicenda ha permesso di individuare alcuni elementi di novità. Per un verso, dai resoconti dei primi incontri tra la Commissione ed il comitato promotore del *Minority Safepack ECI* emerge un approccio positivo e costruttivo da parte dei rappresentanti dell'Unione. Per un

¹⁰⁹ In linea con tale richiesta, si pone l'ulteriore proposta di inserire il tema delle minoranze linguistiche come ambito autonomo di ricerca all'interno del programma quadro Horizon 2020.

¹¹⁰ In questo senso, la proposta muove in linea con l'altra iniziativa menzionata.

¹¹¹ L'attenzione principale del comitato promotore, in questo caso, si rivolge alla condizione delle comunità di etnia rom.

¹¹² Decisione 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Minority SafePack c. Commissione*.

¹¹³ Decisione 24 settembre 2019, causa T-391/17, *Romania c. Commissione*.

altro verso, nella sua recentissima decisione, il Tribunale ha per la prima volta fatto riferimento al tema della diversità linguistica nella declinazione del pluralismo linguistico interno agli Stati dell'Unione e non, semplicemente, del multilinguismo legato alle diverse lingue ufficiali dell'Unione¹¹⁴.

Individuare in tali aperture le basi per un reale cambiamento dell'assetto linguistico dell'esperienza europea appare tuttavia operazione ben ardua. Non si può non osservare come l'ICE non vincoli nel merito l'azione delle istituzioni europee, obbligandole unicamente a valutare le istanze prodotte dalla società civile. In questo contesto, la necessità di un intervento del Consiglio induce, invero, a ritenere del tutto probabile una riaffermazione del mantra del rispetto delle identità nazionali e dei limiti delle competenze attribuite dal Trattato alle diverse istituzioni.

8. Quali prospettive per il futuro dell'assetto linguistico dell'Unione? Alcune brevi riflessioni conclusive

L'analisi condotta nelle pagine che precedono conferma in modo inesorabile le posizioni di coloro che, nel dibattito politico e scientifico, sostengono che il tema linguistico rappresenta un aspetto troppo spesso rinnegato e trascurato del processo di integrazione europea¹¹⁵. La storia dell'esperienza europea, sotto il profilo linguistico, è per molta parte la storia della paura e ritrosia dei Paesi membri e delle stesse istituzioni europee ad affrontare temi connaturati ad ogni processo di integrazione politica.

La lingua, è bene ricordarlo, è prima di tutto un fenomeno sociale. In quanto tale, ogni percorso che miri a portare ad una integrazione di comunità sociali distinte in una nuova e più articolata esperienza politica e sociale deve inevitabilmente cimentarsi con la soluzione della questione linguistica. In quanto fattore di natura sociale, l'assetto linguistico reale di una determinata comunità può svilupparsi anche in modo difforme da quanto pianificato e perseguito a livello politico. Questo, però, non esime gli attori del sistema dal ponderare ed assumere delle linee guida.

Ora, il regime linguistico nell'Unione è, ad oggi, il risultato della originaria 'decisione di non decidere' dei Padri fondatori. In tale settore, la parti si sono lasciate guidare dagli assiomi del costituzionalismo liberale di più risalente epoca. Il legame apparentemente indissolubile tra i concetti di Stato, nazione e lingua ha portato ad un multilinguismo perfetto rispettoso delle diverse sovranità nazionali. In questo quadro, esigenze funzionali hanno dato vita a delle variazioni sul tema e, talvolta, a vere e proprie deroghe. Mai, tuttavia, è stata denunciata la limitatezza dell'impostazione originaria. Allo stesso modo, in alcun caso ai cambi di rotta è seguita la dichiarazione di una precisa volontà di aggiornare le linee guida.

¹¹⁴ *Ivi*, parr. 47 ss..

¹¹⁵ S. VAN DER JEUGHT, *Language Law*, cit., pp. 267 ss..

Il Trattato di Lisbona, con l’inserimento dei riferimenti alle minoranze ed alla diversità linguistica sembrava rappresentare il punto di svolta. A dieci anni dalla sua entrata in vigore, tuttavia, ben poco è cambiato nella vita quotidiana. Le posizioni effettive delle parti in gioco ripropongono gli schemi emersi sin dai primi vagiti del processo di integrazione, con una sostanziale incapacità, almeno in ambito linguistico, di individuare la rotta da seguire e la paura di affrontare il tema. È come se i ‘nocchieri’ della barca europea non avessero ancora trovato la stella polare per orientarsi nel cammino. Meglio, i nocchieri sembrano ostinarsi a pensare di essere a capo di 27 barche diverse, con percorsi autonomi e distinti.

Parafrasando un recentissimo intervento di Papa Francesco, si deve tuttavia evidenziare che siamo tutti sulla stessa barca. In una recente intervista, un celebre astronauta italiano ha osservato come, osservando la terra dallo spazio, il dato più particolare che emerge è l’assenza dei confini politici tra gli Stati¹¹⁶. Tale elemento assume rilievo anche in ambito linguistico. L’esperienza europea insegna come le identità linguistiche seguano confini che non sono identificabili con quelli politici nazionali. A fronte delle sue 24 lingue ufficiali, si è detto, l’Unione presenta un insieme di oltre 60 identità linguistiche territoriali; senza contare quelle ‘innestate’ in forza dei recenti, e difficilmente arrestabili, processi migratori¹¹⁷.

In questo contesto, la perpetuazione di politiche linguistiche debitorie dell’assioma della sovranità nazionale appare anacronistica. Ciò non comporta il superamento della tutela delle lingue nazionali, ma il suo coordinamento in un quadro più articolato e complesso. La chiave di volta potrebbe trovarsi se gli attori riuscissero a mutare il perno del sistema, passando dalla tutela del principio ipostatizzato dell’identità nazionale alla valorizzazione del concetto, ben più duttile, delle tradizioni costituzionali comuni¹¹⁸. In questo modo, principi fondamentali come uguaglianza, solidarietà e tutela della dignità dell’uomo potrebbero integrare e dare nuovo significato al rispetto delle identità nazionali e della diversità linguistica, così come alla garanzia delle minoranze.

È difficile individuare quali possano essere le misure concrete da implementare. Al riguardo, si è parlato dell’opportunità di operare più sul piano della *governance* e delle politiche che sul lato degli strumenti giuridicamente vincolanti¹¹⁹. In tal senso, da più direzioni sono state avanzate proposte per la promozione dell’insegnamento di più lingue straniere, comprese quelle minoritarie, e di iniziative di scambi culturali nell’ottica del plurilinguismo. Altre soluzioni potrebbero essere individuate. L’elemento più importante,

¹¹⁶ Col. Luca Parmitato, intervista nel programma “Stanotte a Venezia”, trasmesso su Rai1 in data 25.2.2020.

¹¹⁷ V. *supra* par. 1.

¹¹⁸ Al riguardo, v. M. FICHERA – O. POLLICINO, *The Dialects between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe*, in *German Law Journal*, 2019, 20, pp. 1097 ss.; G. VAN DER SCHYFF, *The constitutional relationship between the European Union and its Member States: the role of national identity in article 4(2) TEU*, in *European Law Review*, 2012, 37, pp. 574 ss..

¹¹⁹ A. VON BOGDANDY, *The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity. Elements of a Beautiful Friendship*, in *The European Journal of International Law*, 2008, 19, pp. 241 ss..



tuttavia, resta il cambio di approccio. Sembra indispensabile passare dall'impostazione statica e monodimensionale delle identità nazionali ad un approccio che, richiamando Smend, veda nella diversità un elemento costitutivo¹²⁰ di un processo di integrazione continuo che coinvolga tutte le molteplici componenti della comunità. Il Trattato di Lisbona ha introdotto gli elementi per muovere in tale direzione ... la speranza è che i nocchieri scorgano quanto prima, e non solo in merito al fattore linguistico, la stella polare!

¹²⁰ Cfr F. PALERMO, *Le sfide del diritto delle minoranze*, cit., p. 51.